Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

18 декември 2014 година*

„Жалба за отмяна — Координация на системите за социална сигурност — Споразумение за асоцииране ЕИО—Турция — Решение на Съвета относно позицията, която да бъде взета от името на Европейския съюз в рамките на Съвета за асоцииране — Избор на правното основание — Член 48 ДФЕС — Член 79, параграф 2, буква б) ДФЕС — Член 217 ДФЕС“

По дело C-81/13

с предмет жалба за отмяна, подадена на основание член 263 ДФЕС на 15 февруари 2013 г.,

Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия, за което се явяват M. Holt, C. Murrell, E. Jenkinson и S. Behzadi Spencer, в качеството на представители, подпомагани от A. Dashwood, QC,

жалбоподател,

подпомагано от

Ирландия, за която се явява L. Williams, в качеството на представител, подпомагана от N. Travers, BL, със съдебен адрес в Люксембург,

встъпила страна,

срещу

Съвет на Европейския съюз, за който се явяват E. Finnegan и M. Chavrier, в качеството на представители,

ответник,

подпомаган от

Европейска комисия, за която се явяват A. Aresu, J. Enegren и S. Pardo Quintillán, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

встъпила страна,

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: V. Skouris, председател, K. Lenaerts, заместник-председател, M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Ó Caoimh и J.-C. Bonichot, председатели на състави, J. Malenovský, E. Levits, Ал. Арабаджиев, M. Berger, E. Jarašiūnas (докладчик) и C. G. Fernlund, съдии,

* Език на производството: английски.

генерален адвокат: J. Kokott,

секретар: L. Carrasco Marco, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 13 май 2014 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 17 юли 2014 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Със своята жалба Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия иска от Съда да отмени Решение 2012/776/ЕС на Съвета от 6 декември 2012 година относно позицията, която да бъде взета от името на Европейския съюз в рамките на Съвета за асоцииране, създаден със Споразумението за асоцииране между Европейската икономическа общност и Турция, по отношение на приемането на разпоредби относно координацията на системите за социална сигурност (ОВ L 340, стр. 19, наричано по-нататък „обжалваното решение“).

Правна уредба

2 Споразумението за асоцииране между Европейската икономическа общност и Турция (наричано по-нататък „Споразумението ЕИО—Турция“) е подписано на 12 септември 1963 г. в Анкара между Република Турция, от една страна, и тогавашната ЕИО и нейните държави членки, от друга. От името на ЕИО това Споразумение за асоцииране е сключено, одобрено и утвърдено с Решение 64/732/ЕИО на Съвета от 23 декември 1963 година (ОВ 217, 1964 г., стр. 3685; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 1, стр. 10), прието на основание член 238 от Договора за ЕИО (понастоящем член 217 ДФЕС).

3 Съгласно член 2, параграф 1 от посоченото споразумение то има за цел да подпомага постоянното и балансирано укрепване на търговските и икономически отношения между страните, като взема изцяло под внимание необходимостта от осигуряване на ускорено развитие на икономиката на Турция и повишаване на нивото на заетостта и на условията на живот на турския народ.

4 В член 9 от споразумението се предвижда, че в рамките на споразумението „всяка дискриминация, основана на гражданство, е забранена“ [неофициален превод].

5 Член 12 от споразумението предвижда:

„Договарящите страни се споразумяват да се ръководят от членове 48, 49 и 50 от Договора за създаване на Общността, за да се осъществи поетапно свободното движение на работници между тях“. [неофициален превод]

6 Член 36 от приложения към Споразумението ЕИО—Турция Допълнителен протокол, подписан на 23 ноември 1970 г. в Брюксел, който е сключен, одобрен и утвърден от името на Общността с Регламент (ЕИО) № 2760/72 на Съвета от 19 декември 1972 година (ОВ L 293, стр. 1;

Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 1, стр. 37; наричан по-нататък „Допълнителният протокол“) и в съответствие с член 62 е неразделна част от споразумението, предвижда:

„Свободното движение на работниците между държавите членки на Общността и Турция ще се осъществи поетапно, съгласно принципите в член 12 от Споразумението [ЕИО—Турция], между края на дванадесетата и края на двадесет и втората година след влизането в сила на посоченото споразумение.

[…]“. [неофициален превод]

7 Съгласно член 39 от Допълнителния протокол:

„1. Преди края на първата година след влизането в сила на настоящия протокол Съветът за асоцииране трябва да приеме разпоредби относно социалната сигурност на работниците с турско гражданство, които се движат в рамките на Общността, и на техните семейства, пребиваващи в рамките на Общността.

2. Тези разпоредби трябва да позволяват на работниците с турско гражданство съгласно правилата, които ще бъдат установени, да сумират натрупаните в различните държави членки периоди на осигуряване или на трудов стаж, които имат отношение към пенсиите за старост, смърт и инвалидност, както и към здравните грижи за работниците и техните семейства, пребиваващи в рамките на Общността. Тези разпоредби не могат да задължават държавите членки на Общността да вземат под внимание натрупаните в Турция периоди на стаж и осигуряване.

3. Горепосочените разпоредби трябва да позволяват да се гарантира изплащането на семейни надбавки, когато семейството на работника пребивава в границите на Общността.

4. Пенсиите за старост, смърт и инвалидност, които са придобити по силата на разпоредби, приети при прилагане на параграф 2, трябва да могат да бъдат прехвърляни в Турция.

5. Посочените в настоящия член разпоредби не засягат правата и задълженията, произтичащи от съществуващите двустранни споразумения между Турция и държавите — членки на Общността, при положение че тези споразумения предвиждат по-благоприятен режим по отношение на турските граждани“. [неофициален превод]

8 На основание член 39 от Допълнителния протокол е прието Решение № 3/80 на Съвета за асоцииране от 19 септември 1980 година за прилагането на системите за социална сигурност на държавите членки на Европейските общности спрямо турски работници и членовете на техните семейства (ОВ C 110, 1983 г., стр. 60, наричано по-нататък „Решение № 3/80“). Съгласно член 2 от това решение то е приложимо по отношение на работниците, за които се прилага или се е прилагало правото на една или повече държави членки и които са граждани на Турция, по отношение на членовете на семействата на тези работници, които пребивават на територията на една от държавите членки, както и по отношение на наследниците на тези работници. Определеното в член 4 материално приложно поле на решението обхваща законодателствата, които се отнасят до обезщетенията за болест и майчинство, за инвалидност, за старост и за преживели лица, за трудова злополука и за професионална болест, за безработица, както и семейни обезщетения.

9 Член 3, параграф 1 от Решение № 3/80, озаглавен „Еднакво третиране“, гласи:

„Освен когато специалните разпоредби на настоящото решение предвиждат друго, лицата, пребиваващи на територията на една от държавите членки, за които се прилага настоящото решение, имат същите задължения и се ползват със същите обезщетения съгласно законодателството на която и да е държава членка, както гражданите на съответната държава“. [неофициален превод]

10 Дял III от Решение № 3/80 обхваща особените разпоредби, които се отнасят до различните категории обезщетения. Повечето от тези разпоредби препращат към разпоредби от Регламент (ЕИО) № 1408/71 на Съвета от 14 юни 1971 година за прилагането на схеми за социална сигурност на заети лица и членове на техните семейства, които се движат в рамките на Общността (ОВ L 149, стр. 2; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 1, стр. 26), както и към някои разпоредби на Регламент (ЕИО) № 574/72 на Съвета от 21 март 1972 година относно определяне на реда за прилагане на Регламент № 1408/71 (ОВ L 74, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 1, стр. 74).

Обжалваното решение

11 Обжалваното решение е прието в съответствие с предложението на Европейската комисия, направено на основание член 48 ДФЕС във връзка с член 218, параграф 9 ДФЕС. В съображение 1 от него се напомня, че Споразумението ЕИО—Турция и Допълнителният протокол предвиждат свободното движение на работници между Съюза и Турция да се осъществи поетапно, а съображения 2—4 възпроизвеждат съдържанието на член 9 от споразумението и на член 39 от протокола с уточнението, че Решение № 3/80 е първият акт, приет в изпълнение на тези разпоредби. Съображения 5—7 имат следното съдържание:

„(5) Необходимо е да се гарантира цялостното изпълнение на член 9 от Споразумението [ЕИО—Турция] и на член 39 от Допълнителния протокол в областта на социалната сигурност.

(6) Необходимо е да се актуализират изпълнителните разпоредби на Решение № 3/80, така че те да отразяват промените в областта на координацията на социалната сигурност в Европейския съюз.

(7) Следователно Решение № 3/80 следва да бъде отменено и заменено с решение на Съвета за асоцииране, с което наведнъж се изпълняват съответните разпоредби от Споразумението [ЕИО—Турция] и Допълнителния протокол по отношение на координацията на системите за социална сигурност“.

12 Съгласно член 1, първа алинея от обжалваното решение:

„Позицията, която да бъде взета от името на Европейския съюз в рамките на Съвета за асоцииране, създаден със Споразумението [ЕИО—Турция], по отношение на приемането на разпоредби относно координацията на системите за социална сигурност, се основава на проекта за решение на Съвета за асоцииране, приложен към настоящото решение“.

13 Приложеният към обжалваното решение проект за решение на Съвета за асоцииране (наричан по-нататък „проектът за решение на Съвета за асоцииране“) съдържа по-конкретно същите съображения като цитираните в точка 11 от настоящото решение. В частност член 1 от този проект за решение, озаглавен „Определения“, се позовава по отношение на понятията „работник“, „член на семейството“, „законодателство“ и „обезщетения“ на Регламент (ЕО) № 883/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година за координация на

системите за социална сигурност (ОВ L 166, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 82), с който е отменен Регламент № 1408/71, както и на Регламент (ЕС) № 987/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 16 септември 2009 година за установяване процедурата за прилагане на Регламент № 883/2004 (ОВ L 284, стр. 1), с който е отменен Регламент № 574/72.

14 Член 2 от проекта за решение на Съвета за асоцииране, озаглавен „Обхванати лица“, предвижда решението да бъде приложимо, от една страна, за турските работници, които са или са били законно наети на работа на територията на държава членка и за които се прилага или е било прилагано законодателството на една или няколко държави членки, както и за преживелите ги лица и членовете на техните семейства, които пребивават или са пребивавали законно при съответния работник, докато работникът е нает на работа в държава членка, и от друга страна, то е приложимо за работниците, които са граждани на държава членка и които са или са били законно наети на работа на територията на Турция и за които се прилага или е било прилагано законодателството на Турция, както и за преживелите ги лица и членовете на техните семейства, които пребивават или са пребивавали законно при съответния работник, докато работникът е нает на работа в Турция.

15 Член 3 от проекта за решение налага равно третиране по отношение на обезщетенията, а в член 4 се предвижда отпадане на правилата за пребиваване във връзка с някои обезщетения. Освен това член 5 и член 6 въвеждат механизъм на сътрудничество между държавите членки и Турция, както и правила относно административните проверки и медицинските прегледи.

Искания на страните и производството пред Съда

16 Обединеното кралство иска от Съда да отмени обжалваното решение и да осъди Съвета на Европейския съюз да заплати съдебните разноски.

17 Съветът иска жалбата да бъде отхвърлена и Обединеното кралство да бъде осъдено да заплати съдебните разноски.

18 С решения на председателя на Съда от 2 юли 2013 г. и от 15 януари 2014 г. Комисията е допусната да встъпи в подкрепа на исканията на Съвета, а Ирландия — в подкрепа на исканията на Обединеното кралство, като представят становища в съдебно заседание за изслушване на устните състезания.

По жалбата

Доводи на страните

19 Обединеното кралство, подкрепено от Ирландия, упреква Съвета, че е използвал член 48 ДФЕС като материалноправно основание за приемане на обжалваното решение. Според Обединеното кралство правилното правно основание за приемане на подобно решение всъщност не е тази разпоредба, а член 79, параграф 2, буква б) ДФЕС. Като не е използвал член 79, параграф 2, буква б) ДФЕС в качеството на правно основание за обжалваното решение, Съветът лишил Обединеното кралство от правото му да не участва в приемането на посоченото решение и да не бъде обвързано от него в съответствие с Протокол (№ 21) относно позицията на Обединеното кралство и Ирландия по отношение на пространството на свобода, сигурност и правосъдие, приложен към ДЕС и ДФЕС.

20 В подкрепа на това оплакване Обединеното кралство твърди, че член 48 ДФЕС е разпоредба, допълваща принципа на свободно движение в рамките на Съюза на заетите и самостоятелно заетите работници мигранти, които са граждани на държавите членки. Поради това член 48 ДФЕС не може да представлява правно основание за мярка, каквато е обжалваното решение, която се отнася основно до координацията на системите за социална сигурност в полза на турските граждани.

21 От друга страна, член 79, параграф 2, буква б) ДФЕС можел да бъде правилното правно основание за подобна мярка, тъй като правел възможно приемането на мерки относно „определянето на правата на гражданите на трети страни, пребиваващи законно в дадена държава членка, включително условията за свобода на движение и пребиваване в другите държави членки“. Използването на тази разпоредба — която е правно основание за приемането на Регламент (ЕС) № 1231/2010 на Европейския парламент и на Съвета от 24 ноември 2010 година за разширяване обхвата на Регламент № 883/2004 и на Регламент № 987/2009 по отношение на гражданите на трети държави, които все още не са обхванати от тези регламенти единствено на основание тяхното гражданство (ОВ L 344, стр. 1), както и за приемането през 2010 г. и 2012 г. на девет решения, подобни на обжалваното, които се отнасят до сключването на споразумения за асоцииране с други трети държави — било съвместимо с член 79, параграф 1 ДФЕС, в който се предвижда развитието на обща имиграционна политика, целяща да гарантира, освен ефективно управление на миграционните потоци, но и „справедливо третиране на гражданите на трети страни, пребиваващи законно в държавите членки“. Освен това жалбата била съвместима с частично координиращата система в областта на социалната сигурност, въведена с проекта за решение на Съвета за асоцииране, и по-точно с член 2, букви а) и б), член 3 и член 4 от него.

22 Разпоредбите на Споразумението ЕИО—Турция и на Допълнителния протокол не поставяли под съмнение тази преценка. Всъщност член 12 от споразумението и член 36 от протокола не предполагали правото на свободно движение в рамките на Съюза в полза на гражданите на държавите членки да бъде разпространено по отношение на турските граждани. Това означавало, че турските работници нямат право свободно да влизат в Съюза и нямат право на свободно движение между държавите членки.

23 В това отношение според Обединеното кралство обжалваното решение не би могло да доведе до подобен извод, което по очевиден начин следвало от доводите, изложени в решения Обединено кралство/Съвет (C-431/11, EU:C:2013:589) и Обединено кралство/Съвет (C-656/11, EU:C:2014:97), в които Съдът е приел, че оспорените решения — които са приети съответно в рамките на Споразумението за Европейското икономическо пространство от 2 май 1992 г. (ОВ L 1, 1994 г., стр. 3; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 53, стр. 4, наричано по-нататък „Споразумението за ЕИП“) и на Споразумението между Европейската общност и нейните държави членки, от една страна, и Швейцарската конфедерация, от друга страна, относно свободното движение на хора, подписано на 21 юни 1999 г. (ОВ L 114, 2002 г., стр. 6; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 27, стр. 25, наричано по-нататък „Споразумението между ЕО и Швейцария относно свободното движение на хора“) — са могли да бъдат правомерно приети на основание член 48 ДФЕС.

24 Всъщност, за разлика от Споразумението за ЕИП и Споразумението между ЕО и Швейцария относно свободното движение на хора, Споразумението ЕИО—Турция и Допълнителният протокол нямали за цел да разширят вътрешния пазар и по отношение на Турция, нито да осъществят свободното движение на хора между Съюза и тази трета държава, а Решение № 3/80 не е разширило по отношение на нея приложението на Регламент № 1408/71 и Регламент № 574/72.

25 По същия начин, за разлика от решенията, разглеждани в делата Обединено кралство/Съвет (EU:C:2013:589) и Обединено кралство/Съвет (EU:C:2014:97), обжалваното решение нямало за цел да разшири по отношение на Турция въведения с Регламент № 883/2004 нов режим на координация на системите за социална сигурност, а представлявало само мярка за актуализиране на ограничените права, които са предоставени понастоящем на турските работници с Решение № 3/80.

26 Освен това като основа за решение като обжалваното не можело да се използва член 217 ДФЕС, тъй като според Обединеното кралство следвало да се прави разлика между решението за приемане на съвкупността от мерки, произтичащи от дадено споразумение за асоцииране, което трябва да се основава на този член, и решенията, които се приемат по силата на подобно споразумение и които трябва да бъдат приети на правно основание, съответстващо на техния предмет.

27 Що се отнася до правилата за гласуване, приложими към приетите на основание член 218, параграф 9 ДФЕС решения, Обединеното кралство счита, че не следва да се използва общото правило за квалифицирано мнозинство по член 16, параграф 3 ДЕС, а това по член 218, параграф 8 ДФЕС.

28 Ирландия подчертава, че наличието на Протокол (№ 21) не следва изобщо да има значение за избора на правното основание на актовете на Съюза. Също така според нея, когато Съдът е приел в решение Обединено кралство/Съвет (EU:C:2013:589) и решение Обединено кралство/Съвет (EU:C:2014:97), че Съюзът е могъл на основание член 48 ДФЕС да разшири спрямо граждани на трети държави приложимите в рамките на Съюза разпоредби относно координацията на системите за социална сигурност, това се е отнасяло до особеностите на Споразумението за ЕИП и на Споразумението между ЕО и Швейцария относно свободното движение на хора. Споразумението ЕИО—Турция и Допълнителният протокол към него обаче не допускали каквото и да е приравняване на турските работници към работниците от Съюза.

29 Съветът, подкрепян в това отношение от Комисията, оспорва този анализ и поддържа, че член 48 ДФЕС е правилното материалноправно основание за приемане на обжалваното решение.

30 Тъй като изборът на правното основание на акт на Съюза трябва да се основава по-специално на неговата цел и съдържание, според Съвета следвало да се отбележи, че целта на проекта за решение на Съвета за асоцииране се състои в прилагането на разпоредбите на Споразумението ЕИО—Турция и на Допълнителния протокол, отнасящи се до координацията на системите за социална сигурност, в съответствие с целта на тези актове, която е поетапното осъществяване на свободното движение на работниците между договарящите страни. Обстоятелството, че разглежданите правила са с по-малък обхват от този на правилата, които са приложими към гражданите на Съюза, не се отразявало на тази цел, а то било следствие от това, че Споразумението ЕИО—Турция и Допълнителният протокол предвиждат свободното движение на работниците да се осъществи поетапното. Във връзка с това от практиката на Съда следвало, че турските работници вече не се намират в същото положение, в което се намират гражданите на останалите трети държави.

31 В контекста на Споразумението ЕИО—Турция предложеното изменение на разпоредбите, приложими в областта на координацията на системите за социална сигурност, не било мярка, представляваща част от осъществяването на общата имиграционна политика. Обжалваното решение имало за цел не да осигури ефикасно управление на миграционните потоци, а да постигне целта на поетапно осъществяване на свободното движение на работниците чрез предвиждането на частична координация на системите за социална сигурност между договарящите страни в замяна на установения с Решение № 3/80 режим.

32 Също така според Съвета и Обединеното кралство член 217 ДФЕС не може да бъде правно основание за обжалваното решение. Според Съвета в съответствие с принципа на предоставената компетентност даден акт на Съюза, който е приет в рамките на споразумение за асоцииране, трябва да се основава не на общото правно основание, в съответствие с което е сключено това споразумение, а на специфичното правно основание, което се отнася до областта на действие на този акт. Това специфично правно основание следвало да бъде определящо за правилото на гласуване, използвано при вземането на решение за определяне на позицията на Съюза в рамките на орган, създаден от споразумение за асоцииране. Ако се приеме, че член 217 ДФЕС е правилното правно основание, приложимото според Съвета правило следва да бъде това на единодушното гласуване.

33 Комисията подчертава, че обжалваното решение цели да установи становището на Съюза относно разширяването по отношение на турските работници на новите актове на Съюза, отнасящи се до координацията на системите за социална сигурност, като това разширяване е необходимо за постепенното гарантиране на свободното движение на работници, което е една от основните цели на Споразумението ЕИО—Турция. Тази цел разграничавала това споразумение от споразуменията, сключени с други трети държави, и нямала отношение към целите на имиграционната политика, която не е област, покрита от Споразумението ЕИО—Турция.

34 Освен това тя споделя виждането на Обединеното кралство и на Съвета, че член 217 ДФЕС не може да бъде правилното правно основание за обжалваното решение, но счита, че ако то беше такова, приложимото правило за гласуване щеше да бъде в съответствие с член 218, параграф 9 ДФЕС гласуването с квалифицирано мнозинство.

Съображения на Съда

35 Съгласно постоянната съдебна практика изборът на правното основание на даден акт на Съюза трябва да се основава на обективни критерии, които да могат да бъдат предмет на съдебен контрол, сред които по-специално са целта и съдържанието на акта (решения Комисия/Съвет, C-338/01, EU:C:2004:253, т. 54 и цитираната съдебна практика, както и Парламент/Съвет, C-130/10, EU:C:2012:472, т. 42).

36 В това отношение е ирелевантно правното основание за приемането на други актове на Съюза, които евентуално може да притежават сходни характеристики, тъй като правното основание на даден акт трябва да се определи при отчитане на неговата цел и съдържание (вж. в този смисъл решения Обединено кралство/Съвет, EU:C:2013:589, т. 67 и цитираната съдебна практика и Обединено кралство/Съвет, EU:C:2014:97, т. 48). Ето защо трябва веднага да се отхвърли доводът на Обединеното кралство, че член 79, параграф 2, буква б) ДФЕС вече е бил използван като правно основание за приемането на Регламент № 1231/2010 и на други решения, подобни на обжалваното, приети в рамките на сключени с други трети държави споразумения за асоцииране.

37 Също така Протокол (№ 21) не може да има каквото и да било значение за отговора на въпроса за правилното правно основание за приемането на обжалваното решение (вж. в този смисъл решения Комисия/Съвет, C-137/12, EU:C:2013:675, т. 73 и 74 и Обединено кралство/Съвет, EU:C:2014:97, т. 49).

38 От друга страна контекстът, в който се вписва разглежданият акт, може да бъде от значение за избора на правното основание. Поради това, когато актът цели да измени предвидените в съществуващо споразумение правила, е важно да се има предвид и този контекст, и по-специално целта и съдържанието на споразумението (вж. в този смисъл решения Обединено кралство/Съвет, EU:C:2013:589, т. 48 и Обединено кралство/Съвет, EU:C:2014:97, т. 50).

39 В случая, тъй като обжалваното решение има за предмет да се определи позицията на Съюза в Съвместния комитет, създаден съгласно Споразумението ЕИО—Турция, по отношение на приемането на разпоредби, свързани с координацията на системите за социална сигурност, необходимо е — за да се определи правилното правно основание за приемането на това решение — да се разгледа както целта и съдържанието на това споразумение в областта на социалната сигурност, така и целта и съдържанието на обжалваното решение.

40 Във връзка с това следва още в началото да се посочи, че за разлика от твърдението на Обединеното кралство и на Ирландия член 79, параграф 2, буква б) ДФЕС не е могло да бъде правилното материалноправно основание за приемането на това решение.

41 Вярно е, че тази разпоредба оправомощава Съюза да приема мерки за определянето на правата на гражданите на трети страни, пребиваващи законно в дадена държава членка, включително условията за свобода на движение и пребиваване в другите държави членки.

42 Съгласно посочената разпоредба обаче подобни мерки могат да се приемат в оглед на целите на член 79, параграф 1 ДФЕС, тоест за целите на общата имиграционна политика, насочена към гарантиране на ефективно управление на миграционните потоци, справедливото третиране на гражданите на трети страни, пребиваващи законно в държавите членки, както и предпазването от незаконна имиграция и трафика на хора и засилената борба с този трафик.

43 От една страна обаче Споразумението ЕИО—Турция се характеризира с желанието на договарящите страни поетапно да осъществят свободното движение на работниците между тях, видно от член 12 и член 36 от Допълнителния протокол към него. С оглед на тази цел договарящите страни са предвидили в член 39 от Допълнителния протокол Съветът за асоцииране да приеме мерки за социална сигурност за работниците с турско гражданство, които се придвижват в рамките на Съюза, и за членовете на техните семейства, които пребивават в Съюза.

44 От друга страна, обжалваното решение и проектът за решение на Съвета за асоцииране са насочени по-специално към пълното прилагане на член 9 от Споразумението ЕИО—Турция и на член 39 от Допълнителния протокол и към актуализирането на разпоредбите на Решение № 3/80, така че те да отразяват развитието в областта на координацията на системите за социална сигурност на Съюза. Освен това, макар Решение № 3/80 да е имало за цел само прилагането на системите за социална сигурност на държавите членки спрямо турските работници и членовете на техните семейства, проектът за решение на Съвета за асоцииране има за цел приемането на режим на координация на системите за социална сигурност, който включва в своя обхват по отношение на лицата — определен в член 2 от него — гражданите на държава членка, които са или са били законно наети на работа на територията на Турция и за които се прилага или е било прилагано законодателството на Турция, както и преживелите ги лица и членовете на техните семейства, при условие, че пребивават или са пребивавали законно при съответния работник, докато работникът е нает на работа в Турция.

45 По този начин обжалваното решение представлява допълнителна стъпка в поетапното осъществяване на свободното движение на работниците между Съюза и Турция и в разширяването на връзките, създадени чрез сключеното от тях споразумение за асоцииране.

46 Видно е от всички изложени съображения, че обжалваното решение преследва цел, която е различна от целта на общата имиграционна политика, припомнена в точка 42 от настоящото решение. Поради това, да се приеме, че целта на това решение е преимуществено в осигуряването на ефективно управление на миграционните потоци и справедливо третиране на гражданите на трети страни, пребиваващи законно в държавите членки, би означавало да се отрече особеният контекст, в който се вписва решението.

47 Така по-нататък следва да се разгледа въпросът дали само избраният от Съвета член 48 ДФЕС може да бъде правилното правно основание за приемането на обжалваното решение.

48 В това отношение следва най-напред да се припомни, че съгласно член 12 от Споразумението ЕИО—Турция свободното движение на работниците между държавите членки на Общността и Турция трябва да бъде осъществено поетапно, въз основа на членове 48—50 от Договора за ЕИО (понастоящем членове 45—47 ДФЕС).

49 Що се отнася до свободното движение на хора между Турция и Съюза, както вече е установено от Съда в точка 53 от решение Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583), Споразумението и Допълнителният протокол изобщо не предвиждат подобен общ принцип.

50 Също така следва да се приеме, че Споразумението ЕИО—Турция и Допълнителният протокол не разширяват по отношение на Турция установеното в рамките на Съюза свободно движение на работници.

51 Всъщност, от една страна, макар член 12 от Споразумението ЕИО—Турция, съгласно който членове 48—50 от Договора ЕИО трябва да са ръководни при поетапното осъществяване на свободното движение на работниците, да не задължава договарящите страни да прилагат правилата на Съюза в областта на свободното движение на работници именно в това им качество (вж. по аналогия решение Demirkan, EU:C:2013:583, т. 45), все пак действието на тези разпоредби следва да бъде разширено, доколкото е възможно, и спрямо турските граждани, ползващи се от предоставените от посоченото споразумение права (вж. по аналогия решения Bozkurt, C-434/93, EU:C:1995:168, т. 20, Ayaz, C-275/02, EU:C:2004:570, т. 44 и Dülger, C-451/11, EU:C:2012:504, т. 48).

52 От друга страна, както посочва генералният адвокат в точка 79 от своето заключение, предвиденото в член 12 от Споразумението ЕИО—Турция поетапно осъществяване на свободното движение на работниците не е завършено. Във връзка с това Съдът многократно е посочвал, че за разлика от работниците от Съюза турските граждани не се ползват понастоящем от правото на свободно движение в рамките на Съюза, а даденото споразумение им гарантира възможността за ползване на определени права единствено на територията на приемащата държава членка (вж. в този смисъл решения Derin, C-325/05, EU:C:2007:442, т. 66 и Demirkan, EU:C:2013:583, т. 53).

53 Във връзка със съдържанието на Споразумението ЕИО—Турция, отнасящо се до социалната сигурност, следва да се посочи, че съгласно член 39, параграфи 1 и 2 от Допълнителния протокол Съветът за асоцииране приема разпоредби в тази област за работниците с турско гражданство, които се движат в рамките на Съюза, и за техните семейства, пребиваващи в рамките на Съюза, при което тези разпоредби трябва да позволят на тези работници да сумират натрупаните в различните държави членки периоди на осигуряване или на трудов стаж, които имат отношение към правото на определени обезщетения. От друга страна, член 39 от Допълнителния протокол не предвижда да се приемат мерки в полза на работещите в Турция работници от Съюза, като в параграф 2 установява, че разпоредбите, които предстои да се приемат, не могат да задължават държавите членки да вземат под внимание натрупаните в Турция периоди на стаж и осигуряване на турските работници.

54 Следователно Споразумението ЕИО—Турция не въвежда режим на координация на системите за социална сигурност между договарящите страни, какъвто е предвиденият от Регламент № 1408/71.

55 Освен това, както Съдът вече е установил в точки 29 и 30 от решение Taflan-Met и др. (C-277/94, EU:C:1996:315), приетото в съответствие с член 39 от Допълнителния протокол Решение № 3/80 препраща само към някои разпоредби от Регламент № 1408/71 и от Регламент № 574/72.

56 На второ място, що се отнася до съдържанието и целта на обжалваното решение, трябва да се приеме, както това следва от формулираните по същия начин съображения 5—7 от това решение и от съображения 6, 7 и 9 от проекта за решение на Съвета за асоцииране, че то е насочено към цялостното прилагане на член 9 от Споразумението ЕИО—Турция и на член 39 от Допълнителния протокол, и към актуализирането на изпълнителните разпоредби на Решение № 3/80 посредством замяната на последното, така че тези разпоредби да отразяват промените в областта на координацията на социалната сигурност в Съюза, и по-специално тези, които произтичат от приемането на Регламент № 883/2004, Регламент № 987/2009 и Регламент № 1231/2010.

57 С оглед на посоченото от направените в точки 48—52 от настоящото решение изводи следва, от една страна, че за разлика от това, което Съдът е установил в точка 50 от решение Обединено кралство/Съвет (EU:C:2013:589) във връзка със Споразумението за ЕИП, Споразумението ЕИО—Турция няма за цел да се осъществи по възможно най-пълен начин свободното движение на стоки, хора, услуги и капитали между договарящите страни, така че изграденият на територията на Съюза вътрешен пазар да бъде разширен и по отношение на Турция, нито дори има за цел да осъществи между тези страни свободното движение на хора за разлика от извода в точка 55 от решение Обединено кралство/Съвет (EU:C:2014:97) във връзка със Споразумението ЕО—Швейцария относно свободното движение на хора, и от друга страна, че предвиденото в Споразумението ЕИО—Турция свободно движение на работници не е напълно осъществено.

58 Освен това от изводите в точки 53—55 от настоящото решение следва, че за разлика от установеното в точка 56 от решение Обединено кралство/Съвет (EU:C:2013:589) във връзка със Споразумението за ЕИП, Регламент № 1408/71 не е обхванат от Споразумението ЕИО—Турция или от Допълнителния протокол към него, така че от това да следва разширяване по отношение на Турция на съдържащата се в него правна уредба относно координацията на системите за социална сигурност. Също така, за разлика от направените в точки 57 и 58 от решение Обединено кралство/Съвет (EU:C:2014:97) изводи във връзка със Споразумението ЕО—Швейцария относно свободното движение на хора, изглежда договарящите страни по Споразумението ЕИО—Турция не са възнамерявали да прилагат една към друга изцяло Регламент № 1408/71 и Регламент № 574/72, като за целите на прилагането на тези регламенти Турция не би могла да бъде приравнена на държава членка.

59 След като обаче вътрешният пазар или свободното движение на хора не са разширени по отношение на Турция и след като досега не е било осъществено разширение по отношение на нея в областта на свободното движение на работници или поне на правната уредба на Съюза в областта на социалната сигурност и за целите на тази правна уредба Турция не е била приравнена на държава членка, то обжалваното решение не е могло да бъде правомерно прието само на основание член 48 ДФЕС. Всъщност съгласно цитираната в точка 58 от настоящото решение съдебна практика посоченият член допуска Съюзът да приема мерки в тази област по начало само по отношение на вътрешните за Съюза политики и действия или на външните действия, отнасящи се до трети държави, които биха могли да бъдат приравнени на държава — членка на Съюза.

60 Поради това, що се отнася до вземането на решение в рамките на споразумение за асоцииране, следва да се разгледа дали обжалваното решение е могло правомерно да бъде основано на член 217 ДФЕС, който оправомощава Съюза да сключва с трети страни споразумения за асоцииране, създаващи реципрочни права и задължения, общо действие и специални процедури.

61 Предвид установения в член 5, параграф 2 ДЕС принцип на предоставена компетентност това общо оправомощаване не позволява на Съюза да приема в рамките на споразумение за асоцииране актове, които надхвърлят обхвата на предоставената му от държавите членки

посредством Договорите компетентност за постигане на поставените от тези Договори цели (вж. в този смисъл решение Комисия/Съвет, C-370/07, EU:C:2009:590, т. 46). От друга страна, член 217 ДФЕС следва по необходимост да предоставя на Съюза компетентност за осигуряване на изпълнението на неговите задължения спрямо трети държави във всички обхванати от ДФЕС области (вж. в този смисъл решение Demirel, 12/86, EU:C:1987:400, т. 9).

62 Следователно Съветът може да приеме даден акт в рамките на споразумение за асоцииране на основание член 217 ДФЕС, при условие актът да се отнася до област на специфична компетентност на Съюза и също така, в съответствие с припомнената в точка 35 от настоящото решение съдебна практика, да почива на правно основание, което се отнася до тази специфична област с оглед по-конкретно на неговата цел и съдържание.

63 По този начин в дадения случай, щом обжалваното решение не е могло да бъде правомерно прието само на основание член 217 ДФЕС, нито само на основание член 48 ДФЕС, то е трябвало тогава да се приеме на основание едновременно на тях двата, тъй като приемането му се осъществява в рамките на споразумение за асоцииране и е насочено към утвърждаването на мерки за координация на системите за социална сигурност.

64 Поради това правното основание на обжалваното решение е било погрешно, тъй като е било пропуснато позоваването на член 217 ДФЕС.

65 По отношение на последиците от този пропуск следва да се посочи, че той не се е отразил на съдържанието на обжалваното решение, нито на следваната при неговото приемане процедура.

66 Всъщност, както генералният адвокат посочва в точки 97 и 123 от своето заключение, след като обжалваното решение не се отнася до сключването на споразумение за асоцииране, нито цели допълването или промяната на институционалната рамка на такова споразумение, а цели единствено да гарантира неговото прилагане, Съветът е трябвало при всички случаи да приеме обжалваното решение съгласно разпоредбите на член 218, параграф 8, първа алинея във връзка с член 218, параграф 9 ДФЕС, произнасяйки се с квалифицирано мнозинство и без утвърждаване от страна на Европейския парламент. Освен това пропускането на член 217 ДФЕС в правното основание на обжалваното решение не поражда последици с оглед на Протокол (№ 21).

67 Следователно допуснатата грешка в посочването на основанията на обжалваното решение представлява напълно формален порок (вж. по-специално решение Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, т. 44 и цитираната съдебна практика), който не може да доведе до неговата отмяна.

68 Поради това жалбата следва да се отхвърли.

По съдебните разноски

69 По смисъла на член 138, параграф 1 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като Съветът е направил искане за осъждането на Обединеното кралство и последното е загубило делото, то трябва да бъде осъдено да заплати съдебните разноски.

70 В съответствие с член 140, параграф 1 от Процедурния правилник Ирландия и Комисията понасят направените от тях съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

1) Отхвърля жалбата.

2) Осъжда Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия да заплати съдебните разноски.

3) Ирландия и Европейската комисия понасят направените от тях съдебни разноски.

Подписи