



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 18. decembra 2014 *

„Ničnostna tožba — Koordinacija sistemov socialne varnosti — Pridružitveni sporazum EGS-Turčija — Sklep Sveta o stališču, ki se sprejme v imenu Evropske unije v okviru Pridružitvenega sveta — Izbira pravne podlage — Člen 48 PDEU — Člen 79(2)(b) PDEU — Člen 217 PDEU“

V zadevi C-81/13,

zaradi ničnostne tožbe na podlagi člena 263 PDEU, vložene 15. februarja 2013,

Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska, ki ga zastopajo M. Holt ter C. Murrell, E. Jenkinson in S. Behzadi Spencer, agenti, skupaj z A. Dashwoodom, QC,

tožeča stranka,

ob intervenciji

Irske, ki jo zastopa L. Williams, agentka, skupaj z N. Traversom, BL, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

intervenientka,

proti

Svetu Evropske unije, ki ga zastopata E. Finnegan in M. Chavier, agenta,

tožena stranka,

ob intervenciji

Evropske komisije, ki jo zastopajo A. Aresu, J. Enegren in S. Pardo Quintillán, agenti, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

intervenientka,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, K. Lenaerts, podpredsednik, M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Ó Caoimh in J.-C. Bonichot, predsedniki senatov, J. Malenovský, E. Levits, A. Arabadžiev, sodniki, M. Berger, sodnica, E. Jarašiūnas (poročevalec) in C. G. Fernlund, sodnika,

generalna pravobranilka: J. Kokott,

* Jezik postopka: angleščina.

sodna tajnica: L. Carrasco Marco, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 13. maja 2014,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 17. julija 2014

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska s tožbo Sodišču predlaga razglasitev ničnosti Sklepa 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: izpodbijani sklep).

Pravni okvir

- 2 Sporazum o pridružitvi med Evropsko gospodarsko skupnostjo in Turčijo (v nadaljevanju: Sporazum EGS-Turčija) sta 12. septembra 1963 v Ankari podpisali Republika Turčija na eni strani ter države članice EGS in Skupnost na drugi. V imenu Skupnosti je bil sklenjen, odobren in potrjen s Sklepom Sveta 64/732/EGS z dne 23. decembra 1963 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 11, str. 10), ki je bil sprejet na podlagi člena 238 Pogodbe EGS (postal člen 217 PDEU).
- 3 V skladu s členom 2(1) Pridružitvenega sporazuma je njegov cilj spodbuditi trajno in uravnoteženo krepitev trgovinskih in gospodarskih odnosov med pogodbenicami ob celovitem upoštevanju potrebe, da se tako zagotovijo hitrejši razvoj turškega gospodarstva ter dvig zaposlenosti in izboljšanje življenjskih razmer turškega naroda.
- 4 Člen 9 tega sporazuma določa, da je v okviru njegovega področja uporabe „vsaka diskriminacija na podlagi državljanstva prepovedana“.
- 5 Člen 12 tega sporazuma določa:
„Pogodbenici se dogovorita, da bosta upoštevali člene 48, 49 in 50 Pogodbe o ustanovitvi Skupnosti, zato da bi postopoma uresničili prosto gibanje delavcev med njima.“
- 6 Dodatni protokol, ki je bil podpisan 23. novembra 1970 v Bruslju, ki je priložen Sporazumu EGS-Turčija in ki je bil v imenu Skupnosti sklenjen, odobren in potrjen z Uredbo Sveta (EGS) št. 2760/72 z dne 19. decembra 1972 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 11, str. 41, v nadaljevanju: Dodatni protokol), ki je – kot je razvidno iz njegovega člena 62 – sestavni del Sporazuma o pridružitvi, v točki 36 določa:

„Prost pretok delavcev med državami članicami Skupnosti in Turčijo se zagotovi postopno v skladu z načeli iz člena 12 Sporazuma [EGS-Turčija] v obdobju od konca dvanajstega in dvaindvajsetega leta po začetku veljavnosti tega sporazuma.

[...]“

7 Člen 39 Dodatnega protokola 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, [turškim] delavcem [...] 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 državljane.“

8 Na podlagi člena 39 Dodatnega protokola je bil sprejet 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, v nadaljevanju: Sklep št. 3/80). V skladu s členom 2 se ta sklep uporabi za delavce, za katere velja ali je veljala zakonodaja ene ali več držav članic in ki so državljani Turčije, za družinske člane teh delavcev, ki stalno prebivajo na ozemlju ene od držav članic, kakor tudi za preživele družinske člane teh delavcev. Na podlagi člena 4, ki opredeljuje vsebinsko področje uporabe, se ta sklep uporablja za vso zakonodajo v zvezi s socialnimi področji, ki se nanašajo na dajatve za bolezen in materinstvo, invalidske dajatve ter dajatve za starost, pomoč ob smrti, dajatve za nesreče pri delu in poklicne bolezni, dajatve za brezposelnost in družinske dajatve.

9 Člen 3(1) Sklepa št. 3/80 z naslovom „Enako obravnavanje“ določa:

„Ob upoštevanju posebnih določb tega sklepa imajo osebe s stalnim prebivališčem na ozemlju ene od držav članic, za katere se uporablja ta sklep, enake pravice in obveznosti po zakonodaji vsake države članice kot državljani te države članice.“

10 Naslov III Sklepa št. 3/80 vsebuje posebne določbe v zvezi z različnimi vrstami dajatev. Te določbe v bistvenem napotujejo na nekatere določbe Uredbe 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 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 1, str. 35) in nekatere določbe Uredbe Sveta (EGS) št. 574/72 z dne 21. marca 1972 o določitvi postopka za izvajanje Uredbe št. 1408/71 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 1, str. 83).

Izpodbijani sklep

11 Izpodbijani sklep je bil sprejet v skladu s predlogom Komisije na podlagi člena 48 PDEU v povezavi s členom 218(9) PDEU. V uvodni izjavi 1 je navedeno, da Sporazum o pridružitvi med EGS in Turčijo ter Dodatni protokol določata, da je treba prosto gibanje delavcev med Unijo in Turčijo zagotavljati

postopno, medtem ko je v njegovih uvodnih izjavah od 2 do 4 povzeta vsebina člena 9 tega sporazuma in člena 39 tega protokola, pri čemer je navedeno, da je bil Sklep št. 3/80 prvi korak k izvajanju teh členov. V uvodnih izjavah od 5 do 7 je navedeno:

- „(5) Zagotoviti je treba, da se na področju socialne varnosti v celoti uporabljata člen 9 Sporazuma [EGS-Turčija] in člen 39 Dodatnega protokola.
- (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 [EGS-Turčija] in Dodatnega protokola v zvezi s koordinacijo sistemov socialne varnosti.“

12 Člen 1, prvi odstavek, izpodbijanega sklepa določa:

„Stališče, ki ga Evropska unija sprejme v okviru Pridružitvenega sveta, ustanovljenega s Sporazumom [EGS-Turčija], v zvezi s sprejetjem določb o koordinaciji sistemov socialne varnosti temelji na osnutku sklepa Pridružitvenega sveta, priloženega temu sklepu.“

13 Osnutek sklepa Pridružitvenega sveta, priložen izpodbijanemu sklepu (v nadaljevanju: osnutek sklepa Pridružitvenega sveta), vsebuje uvodne izjave, navedene v točki 11 te sodbe. Člen 1 tega osnutka sklepa, naslovljen „Opredelitve“, se zlasti glede pojmov „delavec“, „družinski član“, „zakonodaja“ in „dajatve“ sklicuje na Uredbo (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 72), ki je razveljavila Uredbo št. 1408/71, kot tudi na Uredbo (ES) št. 987/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. septembra 2009 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe (ES) št. 883/2004 (UL L 284, str. 1), ki je razveljavila Uredbo št. 574/71.

14 Člen 2 osnutka sklepa Pridružitvenega sveta, naslovljenega, „osebe, za katere se ta sklep uporablja“, določa, da se ta sklep uporablja, na eni strani, za turške delavce, ki so ali so bili zakonito zaposleni na ozemlju države članice in za katere velja ali je veljala zakonodaja ene ali več držav članic, ter za preživele osebe in družinske člane teh delavcev, ki zakonito stalno prebivajo ali so zakonito stalno prebivali s temi delavci v času njihove zaposlitve v državi članici in, na drugi strani, delavce, ki so državljani države članice in so ali so bili zakonito zaposleni na ozemlju Turčije ter za katere velja ali je veljala zakonodaja Turčije, in za preživele osebe ter družinske člane teh delavcev, ki zakonito stalno prebivajo ali so zakonito stalno prebivali s temi delavci v času njihove zaposlitve v Turčiji.

15 Ta osnutek v členu 3 določa enako obravnavanje glede dajatev, v členu 4 pa določa odpravo pogoja o stalnem prebivališču za nekatere dajatve. Poleg tega v členih 5 in 6 vzpostavlja mehanizem za sodelovanje med državami članicami in Turčijo ter določa pravila za upravna preverjanja in zdravniške preglede.

Predlogi strank in postopek pred Sodiščem

16 Združeno kraljestvo Sodišču predlaga, naj izpodbijani sklep razglasi za ničen in Svetu Evropske unije naloži plačilo stroškov.

17 Svet predlaga, naj se tožba zavrne in naj se Združenemu kraljestvu naloži plačilo stroškov.

18 Predsednik Sodišča je s sklepoma z dne 2. julija 2013 in 15. januarja 2014 dovolil intervencijo Komisije v podporo predlogom Sveta, Irski pa je bila dovoljena intervencija v podporo predlogom Združenega kraljestva, da bi lahko predstavili stališča na obravnavi.

Tožba

Trditve strank

- 19 Združeno kraljestvo, ki ga podpira Irska, Svetu očita, da je za materialnopravno podlago izpodbijanega sklepa uporabil člen 48 PDEU. Meni, da ta določba ni ustrezna pravna podlaga za sprejetje takega sklepa, temveč je to člen 79(2)(b) PDEU. Ker Svet za pravno podlago izpodbijanega sklepa ni uporabil zadnjenavedenega člena, naj bi Združenemu kraljestvu in Irski odvzel pravico, ki jo imata v skladu s Protokolom (št. 21) o stališču Združenega kraljestva in Irske glede območja svobode, varnosti in pravice, priloženem Pogodbi EU in Pogodbi DEU, da ne sodelujeta pri sprejetju navedenega sklepa in da ju ta ne zavezuje.
- 20 Združeno kraljestvo v utemeljitev tega očitka navaja, da je člen 48 PDEU postranska določba glede na načelo prostega gibanja zaposlenih in samozaposlenih, ki so državljani držav članic, v Uniji. Zato ta člen ne more biti pravna podlaga za ukrep, kot je izpodbijani sklep, ki se v bistvu nanaša na koordinacijo sistemov socialne varnosti v prid turških državljanov.
- 21 Nasprotno, člen 79(2)(b) PDEU naj bi bil ustrezna pravna podlaga takemu ukrepu, ker ta omogoča sprejetje ukrepov glede „opredelitve pravic državljanov tretjih držav, ki zakonito prebivajo v državi članici, in pogojev, ki urejajo svobodo gibanja in prebivanja v drugih državah članicah“. Sklicevanje na to določbo – ki je bila pravna podlaga za Uredbo (EU) št. 1231/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 o razširitvi uporabe uredb št. 883/2004 in št. 987/2009 na državljane tretjih držav, za katere se navedeni uredbi ne uporabljata le na podlagi njihovega državljanstva (UL L 344, str. 1) in za sprejetje, v letih od 2010 do 2012, devetih sklepov, podobnih izpodbijanemu sklepu, o pridružitvenih sporazumih, sklenjenih z drugimi tretjimi državami – naj bi bilo združljivo s členom 79(1) PDEU, ki določa oblikovanje skupne politike priseljevanja, s katero se v vseh fazah zagotovi ne le učinkovito upravljanje migracijskih tokov, temveč tudi „pravična obravnava državljanov tretjih držav, ki zakonito prebivajo v državah članicah“. To sklicevanje naj bi bilo med drugim skladno z delnim sistemom koordinacije na področju socialne varnosti, uvedene na podlagi osnutka sklepa Pridružitvenega sveta, zlasti z njegovimi členi 2(a) in (b), 3 in 4.
- 22 Te presoje naj ne bi bilo mogoče ovreči z določbami Sporazuma EGS-Turčija in Dodatnega protokola. Posledica člena 12 tega sporazuma in člen 36 tega protokola naj namreč ne bi bila razširitev svobode gibanja v Uniji, ki jo imajo državljani držav članic, na turške državljane. Turški delavci naj še naprej ne bi imeli niti pravice prostega vstopa v Unijo niti pravice prostega gibanja med državami članicami.
- 23 Združeno kraljestvo v zvezi s tem navaja, da utemeljitev v sodbah Združeno kraljestvo/Svet (C-431/11, EU:C:2013:589) in Združeno kraljestvo/Svet (C-656/11, EU:C:2014:97), v katerih je Sodišče presodilo, da bi bilo izpodbijane sklepe, ki so bili sprejeti v kontekstu Sporazuma o Evropskem gospodarskem prostoru z dne 2. maja 1992 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 52, str. 3, v nadaljevanju: Sporazum EGP) in Sporazuma med Evropsko skupnostjo in njenimi državami članicami na eni strani in Švicarsko konfederacijo na drugi o prostem pretoku oseb z dne 21. junija 1999 (UL, L 114, str. 6, v nadaljevanju: Sporazum ES-Švica o prostem gibanju oseb), mogoče zakonito sprejeti na podlagi člena 48 PDEU, kaže na to, da bi bilo mogoče v zvezi z izpodbijanim sklepom sklepati podobno.
- 24 Drugače od Sporazuma EGP in Sporazuma ES-Švica o prostem gibanju oseb naj namen Sporazuma EGS-Turčija in Dodatnega protokola namreč ne bi bil razširiti notranji trg na Turčijo niti omogočiti prosto gibanje oseb med Unijo in to tretjo državo, Sklep št. 3/80 pa naj ne bi razširil uporabe uredb št. 1408/71 in 574/72 na slednjo.

- 25 Prav tako naj izpodbijani sklep, drugače od sklepov v zadevah, v katerih sta bili izdani sodbi Združeno kraljestvo/Svet (EU:C:2013:589) in Združeno kraljestvo/Svet (EU:C:2014:97), ne bi razširil nove ureditve koordinacije sistema socialne varnosti, uvedene z Uredbo št. 883/2004, na Turčijo, temveč naj bi pomenil ukrep, ki se omejuje na posodobitev omejenih pravic, ki so jih zdaj deležni turški delavci na podlagi Sklepa št. 3/80.
- 26 Poleg tega naj se ne bi bilo mogoče sklicevati na člen 217 PDEU kot podlago za sklep, kot je izpodbijani sklep, ker je po mnenju Združenega kraljestva treba razlikovati med sklepom o sprejetju svežnja ukrepov, ki jih zajema Pridružitveni sporazum in ki mora temeljiti na tem členu, in sklepi, sprejetimi na podlagi takega sporazuma, ki morajo temeljiti na pravni podlagi, ki ustreza njihovemu namenu.
- 27 Glede pravil glasovanja, ki se uporabijo v primeru sklepov, sprejetih na podlagi člena 218(9) PDEU, Združeno kraljestvo meni, da se kot standardno pravilo za sklepanje s kvalificirano večino ne uporabi člen 16(3) PEU, temveč je treba uporabiti člen 218(8) PDEU.
- 28 Irska poudarja, da obstoj Protokola (št. 21) ne sme vplivati na izbiro pravne podlage akta Unije. Prav tako meni, da če je Sodišče v sodbah Združeno kraljestvo/Svet (EU:C:2013:589) in Združeno kraljestvo/Svet (EU:C:2014:97) ugotovilo, da bi lahko Unija na podlagi člena 48 PDEU določbe o koordinaciji sistemov socialne varnosti, ki se uporabijo v Uniji, razširila na državljane tretjih držav, bi bilo to zaradi specifičnosti Sporazuma EGP in Sporazuma ES-Švica o prostem gibanju oseb. Sporazum EGS-Turčija in njegov Dodatni protokol naj kot taka ne bi dopuščala enačenja turških delavcev z delavci Unije.
- 29 Svet, ki ga podpira Komisija, to analizo izpodbija in trdi, da je člen 48 PDEU ustrezna materialnopravna podlaga za sprejetje izpodbijanega sklepa.
- 30 Ker mora izbira pravne podlage za akt Unije temeljiti zlasti na njegovem namenu in vsebini, bi bilo po mnenju Sveta treba navesti, da je namen osnutka sklepa Pridružitvenega sveta izvajanje določb Sporazuma EGS-Turčija in Dodatnega protokola, ki se nanašajo na koordinacijo sistemov socialne varnosti, v skladu s ciljem teh aktov, namreč postopnim uresničevanjem prostega gibanja delavcev med pogodbenicami. Dejstvo, da imajo predvidena pravila ožji obseg od tistih, ki se uporabijo za državljane Unije, naj na ta cilj ne bi vplivalo, temveč naj bi bilo posledica tega, da Sporazum EGS-Turčija in Dodatni protokol določata, da je treba prosto gibanje delavcev med Unijo in Turčijo uresničevati postopno. V tej zvezi naj bi iz sodne prakse Sodišča izhajalo, da turški delavci niso več v enakem položaju kot državljani drugih tretjih držav.
- 31 Glede na Sporazum EGS-Turčija naj nameravana sprememba določb, ki se uporabijo za koordinacijo sistemov socialne varnosti, ne bi bil ukrep za razvijanje skupne politike priseljevanja. Prav tako naj namen izpodbijanega sklepa ne bi bil zagotoviti učinkovito upravljanje migracijskih tokov, temveč uresničiti cilj postopnega uresničevanja prostega gibanja delavcev, tako da se omogoči delna koordinacija sistemov socialne varnosti med pogodbenicami, ki bodo nadomestili sistem, uveden s Sklepom št. 3/80.
- 32 Poleg tega Svet, tako kot Združeno kraljestvo, meni, da člen 217 PDEU ne more biti pravna podlaga izpodbijanega sklepa. Meni, da v skladu z načelom prenosa pristojnosti akt Unije, sprejet v okviru Pridružitvenega sporazuma, ne sme temeljiti na splošni pravni podlagi, na kateri je bil ta sporazum sprejet, temveč na specifični pravni podlagi, ki ustreza področju politike, iz katere izhaja ta akt. Pravila glasovanja, ki se uporabijo v primeru sklepa, ki določa stališče Unije, ki se sprejme v okviru organa, ustanovljenega s Pridružitvenim sporazumom, naj bi določila ta specifična pravna podlaga. V primeru, da bi bil člen 217 PDEU ustrezna pravna podlaga, bi bila po mnenju Sveta pravila glasovanja, ki se uporabijo, pravila o soglasju.

- 33 Komisija poudarja, da je namen izpodbijanega sklepa vzpostaviti stališče Unije glede razširitve novih aktov Unije v povezavi s koordinacijo sistemov socialne varnosti na turške delavce in da je taka razširitev nujno potrebna za postopno zagotovitev prostega gibanja delavcev, kar je eden od glavnih ciljev Sporazuma EGS-Turčija. Ta cilj naj bi ta sporazum razlikoval od sporazumov, sklenjenih z drugimi tretjimi državami in naj ne bi bil povezan s cilji politike priseljevanja, ki je področje, na katero se Sporazum EGS-Turčija ne nanaša.
- 34 Poleg tega Komisija podpira predlog Združenega kraljestva in Sveta, da člen 217 PDEU ne more biti ustrezna pravna podlaga za izpodbijani sklep, vendar meni, da če bi bil, bi bila pravila glasovanja, ki se uporabijo, v skladu s členom 218(9) PDEU tista glede kvalificirane večine.

Presoja Sodišča

- 35 V skladu z ustaljeno sodno prakso mora izbira pravne podlage za pravni akt Unije temeljiti na objektivnih elementih, ki jih je mogoče sodno preveriti, med katere spadata zlasti cilj in vsebina akta (sodbi Komisija/Svet, C-338/01, EU:C:2004:253, točka 54 in navedena sodna praksa, in Parlament/Svet, C-130/10, EU:C:2012:472, točka 42).
- 36 V zvezi s tem ni pomembna pravna podlaga, ki je bila uporabljena za sprejetje drugih aktov Unije, ki imajo, odvisno od primera, podobne značilnosti, saj je treba pravno podlago akta določiti ob upoštevanju njegovega cilja in njegove vsebine (glej v tem smislu sodbi Združeno kraljestvo/Svet, EU:C:2013:589, točka 67 in navedena sodna praksa, in Združeno kraljestvo/Svet, EU:C:2014:97, točka 48). Takoj je torej treba zavrniti trditev Združenega kraljestva, da je bil člen 79(2)(b) PDEU pravna podlaga za Uredbo št. 1231/2010 in druge sklepe, podobne izpodbijanemu sklepu, sprejete v okviru Pridružitvenih sporazumov, sklenjenih z drugimi tretjimi državami.
- 37 Prav tako Protokol (št. 21) nikakor ne more vplivati na rešitev vprašanja, katera pravna podlaga je primerna za sprejetje izpodbijanega sklepa (glej v tem smislu sodbi Komisija/Svet, C-137/12, EU:C:2013:675, točki 73 in 74, in Združeno kraljestvo/Svet, EU:C:2014:97, točka 49).
- 38 Nasprotno pa so okoliščine, v katere je zadevni akt umeščen, lahko pomembne za izbiro njegove pravne podlage. Če je cilj navedenega akta spremeniti pravila iz obstoječega sporazuma, je tako treba upoštevati tudi te okoliščine ter zlasti cilj in vsebino tega sporazuma (glej v tem smislu sodbi Združeno kraljestvo/Svet, EU:C:2013:589, točka 48, in Združeno kraljestvo/Svet, EU:C:2014:97, točka 50).
- 39 Ker je v obravnavani zadevi cilj izpodbijanega sklepa določiti stališče Unije, ki se sprejme v Pridružitvenem svetu, ustanovljenem s Sporazumom EGS-Turčija, v zvezi s sprejetjem določb o koordinaciji sistemov socialne varnosti, je treba, da bi se določila ustrezna pravna podlaga za sprejetje tega sklepa, preučiti tako cilj in vsebino tega sporazuma na področju socialne varnosti kot tudi cilj in vsebino izpodbijanega sklepa.
- 40 V tej zvezi je treba najprej ugotoviti, da v nasprotju s stališčem Združenega kraljestva in Irske člen 79(2)(b) PDEU ne more biti ustrezna materialnopravna podlaga za sprejetje tega sklepa.
- 41 Unija je na podlagi te določbe sicer pristojna za sprejetje ukrepov, ki opredeljujejo pravice državljanov tretjih držav, ki zakonito prebivajo v državi članici, ter pogoje, ki urejajo svobodo gibanja in prebivanja v drugih državah članicah.
- 42 Vendar je v skladu s to določbo te ukrepe mogoče sprejeti za namene iz člena 79(1) PDEU, to je za namene skupne politike priseljevanja, s katero se zagotovi učinkovito upravljanje migracijskih tokov, pravično obravnavo državljanov tretjih držav, ki zakonito prebivajo v državah članicah, ter preprečevanje nezakonitega priseljevanja in trgovine z ljudmi ter okrepljene ukrepe za boj proti temu.

- 43 Na eni strani Sporazum EGS-Turčija izraža, kot to izhaja tudi iz členov 12 in 36 Dodatnega protokola, željo pogodbenic, da bi postopno uresničile prosto gibanje delavcev med njimi. Zato so te pogodbenice v členu 39 Dodatnega protokola Pridružitveni svet pooblastile za sprejetje ukrepov socialne varnosti za turške delavce, ki se gibljejo v Uniji, in za njihove družinske člane, ki prebivajo v Uniji.
- 44 Na drugi strani z izpodbijanim sklepom in osnutkom sklepa Pridružitvenega sveta obstaja težnja zlasti k temu, da se v celoti uporabljata člen 9 Sporazuma EGS-Turčija in člen 39 Dodatnega protokola ter da se posodobijo določbe iz Sklepa št. 3/80, da bodo odsevale razvoj na področju koordinacije sistemov socialne varnosti Unije. Čeprav je bil Sklep št. 3/80 namenjen zgolj uporabi sistemov socialne varnosti držav članic za turške delavce in njihove družinske člane, je namen osnutka sklepa Pridružitvenega sveta sprejetje ureditve za koordinacijo sistemov socialne varnosti, ki na svoje področje uporabe, kot je opredeljeno v členu 2, vključuje delavce, ki so državljani države članice in so ali so bili zakonito zaposleni na ozemlju Turčije ter za katere velja ali je veljala zakonodaja Turčije, in njihove preživele osebe ter družinske člane teh delavcev, če ti družinski člani zakonito stalno prebivajo ali so zakonito stalno prebivali z zadevnim delavcem v času njegove zaposlitve v Turčiji.
- 45 Izpodbijani sklep tako pomeni dodaten korak pri postopnem uresničevanju prostega gibanja delavcev med Unijo in Turčijo in pri razvijanju povezav, ki jih ustvarja njun Pridružitveni sporazum.
- 46 Iz vseh teh ugotovitev izhaja, da ima izpodbijani sklep drugi namen, kot ga ima skupna politika priseljevanja, na kar je opozorjeno v točki 42 te sodbe. Zato bi trditev, da je glavni namen tega sklepa zagotoviti učinkovito upravljanje migracijskih tokov in pravično obravnavo državljanov tretjih držav, ki zakonito prebivajo v državah članicah, pomenila zanikanje posebnega okvira, v katerega se ta sklep uvršča.
- 47 Zato je treba preizkusiti, ali člen 48 PDEU, ki ga je izbral Svet, lahko pomeni ustrezno pravno podlago za sprejetje izpodbijanega sklepa.
- 48 V tej zvezi je treba spomniti, prvič, da člen 12 Sporazuma EGS-Turčija določa, da bodo države članice Skupnosti in Turčija postopno uresničile prosto gibanje delavcev med njimi, pri tem pa bodo upoštevale člene od 48 do 50 Pogodbe EGS (zdaj členi od 45 PDEU do 47 PDEU).
- 49 Glede prostega gibanja oseb med Turčijo in Unijo, kot je Sodišče že presodilo v točki 53 sodbe Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583), ta sporazum in Dodatni protokol takega splošnega načela nikjer ne določata.
- 50 Prav tako je treba ugotoviti, da Sporazum EGS-Turčija in Dodatni protokol ne razširjata na Turčijo prostega gibanja delavcev, ki je vzpostavljeno v Uniji.
- 51 Na eni strani člen 12 Sporazuma EGS-Turčija s tem, da določa upoštevanje členov od 48 do 50 Pogodbe EGS, da bi se postopno uresničilo prosto gibanje delavcev, pogodbenic ne zavezuje k uporabi pravil Unije o prostem gibanju delavcev kot takih (glej po analogiji sodbo Demirkan, EU:C:2013:583, točka 45), kljub temu pa je treba te člene razširiti, kolikor je mogoče, na turške delavce, ki uživajo pravice, ki so jim podeljene v okviru navedenega sporazuma (glej po analogiji sodbe Bozkurt, C-434/93, EU:C:1995:168, točka 20; Ayaz, C-275/02, EU:C:2004:570, točka 44, in Dülger, C-451/11, EU:C:2012:504, točka 48).
- 52 Na drugi strani, kot je navedla tudi generalna pravobranilka v točki 79 sklepnih predlogov, postopna uresničitev prostega gibanja delavcev, določena v členu 12 Sporazuma EGS-Turčija, ni končana. V zvezi s tem je Sodišče že večkrat ugotovilo, da v nasprotju z delavci Unije turški državljani trenutno nimajo pravice do prostega gibanja v Uniji, navedeni sporazum pa jim zagotavlja uživanje nekaterih pravic le na ozemlju države članice gostiteljice (glej v tem smislu sodbi Derin, C-325/05, EU:C:2007:442, točka 66, in Demirkan, EU:C:2013:583, točka 53).

- 53 Glede vsebine Sporazuma EGS-Turčija na področju socialne varnosti je treba navesti, da člen 39(1) in (2) Dodatnega protokola določa, da Pridružitveni svet sprejme ukrepe na tem področju za turške delavce, ki se gibljejo v Uniji, in za njihove družinske člane, ki prebivajo v Uniji, in ti ukrepi morajo tem delavcem zlasti omogočiti seštevanje zavarovalnih obdobj ali obdobj zaposlitve v posameznih državah članicah, kar zadeva pravice do nekaterih dajatev. Člen 39 Dodatnega protokola nasprotno ne predvideva sprejetja ukrepov za delavce Unije, ki se gibljejo v Turčiji, in v odstavku 2 določa, da z ukrepi, ki bodo sprejeti, države članice ne smejo biti zavezane k upoštevanju obdobj, ki so jih turški delavci dopolnili v Turčiji.
- 54 Zato Sporazum EGS-Turčija med pogodbenicami ne vzpostavlja ureditve koordinacije sistemov socialne varnosti, kot je tista, ki je vzpostavljena z Uredbo št. 1408/71.
- 55 Poleg tega Sklep št. 3/80, ki je sprejet v skladu s členom 39 Dodatnega protokola, napotuje, kot je Sodišče že ugotovilo v točkah 29 in 30 sodbe Taflan-Met in drugi (C-277/94, EU:C:1996:315), zgolj na določene določbe uredb št. 1408/71 in št. 574/72.
- 56 Drugič, glede vsebine in cilja izpodbijanega sklepa je treba ugotoviti, da slednji določa – tako kot izhaja iz njegovih uvodnih izjav od 5 do 7 in uvodnih izjav 6, 7 in 9 osnutka sklepa Pridružitvenega sveta, katerih besedilo je enako – da se člen 9 Sporazuma EGS-Turčija in člen 39 Dodatnega protokola v celoti uporabljata ter da se posodobijo izvedbene določbe, ki so vključene v Sklep št. 3/80, z njihovo zamenjavo, tako da bo iz njih razvidno, kako se bodo razvijale okoliščine na področju koordinacije sistemov socialne varnosti Unije, namreč tistih, ki so nastale zaradi sprejetja uredb št. 883/2004, 987/2009 in 1231/2010.
- 57 Iz navedb v točkah od 48 do 52 te sodbe izhaja, na eni strani, da cilj Sporazuma EGS-Turčija, drugače od tega, kar je glede Sporazuma EGP ugotovilo Sodišče v točki 50 sodbe Združeno kraljestvo/Svet (EU:C:2013:589), ni kar najbolj udejanjiti prosti pretok blaga, oseb, storitev in kapitala med pogodbenicami, tako da se notranji trg z ozemlja Unije razširi na Turčijo, niti ni v nasprotju s tem, kar je bilo glede Sporazuma ES-Švica o prostem gibanju oseb ugotovljeno v točki 55 sodbe Združeno kraljestvo/Svet (EU:C:2014:97), omogočiti prosto gibanje oseb med temi pogodbenicami, in na drugi strani, da prosto gibanje delavcev, določeno v Sporazumu EGS-Turčija, ni popolnoma uresničeno.
- 58 Poleg tega iz ugotovitev v točkah od 53 do 55 te sodbe izhaja, da nasprotno s tem, kar je bilo ugotovljeno v točki 56 sodbe Združeno kraljestvo/Svet (EU:C:2013:589) v zvezi s Sporazumom EGP, Uredba št. 1408/71 ni bila vključena v Sporazum EGS-Turčija ali njegov Dodatni protokol, da bi povzročila razširitev predpisov, ki jih vsebuje s področja koordinacije sistemov socialne varnosti, na Turčijo. Prav tako, nasprotno s tem, kar je bilo glede Sporazuma ES-Švica o prostem gibanju oseb ugotovljeno v točkah 57 in 58 sodbe Združeno kraljestvo/Svet, EU:C:2014:97), se zdi, da pogodbenice Sporazuma ES-Turčija med seboj niso nameravale uporabiti uredb št. 1408/71 in 574/72 v celoti in da Turčije glede uporabe teh uredb ni mogoče izenačiti z državo članico.
- 59 Ker notranji trg ali prosto gibanje oseb ni bilo razširjeno na Turčijo in ker že uresničena širitev prostega gibanja delavcev Turčije ne vključuje oziroma ureditev Unije na področju socialne varnosti in enačenja ter za namene te ureditve te tretje države ne enači z državo članico, tega sklepa ni bilo mogoče veljavno sprejeti zgolj na podlagi člena 48 PDEU. Ta člen namreč načeloma Unijo pooblašča, da sprejme ukrepe na tem področju zgolj glede notranjih politik in ukrepov Unije ali zunanjih ukrepov, ki se nanašajo na tretje države, ki se v skladu s sodno prakso, navedeno v točki 58 te sodbe, lahko enačijo z državo članico Unije.
- 60 Glede sklepa, sprejetega v okviru pridružitvenega sporazuma, je treba zato preučiti, ali bi lahko izpodbijani sklep veljavno temeljil na členu 217 PDEU, ki Unijo pooblašča za to, da lahko s tretjo državo sklene sporazum, ki vključuje vzajemne pravice in obveznosti ter skupne ukrepe in posebne postopke.

- 61 To splošno pooblastilo z vidika načela prenosa pristojnosti iz člena 5(2) PEU Uniji ne dopušča, da v okviru pridružitvenega sporazuma sprejme akte, ki presegajo meje pristojnosti, ki so jih države članice prenesle nanjo s pogodbami, za doseganje ciljev, vzpostavljenih s temi pogodbami (glej v tem smislu sodbo Komisija/Svet, C-370/07, EU:C:2009:590, točka 46). Nasprotno, člen 217 PDEU daje Uniji nujno pristojnost, da zagotavlja izpolnjevanje svojih obveznosti v razmerju do tretjih držav na vseh področjih, urejenih s pogodbo DEU (glej v tem smislu sodbo Demirel, 12/86, EU:C:1987:400, točka 9).
- 62 Iz tega izhaja, da lahko Svet na podlagi člena 217 PDEU sprejme akt v okviru Pridružitvenega sporazuma, pod pogojem, da se ta akt navezuje na področje posebne pristojnosti Unije in v skladu s sodno prakso, navedeno v točki 35 te sodbe, prav tako temelji – zlasti ob upoštevanju svojega namena in vsebine – na pravni podlagi, ki ustreza temu področju.
- 63 V tem primeru, če izpodbijanega sklepa ne bi bilo mogoče veljavno sprejeti zgolj na podlagi člena 217 PDEU, prav tako pa ne zgolj na podlagi člena 48 PDEU, bi moral biti, nasprotno, sprejet na podlagi, ki povezuje ta člena, saj je bil sprejet v okviru Pridružitvenega sporazuma in je namenjen sprejetju ukrepov za koordinacijo sistemov socialne varnosti.
- 64 Iz tega izhaja, da je pravna podlaga izpodbijanega sklepa napačna, ker ni vključevala člena 217 PDEU.
- 65 Glede posledic te opustitve je treba ugotoviti, da slednja ni vplivala na vsebino izpodbijanega sklepa ali na postopek za njegovo sprejetje.
- 66 Kot je navedla tudi generalna pravobranilka v točkah od 97 do 123 sklepnih predlogov, da ker se izpodbijani sklep ne nanaša na sklenitev pridružitvenega sporazuma oziroma njegov namen ni dopolniti ali spremeniti institucionalni okvir takega sporazuma, z njim pa se želi zagotoviti zgolj njegova izvedba, mora zato Svet izpodbijani sklep vsekakor sprejeti s kvalificirano večino in brez odobritve Evropskega parlamenta na podlagi člena 218(8), prvi pododstavek, PDEU v povezavi s členom 218(9) PDEU. Poleg tega opustitev člena 217 PDEU v pravni podlagi izpodbijanega sklepa nima posledic glede na Protokol (št. 21).
- 67 Zato napaka v sklicevanju v izpodbijanem sklepu pomeni izključno formalno napako (glej zlasti sodbo Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, točka 44 in navedena sodna praksa), zaradi katere ga ni treba razglasiti za ničnega.
- 68 Zato je treba tožbo zavrniti.

Stroški

- 69 V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Ker je Svet predlagal, naj se Združenemu kraljestvu naloži plačilo stroškov, in ker ta s tožbenimi predlogi ni uspel, se mu naloži plačilo stroškov.
- 70 V skladu s členom 140(1) tega poslovnika nosita Irska in Komisija svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

- 1. Tožba se zavrne.**
- 2. Združenemu kraljestvu Velika Britanija in Severna Irska se naloži plačilo stroškov.**
- 3. Irska in Evropska komisija nosita svoje stroške.**

Podpisi