Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

18. december 2014*

»Annullationssøgsmål — koordinering af de sociale sikringsordninger — Associeringsaftalen EØF-Tyrkiet — Rådets afgørelse om den holdning, der skal indtages på vegne af Den Europæiske Union i associeringsrådet — valg af retsgrundlag — artikel 48 TEUF — artikel 79, stk. 2, litra b), TEUF — artikel 217 TEUF«

I sag C-81/13,

angående et annullationssøgsmål i henhold til artikel 263 TEUF, anlagt den 15. februar 2013,

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved M. Holt samt ved C. Murrell, E. Jenkinson og S. Behzadi Spencer, som befuldmægtigede, bistået af A. Dashwood, QC,

sagsøger,

støttet af:

Irland ved L. Williams, som befuldmægtiget, bistået af N. Travers, BL, og med valgt adresse i Luxembourg,

intervenient,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved E. Finnegan og M. Chavrier, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af:

Europa-Kommissionen ved A. Aresu og J. Enegren samt ved S. Pardo Quintillán, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

intervenient,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, vicepræsidenten, K. Lenaerts, afdelingsformændene M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Ó Caoimh og J.-C. Bonichot samt dommerne J. Malenovský, E. Levits, A. Arabadjiev, M. Berger, E. Jarašiūnas (refererende dommer) og C.G. Fernlund,

* Processprog: engelsk.

generaladvokat: J. Kokott

justitssekretær: fuldmægtig L. Carrasco Marco,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 13. maj 2014,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse under retsmødet den 17. juli 2014,

afsagt følgende

Dom

1 Med sin stævning har Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland nedlagt påstand om, at Domstolen annullerer Rådets afgørelse af 6. december 2012 om den holdning, der skal indtages på vegne af Den Europæiske Union i det associeringsråd, der er oprettet ved aftalen om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet, for så vidt angår vedtagelsen af bestemmelser om koordinering af sociale sikringsordninger (EUT L 340, s. 19, herefter »den anfægtede afgørelse«).

Retsforskrifter

2 Aftalen om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet (herefter »associeringsaftalen«) blev undertegnet i Ankara den 12. september 1963 af Republikken Tyrkiet på den ene side og af EØF's medlemsstater og Fællesskabet på den anden side. Den blev indgået, godkendt og bekræftet på Fællesskabets vegne ved Rådets afgørelse 64/732/EØF af 23. december 1963 (Samling af Aftaler indgået af De Europæiske Fællesskaber, bind 3, s 541), som er udstedt i medfør af EØF-traktatens artikel 238 (nu artikel 217 TEUF).

3 Ifølge denne aftales artikel 2, stk. 1, har den til formål at fremme en stadig og afbalanceret styrkelse af de økonomiske og handelsmæssige forbindelser mellem parterne under fuldt hensyn til nødvendigheden af at sikre en hurtigere udvikling af Tyrkiets økonomi og en højnelse af beskæftigelsesniveauet og livsvilkårene for det tyrkiske folk.

4 Artikel 9 i nævnte aftale fastsætter, at »enhver forskelsbehandling på grundlag af nationalitet er forbudt« inden for aftalens anvendelsesområde.

5 Samme aftales artikel 12 bestemmer:

»De kontraherende parter enes om, på grundlag af artikel 48, 49 og 50 i traktaten om oprettelse af Fællesskabet, gradvist indbyrdes at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed.«

6 Den tillægsprotokol, der blev undertegnet den 23. november 1970 i Bruxelles, der udgør et bilag til associeringsaftalen, og indgået, godkendt og bekræftet på Fællesskabets vegne ved Rådets forordning (EØF) nr. 2760/72 af 19. december 1972 (EFT L 293, s. 1, herefter »tillægsprotokollen«), som ifølge artikel 62 heri udgør en integrerende del af associeringsaftalen, fastsætter følgende i artikel 36:

»Arbejdskraftens frie bevægelighed mellem Fællesskabets medlemsstater og Tyrkiet vil blive gradvist gennemført i overensstemmelse med de i artikel 12 i [associeringsaftalen] anførte principper mellem afslutningen af det tolvte og toogtyvende år for aftalens ikrafttræden.

[…]«

7 Tillægsprotokollens artikel 39 bestemmer:

»1. Før udgangen af det første år efter denne protokols ikrafttræden vedtager [a]ssocieringsrådet bestemmelser vedrørende social tryghed for arbejdstagere af tyrkisk nationalitet, som bevæger sig inden for Fællesskabet og for deres familie, som opholder sig inden for Fællesskabet.

2. Disse bestemmelser skal gøre det muligt for arbejdstagere af tyrkisk nationalitet efter endnu ikke fastlagte retningslinjer at opnå en sammenlægning af tidsrum, i hvilke de har været forsikret eller beskæftiget i de forskellige medlemsstater, for så vidt angår pension og andre ydelser udbetalt på grund af alderdom, dødsfald eller invaliditet, såvel som sygeforsorg for arbejdstageren og for hans familie, som opholder sig inden for Fællesskabet. Disse bestemmelser kan ikke skabe en forpligtelse for Fællesskabets medlemsstater til at tage hensyn til de tidsrum, der er forløbet i Tyrkiet.

3. De ovennævnte bestemmelser skal gøre det muligt at sikre udbetaling af familietillæg, såfremt arbejdstagerens familie opholder sig inden for Fællesskabet.

4. De pensioner og andre ydelser, der udbetales på grund af alderdom, dødsfald eller invaliditet, og som er erhvervet ved anvendelse af de i stk. 2 nævnte bestemmelser, skal kunne udføres til Tyrkiet.

5. De i denne artikel nævnte bestemmelser berører ikke de rettigheder og forpligtelser, der følger af eksisterende bilaterale aftaler mellem Tyrkiet og Fællesskabets medlemsstater, i det omfang disse fastsætter en mere gunstig ordning for tyrkiske statsborgere.«

8 Det er på grundlag af tillægsprotokollens artikel 39, at associeringsrådet den 19. september 1980 traf afgørelse nr. 3/80 om anvendelsen af De Europæiske Fællesskabers medlemsstaters sociale sikringsordninger på tyrkiske arbejdstagere og på deres familiemedlemmer (EFT 1983 C 110, s. 60, herefter »afgørelse nr. 3/80«). Denne afgørelse finder i henhold til afgørelsens artikel 2 anvendelse på arbejdstagere, som er eller har været omfattet af lovgivningen i én eller flere medlemsstater, og som er tyrkiske statsborgere, på disse arbejdstageres familiemedlemmer, som er bosat på et af medlemsstaternes område, og på disse arbejdstageres efterladte. Afgørelsens saglige anvendelsesområde, der er defineret i artikel 4, finder anvendelse på enhver lovgivning om sociale sikringsgrene, der vedrører ydelser i anledning af sygdom og moderskab, ved invaliditet, ved alderdom og dødsfald, i anledning af arbejdsulykker og erhvervssygdomme, ved arbejdsløshed og på familieydelser.

9 Artikel 3, stk. 1, i afgørelse nr. 3/80, der har overskriften »Ligebehandling«, bestemmer:

»Personer, der er bosat på en medlemsstats område, og som er omfattet af denne afgørelse, har de samme pligter og rettigheder i henhold til en medlemsstats lovgivning som denne medlemsstats egne statsborgere, medmindre andet følger af særlige bestemmelser i denne afgørelse.«

10 Afsnit III i afgørelse nr. 3/80 omfatter de særlige bestemmelser om de forskellige arter af ydelser. Disse bestemmelser henviser hovedsageligt til visse bestemmelser i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet (EFT L 149, s. 2), og til visse bestemmelser i Rådets forordning (EØF) nr. 574/72 af 21. marts 1972 om regler til gennemførelse af forordning nr. 1408/71 (EFT L 74, s. 1).

Den anfægtede afgørelse

11 Den anfægtede afgørelse blev vedtaget i overensstemmelse med Europa-Kommissionens forslag med hjemmel i artikel 48 TEUF, sammenholdt med artikel 218, stk. 9, TEUF. Første betragtning til den anfægtede afgørelse henviser til, at associeringsaftalen og tillægsprotokollen fastsætter, at

arbejdskraftens frie bevægelighed mellem EU og Tyrkiet gennemføres gradvist, mens anden til fjerde betragtning til afgørelsen gengiver indholdet af aftalens artikel 9 og protokollens artikel 39, idet det angives, at afgørelse nr. 3/80 var det første instrument til gennemførelsen af disse artikler. Femte til syvende betragtning til afgørelsen har følgende ordlyd:

»(5) Det er nødvendigt at sikre fuld gennemførelse på området for social sikring af artikel 9 i [associeringsaftalen] og artikel 39 i tillægsprotokollen.

(6) Det er nødvendigt at opdatere gennemførelsesbestemmelserne, der på nuværende tidspunkt indeholdes i afgørelse nr. 3/80, således at de afspejler den seneste udvikling inden for koordineringen af sociale sikringsordninger i Den Europæiske Union.

(7) Afgørelse nr. 3/80 bør derfor ophæves og erstattes med en afgørelse truffet af associeringsrådet, der i et enkelt trin gennemfører de relevante bestemmelser i [associeringsaftalen] og tillægsprotokollen om koordinering af sociale sikringsordninger.«

12 Den anfægtede afgørelses artikel 1, stk. 1, bestemmer:

»Den holdning, der skal indtages på vegne af Den Europæiske Union i det associeringsråd, der er oprettet ved aftalen om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet, for så vidt angår vedtagelsen af bestemmelser om koordinering af de sociale sikringsordninger, baseres på det udkast til afgørelse fra associeringsrådet, der er knyttet til nærværende afgørelse.«

13 Det udkast til afgørelse fra associeringsrådet, der er knyttet til den anfægtede afgørelse som bilag (herefter »udkast til associeringsrådets afgørelse«), indeholder bl.a. de samme betragtninger, som dem, der er nævnt i denne doms præmis 11. Artikel 1 i dette udkast til afgørelse, som har overskriften »Definitioner«, henviser navnlig for så vidt angår begreberne »arbejdstager«, »familiemedlem«, »lovgivning« og »ydelser« til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 883/2004 af 29. april 2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger (EUT L 166, s. 1), der ophævede Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 987/2009 af 16. september 2009 om de nærmere regler til gennemførelse af forordning (EF) nr. 883/2004 (EUT L 284, s. 1), der ophævede forordning nr. 574/72.

14 Artikel 2 i udkast til associeringsrådets afgørelse med overskriften »Personkreds« bestemmer, at denne afgørelse finder anvendelse dels på tyrkiske arbejdstagere, som er eller har været lovligt beskæftiget på en medlemsstats område, og som er eller har været underlagt lovgivningen i en eller flere medlemsstater, og deres efterladte og på deres familiemedlemmer, der er eller har været lovligt bosiddende sammen med den pågældende arbejdstager, mens denne er beskæftiget i en medlemsstat, dels på arbejdstagere, som er statsborgere i en medlemsstat, og som er eller har været lovligt beskæftiget på Tyrkiets område, og som er eller har været underlagt lovgivningen i Tyrkiet, og deres efterladte samt deres familiemedlemmer, der er eller har været lovligt bosiddende sammen med den pågældende arbejdstager, mens denne er beskæftiget i Tyrkiet.

15 Nævnte udkasts artikel 3 kræver ligebehandling for så vidt angår ydelserne, og i henhold til udkastets artikel 4 ophæves bopælskravene for visse ydelser. Det indfører desuden i henhold til artikel 5 og 6 en samarbejdsmekanisme mellem medlemsstaterne og Tyrkiet samt regler vedrørende administrativ og lægelig kontrol.

Parternes påstande og retsforhandlingerne for Domstolen

16 Det Forenede Kongerige har nedlagt påstand om, at Domstolen annullerer den anfægtede afgørelse og om, at Rådet for Den Europæiske Union tilpligtes at betale sagens omkostninger.

17 Rådet har nedlagt påstand om frifindelse og om, at Det Forenede Kongerige tilpligtes at betale sagens omkostninger.

18 Ved afgørelser truffet af Domstolens præsident den 2. juli 2013 og den 15. januar 2014 har Kommissionen fået tilladelse til at intervenere til støtte for Rådets påstande, mens Irland har fået tilladelse til at intervenere til støtte for Det Forenede Kongeriges påstande med henblik på at kunne fremsætte bemærkninger under retsmødet.

Om søgsmålet

Parternes argumenter

19 Det Forenede Kongerige har, støttet af Irland, foreholdt Rådet at have anvendt artikel 48 TEUF som materielt retsgrundlag for den anfægtede afgørelse. Det er således Det Forenede Kongeriges opfattelse, at det ikke er denne bestemmelse, men artikel 79, stk. 2, litra b), TEUF, der udgør det korrekte retsgrundlag for vedtagelsen af en sådan afgørelse. Da Rådet ikke har anvendt sidstnævnte bestemmelse som retsgrundlag for den anfægtede afgørelse, har Rådet frataget Det Forenede Kongerige den ret, som denne medlemsstat har i henhold til protokol (nr. 21) om Det Forenede Kongeriges og Irlands stilling i forbindelse med politikken vedrørende retlige og indre anliggender, der er knyttet som bilag til EU-traktaten og EUF-traktaten, til ikke at deltage i vedtagelsen af nævnte afgørelse og til ikke at blive bundet af denne.

20 Til støtte for dette klagepunkt har Det Forenede Kongerige gjort gældende, at artikel 48 TEUF er en accessorisk bestemmelse til princippet om fri bevægelighed inden for Unionen for arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende, der er statsborgere i medlemsstaterne. Denne artikel kan derfor ikke udgøre retsgrundlaget for en foranstaltning som den i den anfægtede afgørelse omhandlede, der hovedsageligt vedrører koordinering af de sociale sikringsordninger for tyrkiske statsborgere.

21 Derimod ville artikel 79, stk. 2, litra b), TEUF kunne udgøre et passende retsgrundlag for en sådan foranstaltning, idet denne bestemmelse giver mulighed for at vedtage foranstaltninger vedrørende »definition[en] af rettighederne for tredjelandsstatsborgere, der opholder sig lovligt i en medlemsstat, herunder betingelserne for fri bevægelighed og ophold i de øvrige medlemsstater«. Anvendelsen af denne bestemmelse, der udgjorde retsgrundlaget for Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1231/2010 af 24. november 2010 om udvidelse af forordning (EF) nr. 883/2004 og forordning (EF) nr. 987/2009 til at omfatte tredjelandsstatsborgere, der ikke allerede er omfattet af disse forordninger udelukkende på grund af deres nationalitet (EUT L 344, s. 1), og vedtagelsen i løbet af 2010 og 2012 af ni afgørelser, der ligner den anfægtede afgørelse, vedrørende associeringsaftaler med andre tredjelande, er forenelig med artikel 79, stk. 1, TEUF, der består i at udforme en fælles indvandringspolitik med henblik på at sikre en effektiv styring af migrationsstrømme i alle faser, men også »en retfærdig behandling af tredjelandsstatsborgere, der opholder sig lovligt i medlemsstaterne«. Anvendelsen er desuden forenelig med den delvise koordinering af de sociale sikringsordninger, der blev indført ved udkastet til associeringsrådets afgørelse, bl.a. i medfør af artikel 2, litra a) og b), samt artikel 3 og 4 heri.

22 Denne vurdering påvirkes ikke af bestemmelserne i associeringsaftalen og tillægsprotokollen. Aftalens artikel 12 og protokollens artikel 36 medfører nemlig ikke, at retten til fri bevægelighed inden for Unionen, der tilkommer medlemsstaternes statsborgere, udvides til at omfatte tyrkiske statsborgere. Det forholder sig således, at tyrkiske arbejdstagere ikke har ret til fri indrejse i Unionen og ikke frit kan bevæge sig mellem medlemsstaterne.

23 I denne henseende har Det Forenede Kongerige bemærket, at argumentationen i domme Det Forenede Kongerige mod Rådet (C-431/11, EU:C:2013:589) og Det Forenede Kongerige mod Rådet (C-656/11, EU:C:2014:97), hvori Domstolen har fastslået, at de anfægtede afgørelser, der er truffet henholdsvis inden for rammerne af aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde af 2. maj 1992 (EFT 1994 L 1, s. 3, herefter »EØS-aftalen«) og aftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og dets medlemsstater på den ene side og Det Schweiziske Forbund på den anden side om fri bevægelighed for personer, undertegnet den 21. juni 1999, (EFT 2002 L 114, s. 6, herefter »EF-Schweiz-aftalen om fri bevægelighed for personer«) med rette kunne være blevet vedtaget med hjemmel i artikel 48 TEUF, tydeliggør, at den anfægtede afgørelse ikke kan føre til en tilsvarende konklusion.

24 Til forskel fra EØS-aftalen og EF-Schweiz-aftalen om fri bevægelighed for personer har associeringsaftalen og tillægsprotokollen nemlig ikke til formål at udvide det indre marked til at omfatte Tyrkiet eller at gennemføre fri bevægelighed for personer mellem Unionen og dette tredjeland, og afgørelse nr. 3/80 udvider ikke anvendelsen af forordning nr. 1408/71 og nr. 574/72 til Tyrkiet.

25 På samme måde har den anfægtede afgørelse til forskel fra de afgørelser, der er omhandlet i domme Det Forenede Kongerige mod Rådet (EU:C:2013:589) og Det Forenede Kongerige mod Rådet (EU:C:2014:97), ikke til formål at udvide den nye ordning for koordinering af de sociale sikringsordninger, der er indført ved forordning nr. 883/2004, til at gælde for Tyrkiet, men udgør en foranstaltning, der er begrænset til at ajourføre de nuværende begrænsede rettigheder, som de tyrkiske arbejdstagere har i medfør af afgørelse nr. 3/80.

26 Desuden kan artikel 217 TEUF ikke anvendes som retsgrundlag for en afgørelse som den anfægtede afgørelse, idet der ifølge Det Forenede Kongerige skal sondres mellem afgørelsen om at vedtage samtlige foranstaltninger, som en associeringsaftale indeholder, der skal have hjemmel i denne artikel, og de afgørelser, der er truffet i henhold til en sådan aftale, som skal vedtages med hjemmel i det retsgrundlag, der svarer til deres indhold.

27 Hvad angår stemmereglerne, der finder anvendelse på afgørelser truffet i henhold til artikel 218, stk. 9, TEUF, har Det Forenede Kongerige anført, at det ikke er standardreglen om kvalificeret flertal i artikel 16, stk. 3, TEU, der finder anvendelse, men reglen i artikel 218, stk. 8, TEUF.

28 Irland har fremhævet, at den omstændighed, at protokol (nr. 21) findes, ikke bør have nogen indvirkning på valget af retsgrundlag for en EU-retsakt. Irland har ligeledes anført, at selv om Domstolen i domme Det Forenede Kongerige mod Rådet (EU:C:2013:589) og Det Forenede Kongerige mod Rådet (EU:C:2014:97) har anerkendt, at Unionen med hjemmel i artikel 48 TEUF kunne have udvidet bestemmelserne om koordinering af de sociale sikringsordninger, der finder anvendelse inden for Unionen til at gælde for tredjelandsstatsborgere, ville dette vedrøre de særlige forhold for EØS-aftalen og EF-Schweiz-aftalen om fri bevægelighed for personer. For så vidt angår associeringsaftalen og tillægsprotokollen muliggør disse ikke nogen form for ligestilling af tyrkiske arbejdstagere med arbejdstagere i Unionen.

29 Rådet har, støttet af Kommissionen, bestridt denne analyse og gjort gældende, at artikel 48 TEUF er det rette materielle retsgrundlag for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse.

30 Eftersom valget af retsgrundlag for en EU-retsakt navnlig skal have støtte i dennes formål og indhold, bør det ifølge Rådet bemærkes, at formålet med udkastet til associeringsrådets afgørelse er at gennemføre bestemmelserne i associeringsaftalen og tillægsprotokollen, der omhandler koordinering af de sociale sikringsordninger, i overensstemmelse med disse retsakters formål, dvs. den gradvise gennemførelse af arbejdstagernes frie bevægelighed mellem de kontraherende parter. Den omstændighed, at de påtænkte regler er mindre vidtrækkende end de regler, der gælder for unionsborgere, påvirker ikke dette formål, men er en følge af, at associeringsaftalen og

tillægsprotokollen fastsætter, at arbejdstagernes frie bevægelighed skal gennemføres gradvist. I denne henseende fremgår det af Domstolens retspraksis, at de tyrkiske arbejdstagere ikke længere befinder sig i samme situation som andre statsborgere fra andre tredjelande.

31 I forbindelse med associeringsaftalen udgør den påtænkte ændring af de bestemmelser, der finder anvendelse på området for koordinering af de sociale sikringsordninger, ikke en foranstaltning, der henhører under udformningen af den fælles indvandringspolitik. Den anfægtede afgørelse har heller ikke til formål at sikre en effektiv styring af migrationsstrømme, men at opnå formålet om gradvist at gennemføre arbejdstagernes frie bevægelighed ved at fastsætte en delvis koordinering af de sociale sikringssystemer mellem de kontraherende parter til erstatning af den i henhold til afgørelse nr. 3/80 indførte ordning.

32 I øvrigt har Rådet, ligesom Det Forenede Kongerige, anført, at artikel 217 TEUF ikke kan udgøre retsgrundlaget for den anfægtede afgørelse. Ifølge Rådet skal en EU-retsakt, der vedtages inden for rammerne af en associeringsaftale, i henhold til princippet om kompetencetildeling ikke have hjemmel i det generelle retsgrundlag, der ligger til grund for indgåelsen af denne aftale, men i det særlige retsgrundlag, der svarer til det virkeområde, som retsakten henhører under. Den stemmeregel, som finder anvendelse på en afgørelse om fastlæggelse af Unionens holdning i et organ, der er oprettet ved en associeringsaftale, bestemmes på baggrund af dette særlige retsgrundlag. Såfremt artikel 217 TEUF var det rette retsgrundlag, ville den anvendelige stemmeregel ifølge Rådet være reglen om enstemmighed.

33 Kommissionen har påpeget, at den anfægtede afgørelse har til formål at fastlægge Den Europæiske Unions holdning for så vidt angår udvidelsen af de nye EU-retsakter vedrørende koordinering af de sociale sikkerhedssystemer til at omfatte tyrkiske arbejdstagere, og at denne udvidelse er nødvendig for progressivt at sikre arbejdstagernes frie bevægelighed, der udgør et at hovedformålene med associeringsaftalen. Dette formål adskiller denne aftale fra aftaler indgået med andre tredjelande og har ingen sammenhæng med formålene med indvandringspolitikken, som ikke er et område, der er omfattet af associeringsaftalen.

34 Desuden deler Kommissionen Det Forenede Kongeriges og Rådets opfattelse, hvorefter artikel 217 TEUF ikke kan udgøre det rette retsgrundlag for den anfægtede afgørelse, men har anført, at hvis dette var tilfældet, ville den anvendelige stemmeregel i henhold til artikel 218, stk. 9, TEUF være reglen om kvalificeret flertal.

Domstolens bemærkninger

35 Ifølge fast retspraksis skal valget af retsgrundlag for en EU-retsakt ske på grundlag af objektive forhold, som gør det muligt at foretage en domstolskontrol, herunder navnlig retsaktens formål og indhold (domme Kommissionen mod Rådet, C-338/01, EU:C:2004:253, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis, og Parlamentet mod Rådet, C-130/10, EU:C:2012:472, præmis 42).

36 I denne forbindelse er det uden betydning, hvilket retsgrundlag der er anvendt ved vedtagelsen af andre EU-retsakter, der eventuelt har lignende kendetegn, idet fastlæggelsen af retsgrundlaget for en retsakt skal foretages på grundlag af retsaktens eget formål og indhold (jf. i denne retning domme Det Forenede Kongerige mod Rådet, EU:C:2013:589, præmis 67 og den deri nævnte retspraksis, og Det Forenede Kongerige mod Rådet, EU:C:2014:97, præmis 48). Det Forenede Kongeriges argument, hvorefter artikel 79, stk. 2, litra b), TEUF udgør retsgrundlaget for forordning nr. 1231/2010 og andre afgørelser, der svarer til den anfægtede afgørelse, som er blevet vedtaget inden for rammerne af associeringsaftaler indgået med andre tredjelande, kan derfor uden videre forkastes.

37 På samme måde er protokol (nr. 21) ikke af en sådan art, at den kan have nogen som helst indflydelse på spørgsmålet om det rette retsgrundlag for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse (jf. i denne retning domme Kommissionen mod Rådet, C-137/12, EU:C:2013:675, præmis 73 og 74, og Det Forenede Kongerige mod Rådet, EU:C:2014:97, præmis 49).

38 Den sammenhæng, som den omhandlede retsakt indgår i, kan derimod være relevant for valget af retsgrundlaget herfor. Såfremt denne retsakt har til formål at ændre regler, der er vedtaget i forbindelse med en eksisterende afgørelse, skal der ligeledes tages hensyn til denne sammenhæng, og navnlig til formålet med og indholdet af denne aftale (jf. i denne retning domme Det Forenede Kongerige mod Rådet, EU:C:2013:589, præmis 48, og Det Forenede Kongerige mod Rådet, EU:C:2014:97, præmis 50).

39 Eftersom den anfægtede afgørelse har til formål at vedtage den holdning, som Unionen skal indtage i det associeringsråd, der er nedsat i henhold til associeringsaftalen for så vidt angår vedtagelsen af bestemmelser vedrørende koordinering af de sociale sikringsordninger – med henblik på fastlæggelsen af det rette retsgrundlag for vedtagelsen af denne afgørelse – skal både formålet med og indholdet af denne aftale på området for social sikring samt formålet med og indholdet af den anfægtede afgørelse undersøges.

40 I denne henseende konstateres indledningsvis, at i modsætning til det af Det Forenede Kongerige og Irland anførte, vil artikel 79, stk. 2, litra b), TEUF ikke kunne udgøre det rette retsgrundlag med henblik på vedtagelsen af denne afgørelse.

41 Denne bestemmelse giver ganske vist Unionen beføjelse til at vedtage foranstaltninger vedrørende definitionen af rettighederne for tredjelandsstatsborgere, der opholder sig lovligt i en medlemsstat, herunder betingelserne for fri bevægelighed og ophold i de øvrige medlemsstater.

42 I henhold til ordlyden af nævnte bestemmelse er det imidlertid med henblik på artikel 79, stk. 1, TEUF, at sådanne foranstaltninger kan vedtages, dvs. med henblik på den fælles indvandringspolitik, der har til formål at sikre en effektiv styring af migrationsstrømme, en retfærdig behandling af tredjelandsstatsborgere, der opholder sig lovligt i medlemsstaterne samt forebyggelse af ulovlig indvandring og menneskehandel og en øget bekæmpelse heraf.

43 For det første er associeringsaftalen, således som det fremgår af aftalens artikel 12 og tillægsprotokollens artikel 36, imidlertid kendetegnet ved de kontraherende parters vilje til indbyrdes gradvist at gennemføre arbejdstagernes frie bevægelighed. Det er med henblik herpå, at de i tillægsprotokollens artikel 39 har pålagt associeringsrådet at vedtage bestemmelser vedrørende social sikring for tyrkiske arbejdstagere, der flytter inden for Unionen, og for deres familiemedlemmer, som er bosiddende i Unionen.

44 For det andet har den anfægtede afgørelse og udkastet til associeringsrådets afgørelse bl.a. til formål fuldt ud at gennemføre associeringsaftalens artikel 9 og tillægsprotokollens artikel 39 og at ajourføre bestemmelserne i afgørelse nr. 3/80, således at de afspejler udviklingen inden for koordinering af sociale sikringsordninger i Unionen. Mens afgørelse nr. 3/80 desuden alene omhandler anvendelsen af medlemsstaternes sociale sikringsordninger på tyrkiske arbejdstagere og på deres familiemedlemmer, har udkastet til associeringsrådets afgørelse til formål at vedtage en ordning for koordinering af de sociale sikringssystemer, hvis personkreds, som defineret i udkastets artikel 2, omfatter arbejdstagere, som er statsborgere i en medlemsstat, eller som har været lovligt beskæftiget på Tyrkiets område, og som er eller har været underlagt lovgivningen i Tyrkiet, og deres efterladte samt deres familiemedlemmer, der er eller har været lovligt bosiddende sammen med den pågældende arbejdstager, mens denne er beskæftiget i Tyrkiet.

45 Den anfægtede afgørelse udgør således en yderligere fase i den gradvise gennemførelse af arbejdstagernes frie bevægelighed mellem Unionen og Tyrkiet og i udviklingen af de bånd, der er skabt ved associeringsaftalen.

46 Det fremgår af samtlige disse konstateringer, at den anfægtede afgørelse forfølger et andet formål end det formål om en fælles indvandringspolitik som anført i denne doms præmis 42. Dermed ville indrømmelsen af, at denne afgørelses fremherskende formål er at sikre en effektiv styring af migrationsstrømme og en retfærdig behandling af tredjelandsstatsborgere, der opholder sig lovligt i medlemsstaterne, svare til en fornægtelse af den særlige kontekst, som nævnte afgørelse indgår i.

47 Det skal dernæst undersøges, hvorvidt artikel 48 TEUF, der blev valgt af Rådet, i sig selv kan udgøre det rette retsgrundlag for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse.

48 Det skal i denne henseende for det første bemærkes, at associeringsaftalens artikel 12 bestemmer, at arbejdskraftens frie bevægelighed mellem Fællesskabet og Tyrkiet gennemføres gradvist på grundlag af EØF-traktatens artikel 48-50 (nu artikel 45 TEUF – 47 TEUF).

49 Hvad angår personers frie bevægelighed mellem Tyrkiet og Unionen, som Domstolen allerede har fastslået i præmis 53 i dom Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583), er et sådant generelt princip hverken fastsat i denne aftale eller i tillægsprotokollen.

50 Det skal ligeledes fastslås, at associeringsaftalen og tillægsprotokollen heller ikke udvider den frie bevægelighed, der gælder for arbejdstagere i Unionen, til at omfatte Tyrkiet.

51 For det første forpligter associeringsaftalens artikel 12, hvorefter artikel 48-50 i EØF-traktaten tjener som baggrund for den gradvise gennemførelse af arbejdskraftens frie bevægelighed, nemlig ikke som sådan de kontraherende parter til at anvende de EU-retlige forskrifter på området for arbejdstagernes frie bevægelighed (jf. analogt dom Demirkan, EU:C:2013:583, præmis 45), idet disse artikler dog i videst muligt omfang skal udstrækkes til at omfatte tyrkiske arbejdstagere, der kan gøre brug af de rettigheder, der er tillagt dem i medfør af nævnte aftale (jf. analogt domme Bozkurt, C-434/93, EU:C:1995:168, præmis 20, Ayaz, C-275/02, EU:C:2004:570, præmis 44, og Dülger, C-451/11, EU:C:2012:504, præmis 48).

52 For det andet, som generaladvokaten har anført i punkt 79 i forslaget til afgørelse, er den gradvise gennemførelse af arbejdstagernes frie bevægelighed som fastsat i associeringsaftalens artikel 12 endnu ikke gennemført. I denne henseende har Domstolen gentagne gange udtalt, at tyrkiske statsborgere i modsætning til EU-arbejdstagere ikke på nuværende tidspunkt har ret til fri bevægelighed inden for Unionen, eftersom nævnte aftale kun garanterer indrømmelsen af visse rettigheder på den enkelte værtsmedlemsstats område (jf. i denne retning domme Derin, C-325/05, EU:C:2007:442, præmis 66, og Demirkan, EU:C:2013:583, præmis 53).

53 Hvad angår indholdet af associeringsaftalen vedrørende social sikring bemærkes, at tillægsprotokollens artikel 39, stk. 1 og 2, fastsætter, at associeringsrådet vedtager bestemmelser herom for tyrkiske arbejdstagere, som bevæger sig inden for Unionen og for deres familie, som opholder sig inden for Unionen, og disse bestemmelser skal bl.a. gøre det muligt for disse arbejdstagere at opnå en sammenlægning af tidsrum, i hvilke de har været forsikret eller beskæftiget i de forskellige medlemsstater for så vidt angår retten til visse ydelser. Derimod vedtages der ikke i henhold til tillægsprotokollens artikel 39 foranstaltninger for EU-arbejdstagere, der bevæger sig på Tyrkiets område, og artikel 39, stk. 2, bestemmer, at de bestemmelser, der vil blive vedtaget, ikke kan skabe en forpligtelse for medlemsstaterne til at tage hensyn til de tidsrum, som de tyrkiske arbejdstagere har tilbagelagt i Tyrkiet.

54 Følgelig indfører associeringsaftalen ikke en indbyrdes ordning for koordinering af de sociale sikringssystemer mellem de kontraherende parter som den, der blev indført ved forordning nr. 1408/71.

55 Desuden henviser afgørelse nr. 3/80, vedtaget i henhold til tillægsprotokollens artikel 39, som Domstolen allerede har fastslået i præmis 29 og 30 i dom Taflan-Met m.fl. (C-277/94, EU:C:1996:315), alene til visse bestemmelser i forordning nr. 1408/71 og nr. 574/72.

56 Hvad for det andet angår indholdet af og formålet med den anfægtede afgørelse, skal det fastslås, at denne – som det fremgår af femte til syvende betragtning til afgørelsen og sjette, syvende og niende betragtning til udkastet til associeringsrådets afgørelse, der har samme ordlyd – tilsigter en fuldstændig gennemførelse af associeringsaftalens artikel 9 og tillægsprotokollens artikel 39 og at ajourføre gennemførelsesbestemmelserne i afgørelse nr. 3/80 ved at erstatte denne, således at disse bestemmelser afspejler den seneste udvikling inden for koordinering af sociale sikringsordninger i Unionen, dvs. den udvikling, der følger af vedtagelsen af forordning nr. 883/2004, nr. 987/2009 og nr. 1231/2010.

57 Ikke desto mindre fremgår det af de konstateringer, der er foretaget i denne doms præmis 48-52, dels, at associeringsaftalen – til forskel fra hvad Domstolen har fastslået i præmis 50 i dom Det Forenede Kongerige mod Rådet (EU:C:2013:589) vedrørende EØS-aftalen – hverken har til formål at opnå den videst mulige gennemførelse af den frie bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital mellem de kontraherende parter, således at det indre marked, der består på Unionens område, kan blive udstrakt til at omfatte Tyrkiet, eller – til forskel fra hvad der er fastslået i præmis 55 i dom Det Forenede Kongerige mod Rådet (EU:C:2014:97) vedrørende EF-Schweiz-aftalen om fri bevægelighed for personer – at gennemføre den frie bevægelighed for personer mellem disse parter, dels, at den frie bevægelighed, der i associeringsaftalen er fastsat for arbejdstagerne, ikke er gennemført fuldt ud.

58 I øvrigt fremgår det af de i denne doms præmis 53-55 foretagne konstateringer, at forordning nr. 1408/71 – til forskel fra hvad der er fastslået i præmis 56 i dom Det Forenede Kongerige mod Rådet (EU:C:2013:589) vedrørende EØS-aftalen – ikke er blevet integreret i associeringsaftalen eller tillægsprotokollen, således at regelsættet om koordinering af de sociale sikringsordninger, som aftalen indeholdt, udvides til at gælde for Tyrkiet. På samme måde – til forskel fra hvad der er fastslået i præmis 57 og 58 i dom Det Forenede Kongerige mod Rådet (EU:C:2014:97) vedrørende EF-Schweiz-aftalen om fri bevægelighed for personer – fremgår det, at de kontraherende parter i associeringsaftalen ikke har haft til hensigt at anvende forordning nr. 1408/71 og nr. 574/72 i deres helhed, og at Tyrkiet ikke kan sidestilles med en medlemsstat med henblik på anvendelsen af disse forordninger.

59 Da den anfægtede afgørelse ikke udvider det indre marked eller den frie bevægelighed for personer til at omfatte Tyrkiet og heller ikke udvider den frie bevægelighed for arbejdstagerne, der allerede er blevet gennemført, til at gælde for denne stat eller i det mindste de EU-retlige forskrifter vedrørende social sikring, og eftersom denne tredjestat ikke kan sidestilles med en medlemsstat hvad angår disse bestemmelser, vil den anfægtede afgørelse imidlertid ikke gyldigt kunne vedtages alene med hjemmel i artikel 48 TEUF. I henhold til den i denne doms præmis 58 nævnte retspraksis er det nemlig i princippet udelukkende inden for Unionens interne politikker og foranstaltninger eller eksterne foranstaltninger, der vedrører tredjelande, som kan ligestilles med en EU-medlemsstat, at denne artikel giver Unionen beføjelser til at vedtage foranstaltninger på dette område.

60 Da der er tale om en afgørelse, der er truffet inden for rammerne af en associeringsaftale, skal det derfor undersøges, om den anfægtede afgørelse kunne have gyldig hjemmel i artikel 217 TEUF, der giver Unionen beføjelser til at indgå en aftale med et tredjeland, hvorved der skabes en associering med gensidige rettigheder og forpligtelser, fælles optræden og særlige procedureregler.

61 Henset til princippet om kompetencetildeling i artikel 5, stk. 2, TEU gør denne generelle beføjelse det ikke muligt for Unionen inden for rammerne af en associeringsaftale at vedtage retsakter, som overskrider rammerne for de beføjelser, som medlemsstaterne har tildelt den i traktaterne med henblik på at opfylde de mål, der er fastsat heri (jf. i denne retning, dom Kommissionen mod Rådet, C-370/07, EU:C:2009:590, præmis 46). Derimod må artikel 217 TEUF nødvendigvis give Unionen kompetence til at sikre overholdelsen af de pågældende forpligtelser over for tredjelande inden for alle de områder, der er omfattet af EUF-traktaten (jf. i denne retning dom Demirel, 12/86, EU:C:1987:400, præmis 9).

62 Heraf kan udledes, at Rådet med hjemmel i artikel 217 TEUF kan vedtage en retsakt inden for rammerne af en associeringsaftale, forudsat at denne retsakt knytter sig til et af Unionens særlige kompetenceområder og i henhold til den i denne doms præmis 35 nævnte retspraksis har hjemmel i det retsgrundlag, der bl.a., henset til formålet med og indholdet heraf, svarer til dette område.

63 Selv om den anfægtede afgørelse i den foreliggende sag ikke gyldigt vil kunne vedtages alene med hjemmel i artikel 217 TEUF eller alene med hjemmel i artikel 48 TEUF, vil den med rette kunne vedtages med hjemmel i begge artikler i forening, idet afgørelsen er truffet inden for rammerne af en associeringsaftale og sigter mod vedtagelsen af foranstaltninger for koordinering af de sociale sikringsordninger.

64 Heraf følger, at retsgrundlaget for den anfægtede afgørelse er behæftet med en mangel, for så vidt som artikel 217 TEUF er udeladt.

65 Hvad angår følgerne af denne udeladelse bemærkes, at denne ikke har haft nogen indvirkning på den anfægtede afgørelses indhold eller på proceduren for afgørelsens vedtagelse.

66 Da den anfægtede afgørelse ikke vedrører indgåelsen af en associeringsaftale eller har til formål at supplere eller ændre aftalens institutionelle ramme, men udelukkende har til formål at sikre dens gennemførelse, er det – som generaladvokaten har anført i punkt 97 og 123 i forslaget til afgørelse – i henhold til artikel 218, stk. 8, første punktum, TEUF, sammenholdt med artikel 218, stk. 9, TEUF, med kvalificeret flertal og uden deltagelse af Europa-Parlamentet, at Rådet under alle omstændigheder burde have vedtaget den anfægtede afgørelse. Udeladelsen af artikel 217 TEUF i den anfægtede afgørelses retsgrundlag har desuden ingen følger med hensyn til protokollen (nr. 21).

67 Dermed udgør fejlen i henvisningerne i den anfægtede afgørelse til retsgrundlaget kun en rent formel mangel (jf. bl.a. dom Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis), der ikke medfører annullation af den anfægtede afgørelse.

68 Følgelig bør Rådet frifindes.

Sagens omkostninger

69 I henhold til artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Rådet har nedlagt påstand om, at Det Forenede Kongerige tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og da dette har tabt sagen, bør det pålægges Det Forenede Kongerige at betale sagsomkostningerne.

70 I henhold til nævnte reglements artikel 140, stk. 1, bærer Irland og Kommissionen deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

1) Rådet for Den Europæiske Union frifindes.

2) Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland betaler sagens omkostninger.

3) Irland og Europa-Kommissionen bærer deres egne omkostninger.

Underskrifter