



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
JULIANE KOKOTT,
predstavljeni 17. julija 2014¹

Zadeva C-81/13

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

Svetu Evropske unije

„Zunanje zadeve — Pridružitveni sporazum EGS-Turčija — Koordinacija sistemov socialne varnosti — Načrtovani sporazum pridružitvenega sveta EGS-Turčija na podlagi sistema Uredbe (ES) št. 883/2004 — Sklep Sveta 2012/776/EU o stališču Unije, ki se sprejme v okviru pridružitvenega sveta — Izbira pravilne materialnopravne podlage — Členi 48 PDEU, 79(2)(b) PDEU, 216(1) PDEU ali 217 PDEU“

I – Uvod

1. S predloženo tožbo se začne nov krog zagrizenega spora med Združenim kraljestvom in Svetom Evropske unije o tem, katera pravna podlaga se uporabi, če želi Evropska unija v okviru pridružitve s tretjo državo sodelovati pri sprejemanju socialnopravnih predpisov, ki naj bi koristili državljanom tretjih držav na eni strani in državljanom Unije na drugi.
2. Podobno kot v zadevah C-431/11 in C-656/11 namerava Svet na predlog Evropske komisije po zgledu določb, ki veljajo v Uniji, v razmerju do Turčije uvesti nekatere predpise za koordinacijo sistemov socialne varnosti. V ta namen je Svet s Sklepom 2012/776/EU² vnaprej določil stališče, ki ga mora Unija zastopati v okviru pridružitvenega sveta EGS-Turčija, pri čemer se je oprl na določbe o prostem gibanju delavcev znotraj evropskega notranjega trga, natančneje na člen 48 PDEU.
3. Združeno kraljestvo ta sklep izpodbija pred Sodiščem. Drugače od Sveta in Komisije Združeno kraljestvo ob podpori Irske meni, da se ne smejo uporabiti določbe o prostem gibanju delavcev iz člena 48 PDEU, ampak določbe o pravicah državljanov tretjih držav v okviru območja svobode, varnosti in pravice, natančneje člen 79(2)(b) PDEU.
4. Razmejitev med členoma 48 PDEU in 79(2)(b) PDEU tako kot razmerje obeh navedenih določb do splošnega pooblastila za sklepanje pridružitvenih sporazumov iz členov 217 PDEU in 216(1) PDEU nikakor ni le tehnična. V resnici gre za vprašanje izjemnega praktičnega pomena, zlasti z vidika Združenega kraljestva in Irske, ki imata v okviru člena 79(2)(b) PDEU nekatere posebne pravice (tako imenovano pravilo *opt in*).

1 — Jezik izvirnika: nemščina.

2 — Sklep Sveta z dne 6. decembra 2012 o stališču, ki se sprejme v imenu Evropske unije v okviru Pridružitvenega sveta, ustanovljenega s Sporazumom o pridružitvi med Evropsko gospodarsko skupnostjo in Turčijo, v zvezi s sprejetjem določb o koordinaciji sistemov socialne varnosti (2012/776/EU) (UL L 340, str. 19); v nadaljevanju tudi: izpodbijani sklep.

5. Sodišče je nedavno s sodbama z dne 26. septembra 2013³ in z dne 27. februarja 2014⁴ presodilo, da je bil člen 48 PDEU ustrezna pravna podlaga za razširitev socialnopravnih določb, ki veljajo v Uniji, na Evropski gospodarski prostor (EGP) (zadeva C-431/11) in Švico (zadeva C-656/11). Stranki tega postopka sta izrazili svoje nestrinjanje tako z navedenima sodbama kot z mojimi sklepnimi predlogi v zadevi C-431/11.⁵ Ob upoštevanju izmenjanih argumentov je treba ugotoviti, ali se rešitev iz primerov EGP in Švice lahko prenese tudi na pridružitve Turčije.

II – Pravni okvir

6. Pravni okvir tega primera določata na eni strani Pogodba o delovanju Evropske unije (v nadaljevanju: PDEU) in na drugi strani Pridružitveni sporazum EGS-Turčija (v nadaljevanju: Pridružitveni sporazum), vključno z dodatnimi protokoli.

A – PDEU

7. Med določbami o mednarodnih sporazumih Unije v petem delu pod naslovom V PDEU je treba najprej navesti člen 218(9) PDEU:

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

8. Pod istim naslovom PDEU je tudi člen 216(1) PDEU, ki določa:

„Unija lahko sklene sporazum z eno ali več tretjimi državami ali mednarodnimi organizacijami, kadar je tako določeno v Pogodbah ali kadar je v okviru politik Unije sklenitev sporazuma potrebna bodisi za doseganje enega od ciljev iz Pogodb, bodisi kadar je tako določeno v pravno zavezujočem aktu Unije, bodisi kadar sporazum lahko vpliva na skupna pravila ali spremeni njihovo področje uporabe.“

9. Pravna podlaga za zunanje delovanje Unije poleg tega vključuje splošno pooblastilo za sklepanje pridružitvenih sporazumov, ki je določeno v členu 217 PDEU (prejšnji člen 238 PEGS):

„Unija lahko z eno ali več tretjimi državami ali mednarodnimi organizacijami sklepa sporazume o pridružitvi, ki vključujejo vzajemne pravice in obveznosti ter skupne ukrepe in posebne postopke.“

10. Med določbami o prostem gibanju pod naslovom IV tretjega dela PDEU je člen 48 PDEU (prejšnji člen 51 PEGS), ki v prvem odstavku določa:

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

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

3 — Sodba Združeno kraljestvo/Svet (C-431/11, EU:C:2013:589).

4 — Sodba Združeno kraljestvo/Svet (C-656/11, EU:C:2014:97).

5 — Sklepni predlogi Združeno kraljestvo/Svet (C-431/11, EU:C:2013:187).

11. Člen 79 PDEU, ki spada med določbe o območju svobode, varnosti in pravice iz naslova V tretjega dela PDEU, določa:

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

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

[...]

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

[...]“

Protokol št. 21 k PEU in PDEU

12. PEU in PDEU je priložen Protokol o stališču Združenega kraljestva in Irske glede območja svobode, varnosti in pravice (v nadaljevanju: Protokol št. 21). V primeru Združenega kraljestva ta protokol velja za celotno območje svobode, varnosti in pravice, v primeru Irske pa je z njegovega področja uporabe izvzet člen 75 PDEU (glej člen 9 Protokola št. 21).

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

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

B – *Pridružitveni sporazum EGS-Turčija*

15. Sporazum o pridružitvi med Evropsko gospodarsko skupnostjo in Turčijo sta 12. septembra 1963 v Ankari podpisali Republika Turčija na eni strani in tedanja EGS ter njene države članice na drugi. Svet je ta Pridružitveni sporazum 23. decembra 1963 v imenu EGS „sklenil, odobril in potrdil“, pri čemer je bila pravna podlaga pooblastilo za sklepanje pridružitvenih sporazumov iz člena 238 PEGS (postal člen 217 PDEU).⁶ Ta pridružitveni sporazum je začel veljati 1. decembra 1964. Dopolnjen je bil z Dodatnim protokolom,⁷ ki je bil podpisan 23. novembra 1970 v Bruslju in ga je Svet 19. decembra 1972 na podlagi člena 238 PEGS v imenu EGS „sklenil, odobril in potrdil“.⁸

6 — Sklep Sveta 64/732/EGS z dne 23. decembra 1963 o sklenitvi Sporazuma o pridružitvi med Evropsko gospodarsko skupnostjo in Turčijo (UL 1964, št. 217, str. 3685).

7 — UL 1972, L 293, str. 4.

8 — Uredba Sveta (EGS) št. 2760/72 z dne 19. decembra 1972 o sklenitvi Dodatnega protokola in Finančnega protokola, ki sta bila podpisana 23. novembra 1970 in kot priloge dodana Sporazumu o vzpostavitvi pridružitvenega razmerja med Evropsko gospodarsko skupnostjo in Turčijo ter o ukrepih, ki jih je treba sprejeti za njuno uveljavitev (UL L 293, str. 1).

16. Iz preambule Pridružitvenega sporazuma je razvidna volja pogodbenih strank „vzpostaviti vedno tesnejše vezi med turškim narodom in narodi, združenimi v Evropski gospodarski zvezi“ (prva uvodna izjava), v nadaljevanju pa tudi spoznanje pogodbenih strank, „da bo pomoč, ki jo bo Evropska gospodarska skupnost turškemu narodu nudila pri njegovih prizadevanjih za izboljšanje njegovega življenjskega standarda, pozneje olajšala pristop Turčije k Skupnosti“ (četrta uvodna izjava).

17. V skladu s členom 9 Pridružitvenega sporazuma, ki napotuje na člen 7 PEGS (postal člen 18 PDEU), v okviru pridružitve velja prepoved diskriminacije zaradi državljanstva:

„Pogodbeni stranki se strinjata, da je za področje uporabe sporazuma [...] v skladu z načelom iz člena 7 Pogodbe o ustanovitvi Skupnosti prepovedana vsaka diskriminacija zaradi državljanstva.“

18. Člen 12 Pridružitvenega sporazuma se tako sklicuje na člene od 48 PEGS do 50 PEGS (postali členi od 45 PDEU do 47 PDEU):

„Pogodbeni stranki soglašata, da se bosta zgledovali po členih 48, 49 in 50 Pogodbe o ustanovitvi Skupnosti, da bi postopoma uresničili prosto gibanje delavcev med njima.“

19. Člen 36 Dodatnega protokola določa:

„Prosto gibanje delavcev med državami članicami Skupnosti in Turčijo se uresniči postopno, v skladu z načeli, navedenimi v členu 12 Sporazuma o pridružitvi, med koncem dvanajsetega in dvaindvajsetega leta po začetku veljavnosti omenjenega sporazuma.“

20. Člen 39 Dodatnega protokola v zvezi s socialno varnostjo določa:

„1. Pridružitveni svet mora pred koncem prvega leta po začetku veljavnosti tega protokola sprejeti določbe v zvezi s socialno varnostjo za delavce s turškim državljanstvom, ki se gibljejo med državami članicami, in za njihove družinske člane, ki stalno prebivajo v Skupnosti.

2. Te določbe morajo v skladu s pravili, ki bodo določena, delavcem turške narodnosti omogočiti seštevane zavarovalne ali delovne dobe v posameznih državah članicah za pridobitev starostne pokojnine, nadomestil za primer smrti in invalidskih pokojnin ter zdravstvene dajatve za delavce in njihove družine, ki prebivajo v Skupnosti. S temi določbami se držav članic Skupnosti ne sme zavezovati k temu, da upoštevajo dobe, dopolnjene v Turčiji.

3. Navedene določbe morajo zagotoviti, da se izplačajo družinski dodatki, če delavčeva družina prebiva v Skupnosti.

4. Omogočati morajo, da se v Turčijo prenesejo starostne pokojnine, nadomestila za primer smrti in invalidske pokojnine, pridobljene v skladu z ukrepi, sprejetimi po odstavku 2.

5. Določbe iz tega člena ne vplivajo na pravice in obveznosti, ki izhajajo iz dvostranskih sporazumov, sklenjenih med Turčijo in državami članicami Skupnosti, če ti sporazumi zagotavljajo ugodnejšo ureditev za turške državljanke.“

21. V skladu s členom 6 Pridružitvenega sporazuma se pogodbeni stranki sestajata v pridružitvenem svetu.⁹ Ta pridružitveni svet je v skladu s členom 22(1) Pridružitvenega sporazuma pristojen, da za uresničevanje ciljev sporazuma in v njem določenih primerih sprejema sklepe.

⁹ — V nadaljevanju tudi: „pridružitveni svet“ ali „pridružitveni svet EGS-Turčija“.

22. Na podlagi člena 39 Dodatnega protokola je predložitveni svet sprejel sklep št. 3/80,¹⁰ s katerim so se koordinirali sistemi socialne varnosti, da bi se znotraj EGS turškim delavcem in njihovim družinskim članom omogočil dostop do nekaterih socialnih dajatev. Vsebinsko je Sklep št. 3/80 v bistvenem povzel nekatere predpise Uredbe (EGS) št. 1408/71¹¹ in – ločeno – nekatere predpise Uredbe (EGS) št. 574/72.¹²

23. Komisija je Svetu 8. februarja 1983 predložila predlog uredbe za izvajanje določb Sklepa št. 3/80.¹³ Ta predlog, ki je znova temeljil na členu 238 PEGS (postal člen 217 PDEU), pa nikoli ni vodil v sprejetje zadevne uredbe s strani Sveta, in ga je nazadnje Komisija leta 2013 umaknila kot „zastarelega“.¹⁴

III – Dejansko stanje

24. Predpisi o koordinaciji sistemov socialne varnosti, ki veljajo znotraj Unije, so bili dolgo časa vsebovani v Uredbi št. 1408/71 in Uredbi št. 574/72, ki jo je dopolnjevala. Uredba št. 1408/71 je bila z učinkom od 1. maja 2010 nadomeščena z Uredbo št. 883/2004,¹⁵ Uredba št. 574/72 pa je bila nadomeščena z Uredbo št. 987/2009.¹⁶

25. Na ravni pridružitve Turčije je v načrtu sprejetje pravil v zvezi z uporabo sistemov socialne varnosti, ki veljajo na podlagi Sklepa št. 3/80, da bi se upošteval ta spremenjeni pravni položaj znotraj Unije. V ta namen sta načrtovani razveljavitev Sklepa št. 3/80 in njegova nadomestitev z novim sklepom pridružitvenega sklepa – vse ob ohranitvi temeljnih značilnosti prejšnjega sistema – zlasti z nadomestitvijo sklicevanj na uredbi št. 1408/71 in št. 574/72 s sklicevanjem na uredbi št. 883/2004 in št. 987/2009. Razširitev celotnega sistema Uredbe št. 883/2004 na Turčijo pa se vendarle tudi v prihodnje ne načrtuje.¹⁷

26. Svet je 6. decembra 2012 sprejel Sklep št. 2012/776, s katerim je opredelil stališče Unije, ki se sprejme v okviru pridružitvenega sveta (v nadaljevanju: tudi: izpodbijani sklep). Ta sklep, kot je predlagala Komisija,¹⁸ temelji na členu 48 PDEU v povezavi s členom 218(9) PDEU. Priložen mu je osnutek načrtovanega novega sklepa pridružitvenega sveta.

27. Kot razlog je v uvodnih izjavah od 5 do 7 preambule Sklepa 2012/776 navedeno:

„(5) Zagotoviti je treba, da se na področju socialne varnosti v celoti uporabljata člen 9 Sporazuma in člen 39 Dodatnega protokola.

10 — Sklep pridružitvenega sveta št. 3/80 z dne 19. septembra 1980 o uporabi sistemov socialne varnosti držav članic Evropskih skupnosti za turške delavce in njihove družinske člane (UL 1983, C 110, str. 60).

11 — Uredba Sveta (EGS) št. 1408/71 z dne 14. junija 1971 o uporabi sistemov socialne varnosti za zaposlene osebe in njihove družinske člane, ki se gibljejo v Skupnosti (prvič objavljena v UL L 149, str. 2, in potem večkrat spremenjena).

12 — Uredba Sveta (EGS) št. 574/72 z dne 21. marca 1972 o določitvi postopka za izvajanje Uredbe (EGS) št. 1408/71 o uporabi sistemov socialne varnosti za zaposlene osebe in njihove družinske člane, ki se gibljejo v Skupnosti (prvič objavljena v UL L 74, str. 1, in potem večkrat spremenjena).

13 — Predlog Uredbe Sveta (EGS) o izvajanju Sklepa št. 3/80 Pridružitvenega sveta EGS-Turčija o uporabi sistemov socialne varnosti držav članic Evropskih skupnosti za turške delavce in člane njihovih družin v Evropski gospodarski skupnosti, COM(83) 13 final (UL 1983, C 110, str. 1).

14 — UL 2013, C 109, str. 7.

15 — Uredba (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti (UL L 166, str. 1).

16 — Uredba (ES) št. 987/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. septembra 2009 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe (ES) št. 883/2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti (UL L 284, str. 1).

17 — Drugače kot v sistemu Uredbe št. 883/2004 dajatev za primer brezposelnosti, bolezni, materinstva in očetovstva ni mogoče izvoziti. Dalje, v skladu s členom 39(2) Dodatnega protokola k Pridružitvenemu sporazumu tudi v prihodnje ni predvideno, da bi bile države članice Unije zavezane upoštevati zavarovalne ali zaposlitvene dobe, dopolnjene v Turčiji v zvezi s starostno pokojnino, nadomestili za primer smrti in invalidskimi pokojninami ter zdravstvenimi dajatvami.

18 — Predlog Komisije z dne 30. marca 2012, COM(2012) 152 final.

- (6) Posodobiti je treba izvedbene določbe, ki so trenutno vključene v Sklep št. 3/80, da bodo odražale razvoj na področju koordinacije sistemov socialne varnosti Evropske unije.
- (7) Sklep št. 3/80 bi zato bilo treba razveljaviti in nadomestiti s sklepom Pridružitvenega sveta, ki bi v enem koraku izvajal ustrezne določbe Sporazuma in Dodatnega protokola v zvezi s koordinacijo sistemov socialne varnosti.“

28. Enaki razlogi so navedeni tudi v preambuli osnutka novega sklepa pridružitvenega sveta, in sicer v uvodnih izjavah 6, 7 in 9.

29. Poleg tega je iz besedila člena 2 osnutka novega sklepa pridružitvenega sveta („osebno področje uporabe“) razvidno, da bi ta sklep moral veljati ne le za delavce, ki so državljani Turčije in zakonito opravljajo ali so opravljali delo na ozemlju države članice, ampak – nasprotno – tudi za delavce, ki so državljani ene od držav članic Evropske unije in na ozemlju Turčije zakonito opravljajo delo ali so ga opravljali. Poleg tega je predvideno, da novi sklep velja za družinske člane zadevnih delavcev, če ti z njim zakonito prebivajo ali so prebivali med njegovim opravljanjem dela v zadevni državi članici.

30. Člen 3 osnutka vsebinsko predvideva načelo enakega obravnavanja glede dajatev, člen 4 pa določa pogoj stalnega prebivališča glede nekaterih dajatev. Nazadnje, v skladu s členoma 5 in 6 osnutka je treba uvesti sistem sodelovanja pogodbenih strank in nekatera pravila o administrativnem nadzoru in zdravniških pregledih.

31. Združeno kraljestvo in Irska sta v skupnem pojasnilu k zapisniku Sveta¹⁹ podala svoje pomisleke glede izbire člena 48 PDEU kot materialnopravne podlage za Sklep 2012/776 in si pridržala pravico do sodnega varstva. Svet je na drugi strani k istemu zapisniku pripomnil, da bo Evropska unija pri sklepu pridružitvenega sklepa sodelovala šele potem, ko bo Sodišče odločilo o zadevah C-431/11 in C-656/11. Združeno kraljestvo se po lastnih navedbah ni udeležilo glasovanja o Sklepu 2012/776.

IV – Postopek pred Sodiščem in predlogi strank

32. Združeno kraljestvo je z dopisom z dne 15. februarja 2013 vložilo ničnostno tožbo zoper Sklep 2012/776. Meni, da izpodbijani sklep ne bi smel temeljiti na členu 48 PDEU, ampak na členu 79(2)(b) PDEU.

33. Komisiji je bila 2. julija 2013 dovoljena intervencija v podporo Svetu, Irski pa je bila 15. januarja 2014 dovoljena intervencija v podporo Združenemu kraljestvu. Vendar je bila Irska zaradi pozne vložitve predloga v skladu s členom 129(4) Poslovnika omejena na podajanje pisnih stališč.

34. Združeno kraljestvo ob podpori Irske Sodišču predlaga, naj

- razglasi ničnost Sklepa 2012/776 in
- Svetu naloži plačilo stroškov postopka.

35. Svet ob podpori Komisije Sodišču predlaga, naj

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

¹⁹ — Zapisnik zasedanja Sveta Evropske unije z dne 6. decembra 2012.

36. O tožbi Združenega kraljestva je pred Sodiščem potekal pisni postopek in 13. maja 2014 ustna obravnava. Na predlog Združenega kraljestva Sodišče v tem postopku zaseda v velikem senatu na podlagi člena 16(3) Statuta.

V – Presoja

37. Tožba Združenega kraljestva – tako kot tožbi v zadevah C-431/11 in C-656/11 – temelji na enem samem ničnostnem razlogu: Svet naj bi za opredelitev stališča, ki ga Unija sprejme v okviru pridružitvenega sveta EGS-Turčija, uporabil napačno pravno podlago.

38. S *procesnopravnega vidika* so si vsi udeleženci enotni, da je Svet s tem, da je stališče Unije določil s sklepom, ki temelji na členu 218(9) PDEU, ravnal pravilno. Pridružitveni svet je namreč organ, ustanovljen s pridružitvenim sporazumom, ki za uresničitev ciljev vsakega sporazuma sprejema sklepe s pravnim učinkom (glej določbe členov 6 in 22(1) Pridružitvenega sporazuma).

39. Dalje, ni sporno, da takšen sklep Sveta o določitvi stališča Unije v skladu z načelom prenosa pristojnosti (člen 5(1), prvi stavek, PEU) poleg člena 218(9) PDEU potrebuje tudi *materialnopravno podlago*, ki določa obseg pristojnosti in s tem polje proste presoje Unije, ki izhaja iz Pogodb.²⁰

40. Predmet burnih razhajanj pa je, ali je to pravno podlago v obravnavanem primeru treba iskati v določbah o notranjem trgu, v določbah o območju svobode, varnosti in pravice ali pa morda v pristojnosti za sklepanje pridružitvenih sporazumov na podlagi člena 217 PDEU. Poleg tega je sporno, kakšno vlogo ima člen 216(1) PDEU.

A – Izbira ustrezne materialnopravne podlage

41. Da je iz praktičnega, institucionalnega in celo ustavnega vidika izbira ustrezne pravne podlage zelo pomembna,²¹ je očitno zlasti v primeru, kot je obravnavani: izbrana pravna podlaga vpliva na to, ali bosta Združeno kraljestvo in Irska lahko uporabila posebne pravice na podlagi pravila *opt in* iz Protokola št. 21 k PEU in k PDEU.²²

42. Protokol št. 21 kot tak nikakor ne more vplivati na rešitev vprašanja, katera pravna podlaga je primerna za sprejetje izpodbijanega sklepa.²³ V skladu z ustaljeno sodno prakso mora izbira pravne podlage za pravni akt Unije temeljiti na objektivnih dejstvih, ki jih je mogoče sodno preveriti in med katere spadata cilj in vsebina akta.²⁴

43. Cilj izpodbijanega sklepa Sveta je bil pripraviti nov sklep predložitvenega sveta, ki naj bi v okviru obstoječe pridružitve posodobil in zmerno razširil takrat veljavne predpise za koordinacijo sistemov socialne varnosti med Unijo in Turčijo.²⁵

20 — Sodba Združeno kraljestvo/Svet (C-431/11, EU:C:2013:589, točki 42 in 43); v istem smislu že sodba Kramer in drugi (3/76, 4/76 in 6/76, EU:C:1976:114, točka 19), v skladu s katero je treba upoštevati „sistem in materialne predpise prava Skupnosti“; glej tudi mnenje 2/94 (EU:C:1996:140, točka 23 in naslednje).

21 — Glej mnenje 2/00 (EU:C:2001:664, točka 5), mnenje 1/08 (EU:C:2009:739, točka 110) in sodbo Komisija/Svet (C-370/07, EU:C:2009:590, točka 47).

22 — Poleg tega se lahko podobne težave pojavijo v zvezi z Dansko s Protokolom št. 22 k PEU in PDEU.

23 — Sodbi Komisija/Svet (C-137/12, EU:C:2013:675, točki 73 in 74) in Združeno kraljestvo/Svet (C-656/11, EU:C:2014:97, točka 49).

24 — Sodbe Komisija/Svet (C-300/89, EU:C:1991:244, točka 10), Parlament/Svet (C-130/10, EU:C:2012:472, točka 42), Komisija/Svet (C-137/12, EU:C:2013:675, točka 52) in Komisija/Parlament in Svet (C-43/12, EU:C:2014:298, točka 29).

25 — Trenutno velja Sklep pridružitvenega sveta št. 3/80.

1. Člen 79 PDEU ni ustrezna pravna podlaga

44. Načrtovani novi sklep predložitvenega sveta, za pripravo katerega se uporablja izpodbijani sklep, med drugim predvideva nekaj predpisov za koordinacijo socialnih sistemov, ki morajo – pod tam navedenimi pogoji – koristiti tako zakonito zaposlenim turškim delavcem kot nekaterim njihovim družinskim članom.²⁶

45. Na prvi pogled bi zato *sedes materiae* lahko bil člen 79(2)(b) PDEU, saj ta predpis izrecno omogoča „opredelitev pravic državljanov tretjih držav, ki zakonito prebivajo v državi članici, in pogojev, ki urejajo svobodo gibanja in prebivanja v drugih državah članicah“. Sem lahko spadajo tudi določbe o socialni varnosti državljanov tretjih držav.²⁷

46. Nesporno so na tej določbi že večkrat temeljili pravni akti, katerih cilj je bil, da se v okviru sporazumov s tretjimi državami na področje uporabe določb prava Unije s področja socialnega prava vključi njihove državljanke,²⁸ na kar je Združeno kraljestvo posebej opozorilo.

47. Zgolj takšna praksa organa pa ne more biti odločilna pri določitvi ustrezne pravne podlage obravnavanega izpodbijanega sklepa Sveta.²⁹

48. V obravnavani zadevi dva razloga nasprotujeta uporabi člena 79(2)(b) PDEU: na eni strani se načrtovani novi sklep pridružitvenega sveta ne omejuje zgolj na opredelitev pravic državljanov tretjih držav (glej točko a) spodaj). Na drugi strani se ta sklep nanaša na nadaljnji razvoj obstoječega pridruževanja med Unijo in Turčijo (glej točko b) spodaj).

a) Sporni ukrep presega zgolj opredelitev pravic državljanov tretjih držav

49. Prvič, pripomniti je treba, da bi člen 79(2)(a) PDEU lahko prišel v poštev kot materialna podlaga le tedaj, če bi načrtovani novi sklep pridružitvenega sveta opredeljeval pravice državljanov tretjih držav ali se vsaj pretežno nanašal na to tematiko. Kot je namreč znano, se mora izbira pravne podlage za akt Unije ravnati po osrednji točki njegove vsebine urejanja.³⁰

50. Kot pa Svet in Komisija pravilno poudarjata, cilj izpodbijanega sklepa še zdaleč ni zgolj enostranska ureditev socialnih pravic *državljanov tretjih držav* – natančneje turških delavcev in njihovih družinskih članov – v Uniji, ampak tudi ureditev nekaterih socialnih pravic *državljanov Unije* in njihovih družinskih članov v Turčiji.³¹

26 — Glej zlasti člen 2(a) in (b) načrtovanega novega sklepa pridružitvenega sveta.

27 — To navsezadnje izhaja iz izjave k členoma 48 in 79 Pogodbe o delovanju Evropske unije (izjava št. 22 k sklepnim listinam medvladne konference, ki je sprejela Lizbonsko pogodbo, podpisano 13. decembra 2007; UL 2008, C 115, str. 346, in UL 2012, C 326, str. 348).

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

29 — Mnenje 1/94 (EU:C:1994:384, točka 52) in mnenje 1/08 (EU:C:2009:739, točka 172) ter sodbi Parlament/Svet (C-155/07, EU:C:2008:605, točka 34) in Združeno kraljestvo/Svet (C-656/11, EU:C:2014:97, točka 48).

30 — Če se pri preučitvi ukrepa izkaže, da ima dva cilja ali dva elementa, pri čemer je enega od njiju mogoče opredeliti kot pomembnejšega, medtem ko je drugi samo postranski, mora ukrep temeljiti na eni sami pravni podlagi, to je tisti, ki se zahteva za glavni ali prevladujoč cilj ali element (sodbe Parlament/Svet, C-155/07, EU:C:2008:605, točka 35; Parlament/Svet, C-130/10, EU:C:2012:472, točka 43, in Komisija/Parlament in Svet, C-43/12, EU:C:2014:298, točka 30; v istem smislu že sodba Komisija/Svet, C-155/91, EU:C:1993:98, točki 19 in 21).

31 — V zvezi s tem glej člen 2(c) in (d) načrtovanega novega sklepa pridružitvenega sveta.

51. Člen 79(2)(b) PDEU glede tega drugega elementa nikakor ne daje pravne podlage. Ta bi bila v ukrep iz člena 79(2)(b) PDEU lahko vključena kvečjemu, če bi imela sekundarno vlogo in ne bi pomenila osrednje točke ukrepa.

52. Združeno kraljestvo in Irska sta namreč na obravnavi pred Sodiščem poskušala prikazati manjšo pomembnost navedenega drugega elementa načrtovane ureditve, to je sprejetja predpisov za državljane Unije in njihove družinske člane v Turčiji. Po njunem mnenju to ni osrednja točka ukrepa, ki naj bi ga pridružitveni svet sprejel. Menita, da je bistven prvi element, torej predpisi, namenjeni turškim delavcem, zaposlenim v Uniji, in njihovim družinskim članom.

53. Vendar velja nasprotno.

54. Upoštevati je treba, da v okviru pridružitve Turčije Uniji trenutno niso predvidena nobena pravila o koordinaciji sistemov socialne varnosti, ki bi lahko koristila državljanom Unije, ki so zaposleni v Turčiji, in njihovim družinskim članom.³² Takšna pravila bi se morala prvič uvesti z načrtovanim novim sklepom pridružitvenega sveta, kar bi omogočilo tudi odpravo neravnovesja v korist turških delavcev, ki izhaja iz trenutno veljavnega Sklepa št. 3/80.

55. Obravnavane določbe v teh okoliščinah za državljane Unije in njihove družinske člane nikakor ne pomenijo le obrobne področja sekundarnega pomena. Nasprotno, te določbe pomenijo dejansko novost, ki jo mora sprejeti pridružitveni svet. Drugače od tega pa so načrtovani novi predpisi, ki se nanašajo na turške delavce, zaposlene v Uniji, in njihove družinske člane, namenjeni le ažuriranju pravnega reda Unije,³³ katerega bistvo obstaja že od Sklepa št. 3/80 pridružitvenega sveta.³⁴

56. Združeno kraljestvo ugovarja, da načrtovani predpisi za državljane Unije, zaposlene v Turčiji, in njihove družinske člane v prvi vrsti zavezujejo turške organe, organe držav članic pa le obrobno, v bistvu v okviru upravne pomoči.³⁵

57. Vendar tudi tega argumenta ni mogoče sprejeti. Izbira pravne podlage za pravni akt Unije namreč ne more biti odvisna od tega, kdo mora ta akt pozneje implementirati: institucije Evropske unije, nacionalni organi držav članic ali tretje države.

58. Menim, da Združeno kraljestvo s tem, da se osredotoča na ukrepe, ki so znotraj Unije potrebni za prenos načrtovanega novega sklepa pridružitvenega sveta, narobe razume sistematiko Pogodb, ki jasno loči med notranjimi in zunanji pristojnostmi Unije. Od začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe so zunanje pristojnosti Unije v Pogodbah jasneje opredeljene in sistematizirane, kar je med drugim mogoče razbrati iz novo dodanih določb členov 216(1) PDEU in 3(2) PDEU.³⁶

59. Če bi za zunanje delovanje Unije zadostoval obstoj notranjih pristojnosti, ki Uniji omogočajo sprejetje morebitnih ukrepov za prenos, potrebnih za obveznosti, ki jih ima na mednarodni ravni, bi to privedlo do občutne razširitve njenih zunanjih pristojnosti in zbrisalo meje njenih pooblastil na tem področju. To bi bilo v nasprotju z načelom prenosa pristojnosti (člen 5(1), prvi stavek, PEU).

60. V teh okoliščinah trditev Združenega kraljestva in Irske v zvezi z bistvom načrtovane nove ureditve ni prepričljiva.

32 — Sklep št. 3/80 vsebuje le določbe za koordinacijo sistemov socialne varnosti, ki koristijo turškim delavcem, zaposlenim v Uniji, in nekaterim njihovim družinskim članom (glej zgoraj točko 22 teh sklepni predlogov).

33 — Uvodna izjava 6 izpodbijanega sklepa ter uvodni izjavi 7 in 8 načrtovanega novega sklepa pridružitvenega sveta.

34 — To priznava tudi Združeno kraljestvo v tožbi, v kateri navaja, da gre za „a modest measure updating the limited rights presently enjoyed by Turkish migrant workers under Decision 3/80“.

35 — Združeno kraljestvo v zvezi s tem kot primer navaja dolžnost nacionalnih organov za izvajanje določenega upravnega nadzora in zdravniških pregledov v skladu s členom 6 načrtovanega novega sklepa pridružitvenega sveta.

36 — V zvezi s tem glej moje sklepne predloge v zadevi Komisija/Svet (C-137/12, EU:C:2013:441, točka 42).

b) Sporni ukrep je namenjen nadaljnemu razvoju združevanja Unije in Turčije

61. Drugič, upoštevati je treba, da je člen 79 PDEU del določb o območju svobode, varnosti in pravice in da je umeščen v poglavje Politika glede mejne kontrole, azila in priseljevanja.

62. Člen 79 PDEU ima, kot izhaja iz njegovega odstavka 1, poseben namen: ta določba je namenjena razvoju skupne politike priseljevanja, ki pomeni „učinkovito upravljanje migracijskih tokov, pravično obravnavo državljanov tretjih držav [...] in preprečevanje nezakonitega priseljevanja in trgovine z ljudmi ter okrepljene ukrepe za boj proti temu“. Vse ukrepe, ki temeljijo na členu 79(2)(b) PDEU, je treba brati v okviru navedenega, in se jih lahko sprejme izključno „za namen odstavka 1“.

63. Ta namen določbe in ta okvir ureditve člena 79(2)(b) PDEU ne ustrezata ukrepu, kot je ta, ki je predmet obravnavanega postopka.

64. Cilj spornega sklepa namreč ni, da v okviru skupne politike priseljevanja državljanom tretjih držav, ki zakonito prebivajo na območju Unije, prizna določene socialne pravice, da bi jih v smislu člena 79(1) PDEU „pravično obravnavala“. Nasprotno, ta ukrep sega bistveno dlje. Namenjen je nadaljnemu razvoju obstoječega združevanja med Unijo in Turčijo in zlasti uresničitvi zakonodajne naloge, ki je vsebovana v členu 39 Dodatnega protokola k Pridružitvenemu sporazumu.

65. Okoliščina, da se določbe, ki jih sprejme pridružitveni svet, umeščajo v okvir obstoječega združevanja s Turčijo in so namenjene njegovemu nadaljnemu razvoju, je za izbiro materialnopravne podlage odločilna. Prav ta okvir in ta cilj namreč izpodbijanemu sklepu dajeta novo razsežnost, to je razsežnost, ki močno presega tisto, ki jo člen 79 PDEU skuša doseči in dopušča z ukrepi.

66. Zato je trditev Združenega kraljestva in Irske, da je člen 79(2)(b) PDEU prava pravna podlaga za izpodbijani sklep, treba v celoti zavriniti.

2. Člen 48 PDEU prav tako ni ustrezna pravna podlaga

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

68. Združeno kraljestvo in Irska namreč povsem pravilno opozarjata, da se člen 48 PDEU v bistvu lahko uporabi le kot podlaga za sprejetje ukrepov znotraj Unije in da se poleg tega nanaša samo na socialno varnost državljanov Unije, ne pa na socialno varnost državljanov tretjih držav.

69. Člen 48 PDEU omogoča samo sprejetje „ukrepov na področju socialne varnosti, kakršni so potrebni za zagotovitev prostega gibanja delavcev“. Spada v isto poglavje Pogodbe kot člen 45(1) PDEU, ki določa, da se prosto gibanje delavcev zagotovi „v Uniji“. Sodišče je tudi že odločilo, da člen 45 PDEU (prej člen 48 PEGS) zagotavlja prosto gibanje „samo delavcem iz držav članic“, ³⁷ torej državljanom Unije. ³⁸

70. Glede na navedeno se državljanom tretjih držav znotraj Unije ne morejo sklicevati na pravico do prostega gibanja na podlagi člena 45 PDEU in zakonodajalcu Unije zgolj na podlagi člena 48 PDEU ni treba sprejeti specifičnih ukrepov za koordinacijo sistemov socialne varnosti med Unijo in tretjimi državami. Takšni ukrepi, namreč zagotavljanje prostega gibanja delavcev (znotraj Unije) v smislu členov 45 PDEU in 48 PDEU, niso niti ustrezni niti potrebni.

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

38 — Sklepni predlogi generalnega pravobranilca G. F. Mancinija v zadevi Meade (238/83, EU:C:1984:209) in generalnega pravobranilca F. Jacobsa v zadevi Khalil in drugi (od C-95/99 do C-98/99 in C-180/99, EU:C:2000:657, točka 19).

71. Menim sicer, da ni izključeno, da se organi Unije na pristojnosti, ki so jim bile podeljene za vzpostavitev notranjega trga, lahko opirajo tudi pri urejanju položaja državljanov tretjih držav v okviru sprejetja ureditev, namenjenih državljanom in podjetjem Unije, če se na primer izkaže, da je to nujno za vzpostavitev enakih pogojev konkurence na notranjem trgu.³⁹

72. V predloženi zadevi pa ne gre zgolj za to, da se ob sprejetju predpisa s področja socialnega prava za območje Unije hkrati urejajo primeri, ki se nanašajo na državljane tretjih držav. Predmet izpodbijanega sklepa je v prvi vrsti vzpostavitev predpisov za koordinacijo sistemov socialne varnosti med Unijo in tretjimi državami.

73. Člen 48 PDEU organom Unije v zvezi s tem ne podeljuje nobenih pristojnosti.

74. Sodišče je v zadevah C-431/11 in C-656/11 nedavno res presodilo, da je člen 48 PDEU pravna podlaga za razširitev socialnopravnih predpisov Unije na EGP in Švico.⁴⁰ Vendar iz tega ni mogoče sklepati, da člen 48 PDEU v splošnem omogoča sprejetje socialnopravnih pravil v zvezi z razmerji med Unijo in tretjimi državami. Uporabo člena 48 PDEU, ki jo je Sodišče dopustilo v razmerjih z državami, ki delujejo v EGP in Švici, je namreč treba presojeti glede na posebnosti, ki so značilne za Sporazum EGP in Sporazum o prostem gibanju oseb s Švico. Sodišče je poleg tega poudarilo posebnosti v sodbah, ki ju je izdalo v zadevah C-431/11 in C-656/11.

75. Tako je Sodišče v zadevi C-431/11 opozorilo, da je s Sporazumom EGP uvedena tesna združitev med Unijo in državami EFTA, ki temelji na posebnih vezeh in privilegijih med pridruženimi in katere cilj je zagotoviti kar največjo možno uresničitev prostega gibanja.⁴¹ Sporni sklep Sveta v zadevi C-431/11 je spadal med ukrepe, s katerimi mora biti pravo notranjega trga Unije, kolikor je mogoče, razširjeno na EGP, tako da so državljani navedenih držav upravičeni do prostega gibanja oseb pod enakimi socialnimi pogoji kot državljani Unije.⁴²

76. Podobno je Sodišče nekoliko pozneje v zadevi C-656/11 poudarilo, da dvostranski sporazumi med Unijo in Švico zajemajo obsežna področja ter določajo posebne pravice in obveznosti, ki so v nekaterih pogledih podobne pravicam in obveznostim, ki jih določa PDEU.⁴³ Zlasti glede predpisov za koordinacijo sistemov socialne varnosti naj bi bilo treba Švico „obravnavati kot državo članico Evropske unije“.⁴⁴

77. Za uporabo člena 48 PDEU je bila v zadevah C-431/11 in C-656/11 odločilna ugotovitev, da se Švica in države EFTA, to je Norveška, Islandija in Liechtenstein, kar zadeva socialne pogoje za izvajanje prostega gibanja oseb, obravnavajo tako kot države članice Unije, tako da se lahko štejejo za sestavni del notranjega trga.

39 — V tem smislu glej sodbi Khalil in drugi (od C-95/99 do C-98/99 in C-180/99, EU:C:2001:532, točka 56) in mnenje 1/94 (EU:C:1994:384, zlasti točke 81, 86 in 90); glej tudi moje sklepne predloge v zadevi Komisija/Svet (C-13/07, EU:C:2009:190, točka 149).

40 — Glej glede EGP sodbo Združeno kraljestvo/Svet (C-431/11, EU:C:2013:589, točka 68) in glede Švice sodbo Združeno kraljestvo/Svet (C-656/11, EU:C:2014:97, točka 64).

41 — Sodba Združeno kraljestvo/Svet (C-431/11, EU:C:2013:589, točki 49 in 50).

42 — Sodba Združeno kraljestvo/Svet (C-431/11, EU:C:2013:589, točki 58 in 59).

43 — Sodba Združeno kraljestvo/Svet (C-656/11, EU:C:2014:97, točka 53).

44 — Sodba Združeno kraljestvo/Svet (C-656/11, EU:C:2014:97, točka 58).

78. Položaj med Unijo in Turčijo ni primerljiv. Drugače od sporazuma EGP in sporazuma o prostem gibanju oseb s Švico, Pridružitveni sporazum, ki nas v tej zadevi zanima, ne določa nobene splošne razširitve pravil notranjega trga na Turčijo. Čeprav Pridružitveni sporazum skuša vzpostaviti čedalje tesnejše vezi s Turčijo,⁴⁵ z dolgoročnim ciljem pridružitve Turčije k Evropski uniji,⁴⁶ vendarle velja, da je trenutno stanje daleč od popolne pridružitve Turčije k državam, ki so del evropskega notranjega trga.⁴⁷

79. Pridružitveni sporazum zlasti še ne vzpostavlja prostega gibanja delavcev med Unijo in Turčijo, ampak določa le njegovo postopno uresničitev.⁴⁸ Nekateri bistveni elementi tega programa do danes še niso bili uresničeni.⁴⁹ Sodna praksa v zvezi s pravicami turških državljanov, zaposlenih v Uniji, in njihovih družinskih članov se zato le v posameznih primerih, „kolikor je mogoče“, sklicuje na načela v zvezi s prostim gibanjem delavcev, ki veljajo znotraj Unije.⁵⁰

80. Drugače od sporazuma EGP in Sporazuma o prostem gibanju delavcev, sklenjenega s Švico, pa se v okviru pridruževanja s Turčijo ne teži k temu, da bi turški državljani v Uniji ali državljani Unije v Turčiji smeli opravljati dejavnost pod enakimi pogoji kot državljani teh ozemelj. Nasprotno, Unija in Turčija v bistvu želita „biti usmerjeni“⁵¹ s členi od 48 PEGS do 50 PEGS (postali člani od 45 PDEU do 47 PDEU) in uporabiti načelo prepovedi diskriminacije zaradi državljanstva,⁵² medtem ko Pridružitveni sporazum *ne* napotuje na člen 51 PEGS, ki ustreza današnjemu členu 48 PDEU.

81. Ta občutno manjša intenzivnost pridružitve se odraža tudi v obravnavani koordinaciji sistemov socialne varnosti med Unijo in Turčijo. Tako se trenutno veljavni Sklep št. 3/80 in načrtovani novi sklep pridružitvenega sveta izbirno zgledujeta po Uredbi št. 1408/71 oziroma njeni naslednici, Uredbi št. 883/2004, vendar celotni sistem socialnopravnih določb, ki veljajo znotraj Unije, ni prenesen na Turčijo. Še več, v Pridružitvenem sporazumu je celotni prenos koordinacije sistemov socialne varnosti, ki velja v Uniji, celo izrecno izključen, saj države članice *niso* zavezane k upoštevanju zavarovalne ali delovne dobe, izpolnjene v Turčiji.⁵³

82. Zato se v nasprotju z navedbami Sveta in Komisije rešitev zadev C-434/11 in C-656/11 ne more prenesti na ta primer.

83. Člen 48 PDEU se sicer v skladu z navedeno sodno prakso *izjemoma* lahko upošteva pri sprejetju predpisov v okviru pridruževanja, ki je že tako široko razvito, da pridružene tretje države na notranjem trgu dejansko sodelujejo kot države članice Unije. Takrat – in le takrat – se koordinacija sistemov socialne varnosti v zvezi s temi tretjimi državami lahko enači z notranjimi zadevami notranjega trga in temelji na členu 48 PDEU.

45 — Uvodna izjava 1 Pridružitvenega sporazuma.

46 — Uvodna izjava 4 Pridružitvenega sporazuma.

47 — Glej v tem smislu sodbo Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583, zlasti točki 49 in 56), ki se nanaša na svobodo opravljanja storitev; podobno tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Darmona v zadevi Demirel (12/86, EU:C:1987:232, točka 21). Tudi v obrazložitvi predloga Komisije k izpodbijanemu sklepu (glej opombo 18 zgoraj) je na strani 6 navedeno, da „sedanjega pravnega položaja ni mogoče opisati kot razširitev notranjega trga glede prostega gibanja oseb“.

48 — Člen 12 Pridružitvenega sporazuma in člen 36 Dodatnega protokola.

49 — Poleg tega turški državljani ne uživajo pravice do prostega gibanja znotraj Unije (sodba Derin, C-325/05, EU:C:2007:442, točka 66 in navedena sodna praksa; glej tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca P. Légerja v zadevi Eddline El-Yassini, C-416/96, EU:C:1998:243, točka 40); predvsem nimajo posamične pravice do prvega vstopa in pravice do zaposlitve v Uniji, ampak lahko vsakokratna država članica prosto presoja o tem, ali bo zadevni osebi omogočila dostop do svojega trga dela ali ne.

50 — Glej sodbe Bozkurt (C-434/93, EU:C:1995:168, točka 20), Birden (C-1/97, EU:C:1998:568, točka 24), Ayaz (C-275/02, EU:C:2004:570, točka 44), Genc (C-14/09, EU:C:2010:57, točka 17) in Dülger (C-451/11, EU:C:2012:504, točka 48).

51 — Člen 12 Pridružitvenega sporazuma.

52 — Člen 9 Pridružitvenega sporazuma.

53 — Člen 39(2), drugi stavek, Dodatnega protokola.

84. Vendar člen 48 PDEU – drugače od navedb Sveta in Komisije – *ni* ustrezna pravna podlaga za primere, v katerih ne gre za razmerja, ki so podobna razmerjem na notranjem trgu, ker so razmerja med Unijo in zadevno tretjo državo še v fazi postopnega približevanja notranjemu trgu.

85. Prav za to gre v obravnavanem odnosu s Turčijo.

86. Glede na navedeno zato ne člen 48 PDEU ne člen 79 PDEU ne moreta biti pravna podlaga za izpodbijani sklep.

3. Člen 217 PDEU bi bila pravilna materialnopravna podlaga

87. Za določitev ustrezne pravne podlage za izpodbijani sklep je odločilno, da ta sklep znotraj Unije pomeni prvi potreben korak za nadaljnji razvoj pridruževanja s Turčijo. Zato bi bilo treba uporabiti enaka *materialna* pooblastila kot za sklenitev Pridružitvenega sporazuma in Dodatnega protokola s strani tedanje Evropske gospodarske skupnosti, to je pristojnost za sklepanje pridružitvenih sporazumov iz člena 217 PDEU (prej člen 238 PEGS).

88. Po mojem mnenju sodna praksa ne vsebuje nobene oporne točke za stališče Sveta in Komisije, da bi bilo člen 217 PDEU mogoče uporabiti samo kot pravno podlago za pridružitve in za morebitne dopolnitve ali spremembe njegovega institucionalnega okvira, medtem ko bi bilo z njegovega področja uporabe treba izvzeti vse ukrepe, namenjene prenosu pridružitvenega programa, ki je opredeljen v Pridružitvenem sporazumu.

89. Prav nasprotno: tudi če člen 217 PDEU dopušča zelo obsežen korak pridružitve med Unijo in tretjo državo, mora ta določba toliko bolj služiti tudi za pravno podlago za specifične ukrepe za spremembo, razširitev ali nadaljnji razvoj nekega obstoječega pridruževanja (*argumentum a maiore ad minus*). To velja tudi za ukrepe za prenos pridružitvenega programa, potrjenega v Pridružitvenem sporazumu,⁵⁴ katerega cilj je med drugim postopno uresničevanje svobodnega gibanja delavcev.⁵⁵

90. Mogoče je, da Unija *enostranske ukrepe*, ki jih sprejme za izpolnitev svojih obveznosti iz Pridružitvenega sporazuma, lahko opre – po potrebi pa tudi mora opreti – na pravno podlago, ki ni člen 217 PDEU.⁵⁶ Če pa je, tako kot v tej zadevi, *pridružitveni svet* tisti, ki sprejema takšne ukrepe, med Unijo in Turčijo deluje pridružitveni organ. Z vidika prava Unije je delovanje tega pridružitvenega sveta legitimizirano le na podlagi pristojnosti za sklepanje pridružitvenih sporazumov iz člena 217 PDEU. Predpise, ki jih mora sprejeti pridružitveni svet, je težko opreti na člen 79 PDEU ali člen 48 PDEU. Nič drugega ne sme veljati za izpodbijani sklep, s katerim Svet Evropske unije pred delovanjem pridružitvenega sveta potrjuje stališče Unije in s tem nazadnje pripravi delovanje Unije na mednarodni ravni ter nameravana prilagajanja sklepov, ki veljajo v zvezi s pridruževanjem. Tudi njegova materialnopravna podlaga mora biti člen 217 PDEU.

91. Tudi če bi se strinjali, da bi se nekatere od načrtovanih določb za koordinacijo sistemov socialne varnosti, in sicer tiste, ki se nanašajo na državljane tretjih držav in njihove družinske člane – lahko sprejele na podlagi člena 79(2)(b) PDEU,⁵⁷ bi se člen 217 PDEU v okviru Pridružitvenega sporazuma s tretjo državo, kot je Turčija, vendarle štel za *lex specialis*.⁵⁸

54 — Zato je bilo pravilno, da je Komisija leta 1983 svoj predlog Uredbe za izvajanje Sklepa št. 3/80 Pridružitvenega sveta oprla na člen 238 PEGS (postal člen 217 PDEU) (glej zgoraj točko 23 in opombo 13 teh sklepnih predlogov). Presenetljivo pa je, da se je Komisija v obravnavanem postopku izrekla proti primernosti prav te pristojnosti za sklepanje pridružitvenih sporazumov kot materialnopravne podlage za izpodbijani sklep.

55 — Člen 12 Pridružitvenega sporazuma in člen 36 Dodatnega protokola.

56 — Svet je v postopku pred Sodiščem kot primer navedel spremembo carin, ki jih je Unija uvedla v razmerju do pridružene tretje države; zunaj delovanja pridružitvenega sveta se zato v zadevi kot pooblastilo lahko uporabi člen 207 PDEU.

57 — Glej zgoraj točko 45 teh sklepnih predlogov.

58 — V tem smislu glej tudi sodbo Parlament/Svet (C-155/07, EU:C:2008:605, točka 34 na koncu), po kateri se mora pravni akt vselej opirati na tisto od dveh mogočih pravnih podlag, ki je bolj posebna.

92. Člen 217 PDEU drugače od člena 48 PDEU nedvomno omogoča sprejetje predpisov o razmerju med Unijo in tretjimi državami, ki tako kot za državljane Unije veljajo tudi za državljane tretjih držav, vključno z gospodarsko neaktivnimi osebami. Prav takšne določbe, ki se nanašajo na razmerje Unije do tretjih držav in status državljanov teh tretjih držav, so značilne za Pridružitveni sporazum. V tem smislu je Sodišče že pred časom ugotovilo, da člen 217 PDEU (prej člen 238 PEGS) Uniji daje pristojnost, da zagotavlja izpolnjevanje svojih obveznosti v razmerju do tretjih držav na vseh področjih, urejenih s Pogodbami, tudi v zvezi s pravnim položajem delavcev migrantov in njihovih družinskih članov.⁵⁹

93. Sodišče bi s priznavanjem člena 217 PDEU kot materialnopravne podlage za vse ukrepe za izvajanje pridružitvenega programa, opredeljenega v Pridružitvenem sporazumu, lahko občutno prispevalo k pravni varnosti na področju pridruževanja in k poenotenju različnih praks institucij Unije na tem področju. Poleg tega bi se bilo s tem mogoče izogniti nizu pravnih sporov o vprašanju pravne podlage, kot so spori, ki so nastali v zadevah C-434/11 in C-656/11 ter v obravnavani zadevi.

94. Drugače kot menita Svet in Komisija, tudi sodna praksa Sodišča v zadevi CITES⁶⁰ ne nasprotuje uporabi člena 217 PDEU kot materialnopravne podlage za sporni sklep. Iz sodbe CITES je razvidno le, da mora Svet v smislu člena 218(9) PDEU v svojih sklepih o določanju stališča Unije v mednarodnih organih uporabiti posebno materialnopravno podlago, ki jo mora tudi navesti.⁶¹ Vendar iz nobenega dela te sodbe ni mogoče sklepati, da člen 217 PDEU ni ustrezna ali dovolj konkretna materialnopravna podlaga za navedene sklepe.

95. Proti uporabi člena 217 PDEU kot pooblastitvi za sprejetje sklepa, kot je tukaj izpodbijani, ni mogoče ugovarjati, da se na ta način čezmerno otežuje postopek za sprejetje sklepov pridružitvenega sveta.

96. Na eni strani namreč niso postopki odločilni za izbiro pravne podlage pravnega akta, ampak je pravna podlaga odločilna za določanje postopka, ki se uporabi za sprejetje pravnega akta.⁶²

97. Na drugi strani uporaba člena 217 PDEU kot materialnopravne podlage v obravnavanem primeru ne pomeni spremembe v postopku. S procesnopravnega vidika namreč ostaja upošteven člen 218(9) PDEU, v okviru katerega Svet odloča s kvalificirano večino (člen 16(3) PEU). Zahteva po soglasni odločitvi Sveta (člen 218(8), pododstavek 2, PDEU) se prav tako kot zahteva po odobritvi Evropskega parlamenta (člen 218(6)(a)(i) PDEU) v skladu z njegovim smislom in namenom ter sistematično člena 218 PDEU⁶³ nanaša samo na prvo sklenitev Pridružitvenega sporazuma ali strukturne spremembe takšnega sporazuma, za katere člen 218(9) PDEU, kot je razvidno iz njegovega zadnjega stavka („razen [...]“), ne velja.

98. V skladu z navedenim ugotavljam – kot že prej v zadevi C-431/11⁶⁴ – da bi bil člen 217 PDEU ustrezna materialnopravna podlaga za izpodbijani sklep, pri čemer bi s procesnopravnega vidika člen 218(9) PDEU ostal ustrezen pri sprejetju sklepa v Svetu s kvalificirano večino (člen 16(3) PEU).

59 — Sodba Demirel (12/86, EU:C:1987:400, točka 9); zgolj mimogrede opozarjam, da se ta sodba nanaša prav na Pridružitveni sporazum s Turčijo, ki je predmet obravnavane zadeve.

60 — Sodba Komisija/Svet (C-370/07, EU:C:2009:590).

61 — Sodba Komisija/Svet (C-370/07, EU:C:2009:590, zlasti točka 55).

62 — Sodba Parlament/Svet (C-130/10, EU:C:2012:472, točka 80).

63 — Sistemska umestitev člena 218(9) PDEU za člen 218(6) in (8) PDEU kaže, da gre za poseben, *poenostavljen* postopek, s katerim se z zadržanjem mednarodnega sporazuma in določitvijo stališča Unije z namenom sprejemanja sklepov v nacionalnih organih *odstopa od klasičnega postopka* za sklepanje mednarodnih sporazumov. Samo tako je mogoče pojasniti, zakaj člen 218(9) PDEU izrecno Ureja pravico Komisije oziroma visokega predstavnika, da predlaga v njem navedene sklepe.

64 — Sklepni predlogi v zadevi Združeno kraljestvo/Svet (C-431/11, EU:C:2013:187, točke od 52 do 63).

99. Z vidika procesnega prava lahko sicer Sodišče v obravnavanem primeru kot ustrezno pravno podlago izpodbijanega sklepa navede člen 217 PDEU. Združeno kraljestvo, ki ga podpira Irska, je namreč izrecno vložilo ugovor napačne pravne podlage, ki je tako postal predmet postopka. Prav tako je bila možnost uporabe člena 217 PDEU kot materialnopravne podlage predmet obravnave v pisnem in ustnem postopku. Zato ni nobenih pomislekov v zvezi s pravico do zaslišanja in načelom kontradiktornosti postopka.⁶⁵

100. Mogoče je, da so nekatere stranke postopka – kot se je zgodilo tudi v zadevi C-431/11 – zadržane do uporabe člena 217 PDEU kot pravilne materialnopravne podlage za izpodbijani sklep. Vendar so ti zadržki verjetno povezani z interesi teh strank in niso takšni, da bi odločitev Sodišča omejili zgolj na izbiro med členom 79 PDEU na eni strani in členom 48 PDEU na drugi. Sodišče namreč niso „usta strank“.⁶⁶ V skladu s tem ne more biti zavezano upoštevati samo argumente, ki so jih stranke navedle v podporo svojim predlogom, saj bi sicer morale svojo odločitev morda opreti na napačne pravne preudarke.⁶⁷

4. Podredno: sklicevanje na člen 216(1) PDEU

101. Samo za primer, da Sodišče ne bo sledilo mojim ugotovitvam glede člena 217 PDEU, dodajam, da bi bilo v obravnavanem primeru mogoče uporabiti tudi člen 216(1) PDEU.

102. Člen 216(1) PDEU se ne sme zamenjevati s splošnim pooblastilom institucij Unije za zunanje delovanje. Nasprotno, iz te določbe se o zunanji pristojnosti lahko sklepa le v zvezi z v njej navedenimi določbami Pogodb, cilji Unije, pravnimi akti in prepisi prava Unije.

103. K ugotovitvam o členu 216(1) PDEU me je v obravnavani zadevi med drugim privedlo to, da je Svet v pisnem in ustnem postopku pred Sodiščem uporabo člena 48 PDEU kot materialnopravne podlage za izpodbijani sklep skušal zagovarjati delno s sklicevanjem na tako imenovano doktrino AETR.⁶⁸

104. V zvezi s tem je treba navesti, da je doktrina AETR od začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe z dne 1. decembra 2009 v bistvenem kodificirana v členu 216(1) PDEU.⁶⁹ Če se je torej Svet pri sprejetju izpodbijanega sklepa želel sklicevati na katere koli druge „učinke AETR“, se v preambuli sklepa ni mogel zadovoljiti le s sklicevanjem na člen 48 PDEU, ampak je moral *dodatno* navesti tudi člen 216(1) PDEU kot materialnopravno podlago. To, da ni uporabil člena 216(1) PDEU, je treba šteti vsaj za pomanjkljivo obrazložitev v smislu člena 296(2) PDEU.

105. Ob upoštevanju navedenega si je povsem mogoče zamisliti, da se v tem primeru člen 216(1) PDEU vzame za oporno točko za obstoj pooblastila za zunanje delovanje Unije. Drugače od tega, kar menijo nekatere stranke v postopku, je ta določba namenjena prav temu.

65 — Sodbi Komisija/Irska in drugi (C-89/08 P, EU:C:2009:742, zlasti točki 50 in 51) in potrditev v M/EMEA (C-197/09 RX-II, EU:C:2009:804, točke od 39 do 42).

66 — Tako že generalni pravobranilec P. Léger v sklepnih predlogih v zadevi Parlament/Gutiérrez de Quijano y Lloréns (C-252/96 P, EU:C:1998:157, točka 36).

67 — Glej v tem smislu sklep UER/M6 in drugi (C-470/02 P, EU:C:2004:565, točka 69) in sodbo Švedska/API in Komisija (C-514/07 P, C-528/07 P in C-532/07 P, EU:C:2010:541, točka 65).

68 — Doktrina AETR izhaja iz sodbe Komisija/Svet (22/70, EU:C:1971:32, točke od 15 do 19); povzetek poznejšega datuma najdemo na primer v mnenju 1/03 (EU:C:2006:81, točke od 114 do 133).

69 — V tem smislu glej moje sklepne predloge v zadevi Komisija/Svet (C-137/12, EU:C:2013:441) in sklepne predloge generalne pravobranilke E. Sharpston v zadevi Komisija/Svet (C-114/12, EU:C:2014:224), ki se nanašajo na člen 216(1) PDEU v zvezi s členom 3(2) PDEU.

106. Sprejetje ukrepa, kakršen je načrtovani novi sklep pridružitvenega sveta, sicer res ni določeno v primarnem pravu Unije, torej v PEU oziroma PDEU, tako da je sklicevanje na člen 216(1), prvi primer, PDEU („kadar je tako določeno v Pogodbah“) izključeno. Prav tako načrtovano sprejetje sklepa v pridružitvenem svetu ni namenjeno „doseganju enega od ciljev iz Pogodb“ v okviru „politike Unije“, zato niti drugi primer iz člena 216(1) ne pride v poštev kot oporna točka.⁷⁰

107. Prav tako ni razvidno, kako bi se na „skupna pravila“, to je določbe prava Unije, s sprejetjem določb za koordinacijo sistemov socialne varnosti držav članic lahko „vplivalo“ na določbe Turčije ali „spremenilo njihovo področje uporabe“, kot to določa člen 216(1), četrti primer, PDEU. V zvezi s tem je zato treba spomniti, da socialno pravo Unije, kot izhaja iz uredb št. 883/2004 in št. 987/2009, kot tako velja le za notranji trg, ne pa tudi za razmerja s tretjimi državami. Na to socialno pravo se ne vpliva, kadar je – kot v obravnavanem primeru – *zunaj njegovega področja uporabe* državljanom tretjih držav v Uniji in državljanom Unije v tretjih državah ter njihovim družinskim članom treba priznati nekatere pravice socialne narave.

108. Prav nasprotno, v poštev pride sklicevanje na tretji primer, predviden v členu 216(1) PDEU, v skladu s katerim Unija „v okviru svojih politik“ lahko sklene mednarodni sporazum s tretjo državo, če je ta sklenitev „določena v pravno zavezujočem aktu Unije“.

109. Pridružitveni sporazum in njegov Dodatni protokol sta mednarodna sporazuma, ki ju je sklenila Evropska gospodarska skupnost kot pravna predhodnica Unije in ki ju je od takrat treba šteti za sestavni del pravnega reda Unije,⁷¹ ter ki v skladu s členom 216(2) PDEU zavezujeta tako institucije kot države članice Unije. Zato je oba treba šteti za „pravno zavezujoča akta Unije“ v smislu člena 216(1), tretji primer, PDEU.

110. V členu 39 Dodatnega protokola je določeno, da Pridružitveni svet sprejme „ukrepe socialne varnosti“ za delavce s turškim državljanstvom, ki se gibljejo v Skupnosti, in za njihove družinske člane, ki stalno prebivajo v Uniji; ti ukrepi morajo „v skladu s pravili, ki jih bo treba še določiti“, omogočiti seštevanje nekaterih zavarovalnih in delovnih dob v državah članicah.

111. Za sprejetje ustreznih določb za državljane Unije, zaposlene v Turčiji, in njihove družinske člane sicer ne obstaja izrecna posebna določba, primerljiva s členom 39 Dodatnega protokola. Kljub temu iz člena 12 Pridružitvenega sporazuma in člena 36 Dodatnega protokola izhaja, da cilj postopne vzpostavitve svobodnega gibanja delavcev v splošnem velja med državami članicami in Turčijo, pri čemer je v skladu s členom 9 Pridružitvenega sporazuma prepovedana diskriminacija zaradi državljanstva. Iz tega je mogoče sklepati, da mora koordinacija sistemov socialne varnosti med Unijo in Turčijo, ki je določena v Pridružitvenem sporazumu, koristiti državljanom Unije, zaposlenim v Turčiji, in njihovim družinskim članom.

112. V teh okoliščinah bi izpodbijani sklep lahko temeljil tudi na tretjem primeru, ki ga člen 216(1) PDEU predvideva kot materialnopravno podlago. Z izpodbijanem sklepom se namreč pripravlja mednarodni sporazum v okviru pridružitvenega sveta, ta sporazum pa je predviden v dveh pravno zavezujočih aktih Unije – Pridružitvenem sporazumu in njegovem Dodatnem protokolu.

70 — Unija si je v Pogodbah postavila cilj vzpostavitve notranjega trga oziroma zagotovitve njegovega delovanja (člen 3(3), prvi stavek, PEU in člen 26, prvi stavek, PDEU). Zakonodajalec Unije ima v skladu s Pogodbama le v ta namen pooblastilo za koordinacijo sistemov socialne varnosti *znotraj Unije* (člen 48(1) PDEU); glej tudi zgoraj točke od 67 do 86 teh sklepnih predlogov.

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

113. Ker pa – kot je že navedeno – člen 217 PDEU pomeni drugo, posebnjšo pravno podlago za izpodbijani sklep,⁷² ostajam pri mnenju, da se končno ne bi smelo sklicevati na člen 216(1), tretji primer, PDEU, ampak na člen 217 PDEU.⁷³

B – Koristni učinek Protokola št. 21 za PEU in PDEU

114. Dodatno si dovoljujem – podobno kot že v zadevi C-431/11 – poudariti, da uporaba členov 217 PDEU, 48 PDEU ali 216(1), tretji primer, PDEU v primeru, kot je obravnavani, Protokolu št. 21 ne odvzame koristnega učinka.

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

116. Stvarno področje uporabe tega posebnega pravila je izrecno omejeno na območje svobode, varnosti in pravice. Kot določbo o izjemi jo je poleg tega treba razlagati ozko.⁷⁴

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

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

119. Poleg tega bi pomembno vplivalo na delovanje Pridružitvenega sporazuma in uresničitvev v njem določenega programa pridruževanja,⁷⁵ če bi posamezne države članice Unije v razmerju s pridruženo tretjo državo ali njenimi državljani samo deloma ali s spremembami uporabile pravni red Unije in bi tako lahko zahtevale posebno obravnavanje.

120. Na področju uporabe Pridružitvenega sporazuma ni prostora za pravila *opt-in* ali *opt-out* in s tem nazadnje za Evropo *à la carte*. Sicer bi obstajala nevarnost za razdrobljenost pridružitve s škodljivimi posledicami za enako obravnavanje vseh oseb in podjetij, vključenih na področje uporabe Pridružitvenega sporazuma, in za poenotenje na njegovi podlagi sprejetih konkurenčnih pogojev.⁷⁶

C – Učinki izbire napačne pravne podlage na veljavnost izpodbijanega sklepa

121. Kot je bilo ugotovljeno zgoraj, je Svet za sporni sklep izbral napačno pravno podlago. Ta sklep bi moral temeljiti na pooblastilu za sklepanje pridružitvenih sporazumov iz člena 217 PDEU kot materialnopravne podlage ali, podredno, na členu 216(1), tretji primer, PDEU, v obeh primerih v povezavi s členom 218(9) PDEU kot procesnopravni podlagi.

72 — Glej zgoraj točke od 87 do 98 teh sklepnih predlogov.

73 — V zvezi s tem ponovno glej sodbo Parlament/Svet (C-155/07, EU:C:2008:605, točka 34), po kateri se mora pravni akt vselej opirati na tisto od dveh mogočih pravnih podlag, ki je posebnjša.

74 — Združeno kraljestvo in Irsko sta v obravnavanem postopku izrecno nasprotovali tako ozki razlagi Protokola št. 21, ne da bi v utemeljitve podali kakršne koli konkretne argumente.

75 — Pridružitveni sporazum za primer pridružitve med Unijo in Turčijo izrecno predvideva postopno vzpostavitev svobodnega gibanja delavcev s sprejetjem določb na področju socialne varnosti delavcev migrantov (glej v tem smislu člen 12 Pridružitvenega sporazuma ter člena 36 in 39 Dodatnega protokola).

76 — V zvezi s tem znova glej načelo prepovedi diskriminacije zaradi državljanstva, določeno v členu 9 Pridružitvenega sporazuma.

122. Izbira napačne pravne podlage za pravni akt Unije pa ne pomeni nujno, da je treba ta pravni akt Unije razglasiti za ničn. V skladu s sodno prakso se ničnost pravnega akta ne more uveljavljati, če neustrezna pravna podlaga ne vpliva na vsebino pravnega akta ali na postopek, ki se uporabi za sprejetje tega akta, in pomeni izključno formalno napako.⁷⁷

123. Tako je v tej zadevi. Na podlagi člena 218(9) PDEU bi moral Svet izpodbijani sklep sprejeti s kvalificirano večino in brez sodelovanja Evropskega parlamenta,⁷⁸ ne glede na to, ali za ustrezno pravno podlago šteje člen 217 PDEU, člen 216(1) PDEU ali člen 48 PDEU, ki ga je uporabil Svet. Dalje, nobena od navedenih materialnopравnih podlag Združenemu kraljestvu in Irski ne dopušča uporabe posebne ureditve iz Protokola št. 21.

124. Tako izbira napačne pravne podlage v obravnavanem primeru ne upravičuje razglasitve ničnosti izpodbijanega sklepa.

VI – Stroški

125. V skladu s členom 138(1) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov. Ker na podlagi rešitve, ki jo predlagam, Združeno kraljestvo s svojimi navedbami ne bo uspelo, mu je ob upoštevanju predloga Sveta treba naložiti plačilo stroškov. Po drugi strani Irska in Komisija kot intervenientki nosita vsaka svoje stroške v skladu s členom 140(1) Poslovnika.

VII – Predlog

126. Na podlagi zgornjih preudarkov Sodišču predlagam, naj odloči:

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

⁷⁷ — V zvezi s pojmom izključno formalne napake glej sodbe Komisija/Svet (165/87, EU:C:1988:458, točke od 18 do 21), Španija in Finska/Parlament in Svet (C-184/02 in C-223/02, EU:C:2004:497, točke od 42 do 44), Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, točka 44) in Komisija/Svet (C-370/07, EU:C:2009:590, točki 61 in 62); glej tudi moje sklepne predloge v zadevi Komisija/Svet (C-94/03, EU:C:2005:308, točka 53).

⁷⁸ — Glej zgoraj točko 97 teh sklepnih predlogov.