ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (τμήμα μείζονος συνθέσεως)

της 18ης Δεκεμβρίου 2014*

«Προσφυγή ακύρωσης — Συντονισμός των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης — Συμφωνία Σύνδεσης ΕΟΚ-Τουρκίας — Απόφαση του Συμβουλίου για τη θέση που πρέπει να ληφθεί, εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στο πλαίσιο του Συμβουλίου Σύνδεσης — Επιλογή της νομικής βάσης — Άρθρο 48 ΣΛΕΕ — Άρθρο 79, παράγραφος 2, στοιχείο β', ΣΛΕΕ — Άρθρο 217 ΣΛΕΕ»

Στην υπόθεση C-81/13,

με αντικείμενο προσφυγή ακύρωσης δυνάμει του άρθρου 263 ΣΛΕΕ, η οποία ασκήθηκε στις 15 Φεβρουαρίου 2013,

Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας, εκπροσωπούμενο από τον M. Holt και τις C. Murrell, E. Jenkinson και S. Behzadi Spencer, επικουρούμενους από τον A. Dashwood, QC,

προσφεύγον,

υποστηριζόμενο από:

την **Ιρλανδία**, εκπροσωπούμενη από την L. Williams, επικουρούμενη από τον N. Travers, BL, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

παρεμβαίνουσα,

κατά

Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εκπροσωπούμενου από την E. Finnegan και τον M. Chavrier,

καθού,

υποστηριζόμενου από:

την **Ευρωπαϊκή Επιτροπή**, εκπροσωπούμενη από τον A. Aresu, τον J. Enegren και την S. Pardo Quintillán, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

παρεμβαίνουσα,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (τμήμα μείζονος συνθέσεως),

συγκείμενο από τους B. Σκουρή, Πρόεδρο, K. Lenaerts, αντιπρόεδρο, M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Ó Caoimh και J.-C. Bonichot, προέδρους τμήματος, J. Malenovský, E. Levits, A. Arabadjiev, M. Berger, E. Jarašiūnas (εισηγητή) και C. G. Fernlund, δικαστές,

* Γλώσσα διαδικασίας: η αγγλική.

γενική εισαγγελέας: J. Kokott

γραμματέας: L. Carrasco Marco, υπάλληλος διοίκησης,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της επ' ακροατηρίου συζήτησης της 13ης Μαΐου 2014,

αφού άκουσε τη γενική εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις της κατά τη συνεδρίαση της 17ης Ιουλίου 2014,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Το Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας ζητεί από το Δικαστήριο, με την προσφυγή του, να ακυρώσει την απόφαση 2012/776/ΕΕ του Συμβουλίου, της 6ης Δεκεμβρίου 2012, για τη θέση που πρέπει να ληφθεί, εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στο πλαίσιο του Συμβουλίου Σύνδεσης, το οποίο συγκροτήθηκε με τη Συμφωνία Σύνδεσης μεταξύ της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας και της Τουρκίας, όσον αφορά τις διατάξεις για τον συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης (ΕΕ L 340, σ. 19, στο εξής: προσβαλλόμενη απόφαση).

Το νομικό πλαίσιο

2 Η Συμφωνία Σύνδεσης μεταξύ της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας και της Τουρκίας (στο εξής: Συμφωνία ΕΟΚ-Τουρκίας) υπογράφηκε στις 12 Σεπτεμβρίου 1963 στην Άγκυρα από τη Δημοκρατία της Τουρκίας αφενός και από τα κράτη μέλη της ΕΟΚ και την Κοινότητα αφετέρου. Η συμφωνία αυτή συνήφθη, εγκρίθηκε και επικυρώθηκε εξ ονόματος της Κοινότητας με την απόφαση 64/732/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 23ης Δεκεμβρίου 1963 (ΕΕ ειδ. έκδ. 11/001, σ. 48), η οποία εκδόθηκε με βάση το άρθρο 238 της Συνθήκης ΕΟΚ (νυν άρθρο 217 ΣΛΕΕ).

3 Σύμφωνα με το άρθρο 2, παράγραφος 1, της εν λόγω συμφωνίας, σκοπός της είναι η προαγωγή της συνεχούς και ισόρροπης ενίσχυσης των εμπορικών και οικονομικών σχέσεων μεταξύ των μερών, λαμβανομένης πλήρως υπόψη της ανάγκης εξασφάλισης ταχείας ανάπτυξης της τουρκικής οικονομίας και της ανύψωσης του επιπέδου απασχόλησης και των όρων διαβίωσης του τουρκικού λαού.

4 Το άρθρο 9 της εν λόγω συμφωνίας προβλέπει ότι, στο πεδίο εφαρμογής της συμφωνίας, «κάθε διάκριση που βασίζεται στην ιθαγένεια απαγορεύεται».

5 Το άρθρο 12 της ίδιας αυτής συμφωνίας ορίζει τα εξής:

«Τα συμβαλλόμενα μέρη συμφωνούν να εμπνέονται από τα άρθρα 48, 49, και 50 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Κοινότητας για τη σταδιακή πραγματοποίηση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων μεταξύ τους.»

6 Το πρόσθετο πρωτόκολλο, που υπογράφηκε στις 23 Νοεμβρίου 1970 στις Βρυξέλλες ως παράρτημα της Συμφωνίας ΕΟΚ-Τουρκίας και συνήφθη, εγκρίθηκε και επικυρώθηκε εξ ονόματος της Κοινότητας με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 2760/72 του Συμβουλίου, της 19ης Δεκεμβρίου 1972 (ΕΕ ειδ. έκδ. 11/002, σ. 151, στο εξής: πρόσθετο πρωτόκολλο), αποτελεί, κατά το άρθρο του 62, αναπόσπαστο τμήμα της Συμφωνίας Σύνδεσης και προβλέπει στο άρθρο 36 τα εξής:

«Η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων μεταξύ των κρατών μελών της Κοινότητας και της Τουρκίας θα πραγματοποιηθεί σταδιακά, σύμφωνα με τις αρχές που διατυπώνονται στο άρθρο 12 της Συμφωνίας [ΕΟΚ-Τουρκίας], μεταξύ της λήξης του δωδέκατου και του εικοστού δεύτερου έτους μετά την έναρξη ισχύος της εν λόγω συμφωνίας.

[...]»

7 Κατά το άρθρο 39 του πρόσθετου πρωτοκόλλου:

«1. Προ του τέλους του πρώτου έτους μετά την έναρξη ισχύος του παρόντος πρωτοκόλλου, το Συμβούλιο Συνδέσεως θεσπίζει διατάξεις στον τομέα της κοινωνικής ασφαλίσεως για τους τουρκικής ιθαγένειας εργαζομένους που διακινούνται στο εσωτερικό της Κοινότητος και τις οικογένειές τους που κατοικούν εντός της Κοινότητος.

2. Οι διατάξεις αυτές πρέπει να επιτρέπουν στους εργαζομένους τουρκικής ιθαγένειας, κατά τρόπο που θα ορισθεί, τον συνυπολογισμό των περιόδων ασφαλίσεως ή απασχολήσεως που συνεπληρώθησαν στα διάφορα κράτη μέλη, όσον αφορά τις συντάξεις γήρατος, θανάτου και αναπηρίας, καθώς και την υγειονομική περίθαλψη του εργαζομένου και της οικογένειάς του που κατοικεί στο εσωτερικό της Κοινότητος. Οι διατάξεις αυτές δεν δύνανται να θεμελιώσουν υποχρέωση για τα κράτη μέλη της Κοινότητος να λαμβάνουν υπόψη τον χρόνο εργασίας στην Τουρκία.

3. Οι διατάξεις που αναφέρονται ανωτέρω πρέπει να εξασφαλίζουν την καταβολή των οικογενειακών επιδομάτων, όταν η οικογένεια του εργαζομένου κατοικεί στο εσωτερικό της Κοινότητος.

4. Πρέπει να υπάρχει δυνατότης εξαγωγής στην Τουρκία των συντάξεων γήρατος, θανάτου και αναπηρίας, των [καταβαλλόμενων] δυνάμει των διατάξεων που εθεσπίσθησαν κατ' εφαρμογήν της παραγράφου 2.

5. Οι διατάξεις οι οποίες προβλέπονται στο παρόν άρθρο δεν θίγουν τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που απορρέουν από διμερείς συμφωνίες μεταξύ της Τουρκίας και των κρατών μελών της Κοινότητος, εφόσον προβλέπουν υπέρ των Τούρκων υπηκόων καθεστώς περισσότερο ευνοϊκό.»

8 Βάσει του εν λόγω άρθρου 39 του πρόσθετου πρωτοκόλλου, εκδόθηκε η απόφαση 3/80 του Συμβουλίου Σύνδεσης, της 19ης Σεπτεμβρίου 1980, περί της εφαρμογής των καθεστώτων κοινωνικής ασφαλίσεως των κρατών μελών των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων στους Τούρκους εργαζομένους και στα μέλη των οικογενειών τους (ΕΕ 1983, C 110, σ. 60, στο εξής: απόφαση 3/80). Η απόφαση αυτή έχει εφαρμογή, σύμφωνα με το άρθρο της 2, στους εργαζόμενους που υπάγονται ή υπήχθησαν στη νομοθεσία ενός ή περισσότερων από τα κράτη μέλη και είναι Τούρκοι υπήκοοι, στα μέλη των οικογενειών των εργαζομένων αυτών που κατοικούν στο έδαφος ενός από τα κράτη μέλη και στους επιζώντες των εργαζομένων αυτών. Στο καθ' ύλη πεδίο εφαρμογής της, το οποίο ορίζεται από το άρθρο 4, εμπίπτουν οι νομοθεσίες που αφορούν τους κλάδους κοινωνικής ασφάλισης σχετικά με τις παροχές ασθένειας και μητρότητας, αναπηρίας και γήρατος, τα επιδόματα λόγω θανάτου, τις παροχές εργατικών ατυχημάτων και επαγγελματικών ασθενειών, τις παροχές ανεργίας και τις οικογενειακές παροχές.

9 Το άρθρο 3, παράγραφος 1, της απόφασης 3/80, που επιγράφεται «Ισότης μεταχειρίσεως», ορίζει τα εξής:

«Τα πρόσωπα που κατοικούν στο έδαφος ενός από τα κράτη μέλη και για τα οποία ισχύουν οι διατάξεις της παρούσας αποφάσεως υπόκεινται στις υποχρεώσεις και απολαύουν των δικαιωμάτων που απορρέουν από τη νομοθεσία κάθε κράτους μέλους υπό τους ίδιους όρους με τους υπηκόους του, υπό την επιφύλαξη ειδικών διατάξεων της παρούσας αποφάσεως.»

10 Ο τίτλος ΙΙΙ της απόφασης 3/80 περιλαμβάνει τις ειδικές διατάξεις για τις διάφορες κατηγορίες παροχών. Οι διατάξεις αυτές παραπέμπουν, κατά τα ουσιώδη, σε ορισμένες διατάξεις του κανονισμού (ΕΟΚ) 1408/71 του Συμβουλίου, της 14ης Ιουνίου 1971, περί εφαρμογής των συστημάτων κοινωνικής ασφαλίσεως στους μισθωτούς και τις οικογένειές τους που διακινούνται εντός της Κοινότητας (ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 73), καθώς και σε ορισμένες διατάξεις του κανονισμού (ΕΟΚ) 574/72 του Συμβουλίου, της 21ης Μαρτίου 1972, περί του τρόπου εφαρμογής του κανονισμού 1408/71 (ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 138).

Η προσβαλλόμενη απόφαση

11 Η προσβαλλόμενη απόφαση εκδόθηκε, σύμφωνα με την πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, βάσει του άρθρου 48 ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 218, παράγραφος 9, ΣΛΕΕ. Με την αιτιολογική σκέψη 1 της απόφασης αυτής υπενθυμίζεται ότι η Συμφωνία ΕΟΚ-Τουρκίας και το πρόσθετο πρωτόκολλο προβλέπουν ότι η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων μεταξύ της Ένωσης και της Τουρκίας θα πρέπει να εξασφαλιστεί σε διαδοχικά στάδια, ενώ οι αιτιολογικές σκέψεις 2 έως 4 της απόφασης αυτής, οι οποίες επαναλαμβάνουν το περιεχόμενο του άρθρου 9 της εν λόγω συμφωνίας και του άρθρου 39 του πρωτοκόλλου, τονίζουν ότι η απόφαση 3/80 υπήρξε το πρώτο βήμα για την εφαρμογή των άρθρων αυτών. Οι αιτιολογικές σκέψεις 5 έως 7 της ίδιας αυτής απόφασης έχουν ως εξής:

«(5) Είναι αναγκαίο να εξασφαλιστεί ότι, στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης, εφαρμόζονται πλήρως το άρθρο 9 της Συμφωνίας [ΕΟΚ-Τουρκίας] και το άρθρο 39 του πρόσθετου πρωτοκόλλου.

(6) Είναι αναγκαίο να επικαιροποιηθούν οι εκτελεστικές διατάξεις που περιέχονται επί του παρόντος στην απόφαση 3/80, ώστε να αντικατοπτρίζουν τις πρόσφατες εξελίξεις στον τομέα του συντονισμού της κοινωνικής ασφάλισης στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

(7) Η απόφαση 3/80 θα πρέπει, συνεπώς, να καταργηθεί και να αντικατασταθεί με απόφαση του Συμβουλίου Σύνδεσης, η οποία σε ένα μόνο στάδιο θέτει σε εφαρμογή όλες τις σχετικές διατάξεις της Συμφωνίας [ΕΟΚ-Τουρκίας] και του πρόσθετου πρωτοκόλλου σχετικά με τον συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης.»

12 Κατά το άρθρο 1, πρώτο εδάφιο, της προσβαλλόμενης απόφασης:

«Η θέση που πρέπει να ληφθεί, εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στο Συμβούλιο Σύνδεσης που συστάθηκε με τη Συμφωνία [ΕΟΚ-Τουρκίας], όσον αφορά τη θέσπιση διατάξεων για τον συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης, βασίζεται στο σχέδιο απόφασης του Συμβουλίου Σύνδεσης που επισυνάπτεται στην παρούσα απόφαση.»

13 Το σχέδιο απόφασης του Συμβουλίου Σύνδεσης που επισυνάπτεται στην προσβαλλόμενη απόφαση (στο εξής: σχέδιο απόφασης του Συμβουλίου Σύνδεσης) περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, τις ίδιες αιτιολογικές σκέψεις με αυτές που παρατέθηκαν ανωτέρω στη σκέψη 11. Το άρθρο 1 του σχεδίου αυτού, το οποίο επιγράφεται «Ορισμοί», παραπέμπει, όσον αφορά ειδικότερα τις έννοιες «εργαζόμενος», «μέλος της οικογένειας», «νομοθεσία» και «παροχές», στον κανονισμό (ΕΚ) 883/2004

του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, για τον συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας (ΕΕ L 166, σ. 1), ο οποίος κατάργησε τον κανονισμό 1408/71, καθώς και στον κανονισμό (ΕΚ) 987/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Σεπτεμβρίου 2009, για καθορισμό της διαδικασίας εφαρμογής του κανονισμού 883/2004 (ΕΕ L 284, σ. 1), ο οποίος κατάργησε τον κανονισμό 574/72.

14 Το άρθρο 2 του σχεδίου απόφασης του Συμβουλίου Σύνδεσης επιγράφεται «Καλυπτόμενα πρόσωπα» και προβλέπει ότι η απόφαση αυτή εφαρμόζεται αφενός στους Τούρκους εργαζομένους που απασχολούνται ή έχουν απασχοληθεί νομίμως στο έδαφος κράτους μέλους και οι οποίοι υπάγονται ή υπήχθησαν στη νομοθεσία ενός ή περισσότερων από τα κράτη μέλη, καθώς και στους επιζώντες τους και στα μέλη της οικογένειάς τους που κατοικούν ή έχουν κατοικήσει νομίμως με αυτούς κατά το διάστημα της μισθωτής απασχόλησής τους σε κράτος μέλος, και αφετέρου στους εργαζομένους που είναι υπήκοοι κράτους μέλους και οι οποίοι απασχολούνται ή έχουν απασχοληθεί νομίμως στο έδαφος της Τουρκίας και οι οποίοι υπάγονται ή υπήχθησαν στη νομοθεσία της Τουρκίας, καθώς και στους επιζώντες τους και στα μέλη της οικογένειάς τους που κατοικούν ή έχουν κατοικήσει νομίμως με αυτούς κατά το διάστημα της μισθωτής απασχόλησής τους στην Τουρκία.

15 Το εν λόγω σχέδιο επιβάλλει, με το άρθρο 3, ισότητα μεταχείρισης ως προς τις παροχές και προβλέπει, στο άρθρο 4, την άρση των ρητρών διαμονής για ορισμένες από τις παροχές. Επιπλέον, με τα άρθρα 5 και 6, καθιερώνει έναν μηχανισμό συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών και της Τουρκίας και θεσπίζει κανόνες για τους διοικητικούς ελέγχους και τις ιατρικές εξετάσεις.

Τα αιτήματα των διαδίκων και η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

16 Το Ηνωμένο Βασίλειο ζητεί από το Δικαστήριο να ακυρώσει την προσβαλλόμενη απόφαση και να καταδικάσει το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης στα δικαστικά έξοδα.

17 Το Συμβούλιο ζητεί να απορριφθεί η προσφυγή και να καταδικαστεί το Ηνωμένο Βασίλειο στα δικαστικά έξοδα.

18 Με αποφάσεις του Προέδρου του Δικαστηρίου της 2ας Ιουλίου 2013 και της 15ης Ιανουαρίου 2014, επιτράπηκε η παρέμβαση της Επιτροπής υπέρ του Συμβουλίου και της Ιρλανδίας υπέρ του Ηνωμένου Βασιλείου, ώστε να τους παρασχεθεί η δυνατότητα να διατυπώσουν παρατηρήσεις κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση.

Επί της προσφυγής

Επιχειρήματα των διαδίκων

19 Το Ηνωμένο Βασίλειο, υποστηριζόμενο από την Ιρλανδία, βάλλει κατά του γεγονότος ότι το Συμβούλιο επέλεξε ως ουσιαστική νομική βάση της προσβαλλόμενης απόφασης το άρθρο 48 ΣΛΕΕ. Κατά το Ηνωμένο Βασίλειο, η ορθή νομική βάση για την έκδοση τέτοιων αποφάσεων δεν είναι η διάταξη αυτή, αλλά το άρθρο 79, παράγραφος 2, στοιχείο β', ΣΛΕΕ. Το Συμβούλιο, μη επιλέγοντας την τελευταία αυτή διάταξη ως νομική βάση της προσβαλλόμενης απόφασης, στέρησε από το Ηνωμένο Βασίλειο το δικαίωμα που παρέχει στο εν λόγω κράτος μέλος το πρωτόκολλο (αριθ. 21) για τη θέση του Ηνωμένου Βασιλείου και της Ιρλανδίας όσον αφορά τον χώρο ελευθερίας, ασφάλεια και δικαιοσύνης, το οποίο έχει προσαρτηθεί στις Συνθήκες ΕΕ και ΛΕΕ, δηλαδή το δικαίωμα να μη μετάσχει στη θέσπιση της απόφασης αυτής και να μη δεσμεύεται από αυτή.

20 Προς στήριξη της αιτίασης αυτής το Ηνωμένο Βασίλειο ισχυρίζεται ότι το άρθρο 48 ΣΛΕΕ αποτελεί διάταξη παρακολουθηματικού χαρακτήρα σε σχέση με την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας εντός της Ένωσης των μισθωτών και μη μισθωτών εργαζομένων που είναι υπήκοοι των κρατών μελών.

Επομένως, το άρθρο αυτό δεν μπορεί να αποτελεί τη νομική βάση ενός μέτρου που, όπως η προσβαλλόμενη απόφαση, αφορά κυρίως τον συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης προς όφελος των Τούρκων εργαζομένων.

21 Αντίθετα, την ορθή νομική βάση για τη θέσπιση ενός τέτοιου μέτρου αποτελεί το άρθρο 79, παράγραφος 2, στοιχείο β', ΣΛΕΕ, το οποίο επιτρέπει τη θέσπιση μέτρων «καθορισμού των δικαιωμάτων των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα σε κράτος μέλος, συμπεριλαμβανομένων των όρων που διέπουν την ελεύθερη κυκλοφορία και διαμονή στα άλλα κράτη μέλη». Η χρησιμοποίηση της διάταξης αυτής, η οποία αποτέλεσε τη νομική βάση για τον κανονισμό (ΕΕ) 1231/2010 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 24ης Νοεμβρίου 2010, για την επέκταση της εφαρμογής του κανονισμού 883/2004 και του κανονισμού 987/2009 στους υπηκόους τρίτων χωρών οι οποίοι δεν διέπονται ήδη από τους κανονισμούς αυτούς μόνον λόγω της ιθαγένειάς τους (ΕΕ L 344, σ. 1), καθώς και για την έκδοση, κατά τη διάρκεια των ετών 2010 και 2012, εννέα αποφάσεων, παρεμφερών προς την προσβαλλόμενη απόφαση, οι οποίες αφορούσαν συμφωνίες σύνδεσης που είχαν συναφθεί με άλλα τρίτα κράτη, θα ήταν συμβατή με το άρθρο 79, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, το οποίο προβλέπει την ανάπτυξη κοινής μεταναστευτικής πολιτικής, στόχος της οποίας είναι να εξασφαλίζει όχι μόνο την αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, αλλά και «τη δίκαιη μεταχείριση των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στα κράτη μέλη». Η χρησιμοποίηση της εν λόγω διάταξης ως νομικής βάσης θα ήταν άλλωστε σύμφωνη με το σύστημα μερικής εναρμόνισης του τομέα της κοινωνικής ασφάλισης, το οποίο θεσπίστηκε με το σχέδιο απόφασης του Συμβουλίου Σύνδεσης, και ειδικότερα με τα άρθρα 2, στοιχεία α' και β', 3 και 4 του σχεδίου αυτού.

22 Κατά το Ηνωμένο Βασίλειο, η ορθότητα της εκτίμησης αυτής δεν αναιρείται από τις διατάξεις της Συμφωνίας ΕΟΚ-Τουρκίας ή του πρόσθετου πρωτοκόλλου. Συγκεκριμένα, το άρθρο 12 της εν λόγω συμφωνίας και το άρθρο 36 του εν λόγω πρωτοκόλλου δεν συνεπάγονται την επέκταση στους Τούρκους υπηκόους του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας εντός της Ένωσης, το οποίο απονέμεται στους υπηκόους των κρατών μελών. Οι Τούρκοι εργαζόμενοι εξακολουθούν να μην έχουν ούτε το δικαίωμα να εισέρχονται ελεύθερα στην Ένωση ούτε το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας μεταξύ των κρατών μελών.

23 Στο σημείο αυτό το Ηνωμένο Βασίλειο παρατηρεί ότι η συλλογιστική του Δικαστηρίου στις αποφάσεις Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου (C-431/11, EU:C:2013:589) και Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου (C-656/11, EU:C:2014:97), με τις οποίες το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι οι προσβαλλόμενες στις υποθέσεις εκείνες αποφάσεις που είχαν εκδοθεί στο πλαίσιο αφενός της Συμφωνίας για τον Ευρωπαϊκό Οικονομικό Χώρο, της 2ας Μαΐου 1992 (ΕΕ 1994, L 1, σ. 3, στο εξής: Συμφωνία ΕΟΧ), και αφετέρου της Συμφωνίας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και των κρατών μελών της, αφενός, και της Ελβετικής Συνομοσπονδίας, αφετέρου, σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, η οποία υπογράφηκε στις 21 Ιουνίου 1999 (ΕΕ 2002, L 114, σ. 6, στο εξής: Συμφωνία ΕΚ-Ελβετίας για την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων), είχαν εκδοθεί εγκύρως με βάση το άρθρο 48 ΣΛΕΕ, καθιστά σαφές ότι η προσβαλλόμενη απόφαση δεν επιτρέπει τη συναγωγή του ίδιου συμπεράσματος.

24 Συγκεκριμένα, η Συμφωνία ΕΟΚ-Τουρκίας και το πρόσθετο πρωτόκολλο, αντίθετα από ό,τι συμβαίνει με τη Συμφωνία ΕΟΧ και τη Συμφωνία ΕΚ-Ελβετίας για την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, δεν αποσκοπούν στη διεύρυνση της εσωτερικής αγοράς, ώστε να περιληφθεί και η Τουρκία, ούτε στην υλοποίηση της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων μεταξύ της Ένωσης και του τρίτου αυτού κράτους, η δε απόφαση 3/80 δεν επεξέτεινε στο εν λόγω κράτος την εφαρμογή των κανονισμών 1408/71 και 574/72.

25 Ομοίως, αντίθετα από ό,τι συνέβαινε με τις αποφάσεις του Συμβουλίου τις οποίες αφορούσαν οι αποφάσεις του Δικαστηρίου Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου (EU:C:2013:589) και Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου (EU:C:2014:97), η προσβαλλόμενη απόφαση δεν αποσκοπεί στην επέκταση του νέου συστήματος συντονισμού των καθεστώτων κοινωνικής ασφάλισης που θεσπίστηκε με τον

κανονισμό 883/2004, ώστε να περιληφθεί στο πεδίο εφαρμογής του και η Τουρκία, αλλά αποτελεί απλώς μέτρο για την επικαιροποίηση των περιορισμένων δικαιωμάτων που έχουν επί του παρόντος οι Τούρκοι εργαζόμενοι δυνάμει της απόφασης 3/80.

26 Εξάλλου, το άρθρο 217 ΣΛΕΕ δεν θα μπορούσε, κατά το Ηνωμένο Βασίλειο, να χρησιμοποιηθεί ως νομική βάση για μια απόφαση όπως η προσβαλλόμενη, διότι πρέπει να γίνεται διάκριση μεταξύ των αποφάσεων θέσπισης του συνόλου των μέτρων που συνεπάγεται μια συμφωνία σύνδεσης, οι οποίες πρέπει να στηρίζονται στο άρθρο αυτό, και των αποφάσεων που εκδίδονται δυνάμει μιας τέτοιας συμφωνίας και για την έκδοση των οποίων πρέπει να χρησιμοποιείται η νομική βάση που ανταποκρίνεται στο αντικείμενό τους.

27 Όσον αφορά τους κανόνες ψηφοφορίας για την έκδοση των αποφάσεων τις οποίες προβλέπει το άρθρο 218, παράγραφος 9, ΣΛΕΕ, το Ηνωμένο Βασίλειο θεωρεί ότι δεν έχει εφαρμογή ο γενικός κανόνας περί ειδικής πλειοψηφίας, τον οποίο θέτει το άρθρο 16, παράγραφος 3, ΣΕΕ, αλλά ο κανόνας που προβλέπεται στο άρθρο 218, παράγραφος 8, ΣΛΕΕ.

28 Η Ιρλανδία τονίζει ότι η ύπαρξη του πρωτοκόλλου αριθ. 21 δεν μπορεί να επηρεάζει την επιλογή της νομικής βάσης για τις πράξεις της Ένωσης. Επισημαίνει επίσης ότι το γεγονός ότι το Δικαστήριο δέχτηκε, με τις αποφάσεις Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου (EU:C:2013:589) και Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου (EU:C:2014:97), ότι η Ένωση καλώς επεξέτεινε, βάσει του άρθρου 48 ΣΛΕΕ, την εφαρμογή ορισμένων διατάξεων συντονισμού των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης που εφαρμόζονταν εντός της Ένωσης, ώστε να περιληφθούν και υπήκοοι τρίτων χωρών, οφειλόταν στον ιδιαίτερο χαρακτήρα της Συμφωνίας ΕΟΧ και της Συμφωνίας ΕΚ-Ελβετίας για την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων. Η Συμφωνία ΕΟΚ-Τουρκίας και το πρόσθετο πρωτόκολλό της δεν επιτρέπουν καμία εξομοίωση των Τούρκων εργαζομένων με τους εργαζομένους της Ένωσης.

29 Το Συμβούλιο, υποστηριζόμενο από την Επιτροπή, αμφισβητεί την ορθότητα της ανάλυσης αυτής και ισχυρίζεται ότι το άρθρο 48 ΣΛΕΕ είναι η ορθή ουσιαστική νομική βάση για την έκδοση της προσβαλλόμενης απόφασης.

30 Κατά το Συμβούλιο, αφού η επιλογή της νομικής βάσης για τις πράξεις της Ένωσης πρέπει να συναρτάται κυρίως προς τον σκοπό και το περιεχόμενο της οικείας πράξης, πρέπει να τονιστεί ότι ο σκοπός του σχεδίου απόφασης του Συμβουλίου Σύνδεσης είναι η εφαρμογή των διατάξεων της Συμφωνίας ΕΟΚ-Τουρκίας και του πρόσθετου πρωτοκόλλου σχετικά με τον συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης σύμφωνα με τους στόχους που θέτουν οι πράξεις αυτές, δηλαδή με τη σταδιακή υλοποίηση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων μεταξύ των συμβαλλόμενων μερών. Το γεγονός ότι οι σχετικοί κανόνες δεν έχουν τόσο ευρύ πεδίο εφαρμογής όσο οι κανόνες που εφαρμόζονται στους υπηκόους της Ένωσης δεν επηρεάζει την επίτευξη των στόχων αυτών, αλλά οφείλεται στο ότι η Συμφωνία ΕΟΚ-Τουρκίας και το πρόσθετο πρωτόκολλο προβλέπουν ότι η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων θα υλοποιηθεί σταδιακά. Από δε τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι οι Τούρκοι εργαζόμενοι δεν βρίσκονται πλέον στην ίδια κατάσταση με τους υπηκόους των άλλων τρίτων κρατών.

31 Στο πλαίσιο της Συμφωνίας ΕΟΚ-Τουρκίας, η σχεδιαζόμενη τροποποίηση των διατάξεων που ισχύουν στον τομέα του συντονισμού των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης δεν συνιστά μέτρο για την ανάπτυξη κοινής μεταναστευτικής πολιτικής. Σκοπός της προσβαλλόμενης απόφασης δεν είναι, κατά το Συμβούλιο, η διασφάλιση της αποτελεσματικής διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών, αλλά η σταδιακή υλοποίηση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων, αφού προβλέπει τον μερικό συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης μεταξύ των συμβαλλόμενων μερών, ο οποίος θα αντικαταστήσει το σύστημα που θεσπίστηκε με την απόφαση 3/80.

32 Το Συμβούλιο θεωρεί εξάλλου, συμφωνώντας με το Ηνωμένο Βασίλειο, ότι το άρθρο 217 ΣΛΕΕ δεν μπορεί να αποτελέσει τη νομική βάση της προσβαλλόμενης απόφασης. Το Συμβούλιο υποστηρίζει ότι, σύμφωνα με την αρχή της δοτής αρμοδιότητας, οι πράξεις της Ένωσης που εκδίδονται στο

πλαίσιο μιας συμφωνίας σύνδεσης πρέπει να στηρίζονται όχι στη γενική νομική βάση στην οποία στηρίχθηκε η σύναψη της συμφωνίας, αλλά στην ειδική νομική βάση που αντιστοιχεί στον τομέα δράσης στον οποίο εμπίπτει η οικεία πράξη. Οι κανόνες ψηφοφορίας που πρέπει να εφαρμοστούν σε μια απόφαση σχετική με τη θέση που πρέπει να ληφθεί εξ ονόματος της Ένωσης στο πλαίσιο ορισμένου οργάνου που έχει συσταθεί με συμφωνία σύνδεσης καθορίζονται σε συνάρτηση με την ειδική αυτή νομική βάση. Αν το άρθρο 217 ΣΛΕΕ ήταν η ορθή νομική βάση, θα έπρεπε, κατά το Συμβούλιο, να ισχύσει για την ψηφοφορία ο κανόνας της ομοφωνίας.

33 Η Επιτροπή επισημαίνει ότι σκοπός της προσβαλλόμενης απόφασης είναι να καθορίσει τη θέση της Ένωσης σχετικά με την επέκταση του πεδίου εφαρμογής ορισμένων νέων πράξεων της Ένωσης που ρυθμίζουν τον συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης, ώστε να περιληφθούν και οι Τούρκοι εργαζόμενοι, και ότι η επέκταση αυτή είναι απαραίτητη για τη σταδιακή υλοποίηση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων, η οποία αποτελεί έναν από τους βασικούς σκοπούς της Συμφωνίας ΕΟΚ-Τουρκίας. Ο σκοπός αυτός αποτελεί την ειδοποιό διαφορά της συμφωνίας αυτής από τις συμφωνίες που έχουν συναφθεί με άλλα τρίτα κράτη και δεν έχει σχέση με τους σκοπούς της μεταναστευτικής πολιτικής, η οποία δεν αποτελεί τομέα καλυπτόμενο από τη Συμφωνία ΕΟΚ-Τουρκίας.

34 Η Επιτροπή συμφωνεί εξάλλου με την άποψη του Ηνωμένου Βασιλείου και του Συμβουλίου, ότι δηλαδή το άρθρο 217 ΣΛΕΕ δεν μπορεί να αποτελέσει τη νομική βάση της προσβαλλόμενης απόφασης, αλλά, αν συνέβαινε αυτό, τότε θα έπρεπε, σύμφωνα με το άρθρο 218, παράγραφος 9, ΣΛΕΕ, να ισχύσει για την ψηφοφορία ο κανόνας της ειδικής πλειοψηφίας.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

35 Κατά πάγια νομολογία, η επιλογή της νομικής βάσης μιας πράξης της Ένωσης πρέπει να θεμελιώνεται σε αντικειμενικά στοιχεία, δεκτικά δικαστικού ελέγχου, μεταξύ των οποίων καταλέγονται ιδίως ο σκοπός και το περιεχόμενο της πράξης (αποφάσεις Επιτροπή κατά Συμβουλίου, C-338/01, EU:C:2004:253, σκέψη 54 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία, και Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, C-130/10, EU:C:2012:472, σκέψη 42).

36 Δεν ασκεί καμία επιρροή επί της επιλογής αυτής η νομική βάση που έχει επιλεγεί για την έκδοση άλλων πράξεων της Ένωσης που εμφανίζουν ενδεχομένως παρόμοια χαρακτηριστικά, διότι η νομική βάση μιας πράξης πρέπει να καθορίζεται βάσει του σκοπού και του περιεχομένου της συγκεκριμένης πράξης (βλ. επ' αυτού αποφάσεις Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου, EU:C:2013:589, σκέψη 67 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία, και Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου, EU:C:2014:97, σκέψη 48). Συνεπώς, πρέπει να απορριφθεί εκ προοιμίου το επιχείρημα του Ηνωμένου Βασιλείου ότι το άρθρο 79, παράγραφος 2, στοιχείο β', ΣΛΕΕ έχει χρησιμοποιηθεί ως νομική βάση του κανονισμού 1231/2010 και άλλων αποφάσεων, παρόμοιων με την προσβαλλόμενη, οι οποίες έχουν εκδοθεί στο πλαίσιο συμφωνιών σύνδεσης που έχουν συναφθεί με άλλα τρίτα κράτη.

37 Ομοίως, το πρωτόκολλο αριθ. 21 δεν μπορεί να ασκήσει καμία απολύτως επιρροή επί του ζητήματος της ορθής νομικής βάσης για την έκδοση της προσβαλλόμενης απόφασης (βλ. επ' αυτού αποφάσεις Επιτροπή κατά Συμβουλίου, C-137/12, EU:C:2013:675, σκέψεις 73 και 74, και Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου, EU:C:2014:97, σκέψη 49).

38 Αντίθετα, κρίσιμο για την επιλογή της νομικής βάσης μπορεί να είναι το πλαίσιο στο οποίο εντάσσεται η επίμαχη πράξη. Έτσι, όταν η πράξη αυτή αποσκοπεί σε τροποποίηση των κανόνων που έχουν θεσπιστεί στο πλαίσιο υφιστάμενης συμφωνίας, τότε πρέπει να λαμβάνεται επίσης υπόψη το πλαίσιο αυτό, και κυρίως ο σκοπός και το περιεχόμενο της εν λόγω συμφωνίας (βλ. επ' αυτού αποφάσεις Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου, EU:C:2013:589, σκέψη 48, και Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου, EU:C:2014:97, σκέψη 50).

39 Εν προκειμένω, δεδομένου ότι η προσβαλλόμενη απόφαση έχει ως αντικείμενο τον καθορισμό της θέσης που πρέπει να υιοθετήσει η Ένωση στο πλαίσιο του Συμβουλίου Σύνδεσης που έχει συσταθεί με τη Συμφωνία ΕΟΚ-Τουρκίας, όσον αφορά τη θέσπιση διατάξεων για τον συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης, πρέπει, ενόψει του προσδιορισμού της ορθής νομικής βάσης για την έκδοση της απόφασης αυτής, να εξεταστούν τόσο ο σκοπός της εν λόγω συμφωνίας και το κοινωνικοασφαλιστικό περιεχόμενό της όσο και ο σκοπός και το περιεχόμενο της προσβαλλόμενης απόφασης.

40 Από την άποψη αυτή, επιβάλλεται εκ προοιμίου η διαπίστωση ότι, αντίθετα από ό,τι υποστηρίζουν το Ηνωμένο Βασίλειο και η Ιρλανδία, το άρθρο 79, παράγραφος 2, στοιχείο β', ΣΛΕΕ δεν θα μπορούσε να αποτελέσει την κατάλληλη ουσιαστική νομική βάση για την έκδοση της εν λόγω απόφασης.

41 Η διάταξη αυτή επιτρέπει βέβαια στην Ένωση να θεσπίζει μέτρα που να καθορίζουν τα δικαιώματα των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα σε κράτος μέλος, συμπεριλαμβανομένων των όρων που διέπουν την ελεύθερη κυκλοφορία και διαμονή στα άλλα κράτη μέλη.

42 Εντούτοις, σύμφωνα με την εν λόγω διάταξη, η θέσπιση των εν λόγω μέτρων πρέπει να εξυπηρετεί τους σκοπούς του άρθρου 79, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, δηλαδή τους σκοπούς της κοινής μεταναστευτικής πολιτικής, και συγκεκριμένα την αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, τη δίκαιη μεταχείριση των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στα κράτη μέλη, καθώς και την πρόληψη της παράνομης μετανάστευσης και της εμπορίας ανθρώπων και την καταπολέμησή της.

43 Όμως, κατά πρώτον, η Συμφωνία ΕΟΚ-Τουρκίας, όπως προκύπτει από το άρθρο 12 της συμφωνίας αυτής και από το άρθρο 36 του πρόσθετου πρωτοκόλλου, χαρακτηρίζεται από τη βούληση των συμβαλλόμενων μερών να υλοποιήσουν σταδιακά την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζόμενων μεταξύ των συμβαλλόμενων αυτών μερών. Προς επίτευξη ακριβώς του σκοπού αυτού, τα συμβαλλόμενα μέρη, με το άρθρο 39 του πρόσθετου πρωτοκόλλου, ανέθεσαν στο Συμβούλιο Σύνδεσης να θεσπίζει διατάξεις στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης για τους Τούρκους εργαζομένους που διακινούνται στο εσωτερικό της Ένωσης και τις οικογένειές τους που κατοικούν εντός της Ένωσης.

44 Κατά δεύτερον, η προσβαλλόμενη απόφαση και το σχέδιο απόφασης του Συμβουλίου Σύνδεσης αποσκοπούν κυρίως στην πλήρη εφαρμογή του άρθρου 9 της Συμφωνίας ΕΟΚ-Τουρκίας και του άρθρου 39 του πρόσθετου πρωτοκόλλου και στην επικαιροποίηση των διατάξεων της απόφασης 3/80, ώστε οι διατάξεις αυτές να αντικατοπτρίζουν τις πρόσφατες εξελίξεις στον τομέα του συντονισμού των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης στην Ένωση. Επιπλέον, ενώ η απόφαση 3/80 αποσκοπούσε μόνο στην εφαρμογή των καθεστώτων κοινωνικής ασφάλισης των κρατών μελών στους Τούρκους εργαζομένους και στα μέλη των οικογενειών τους, το σχέδιο απόφασης του Συμβουλίου Σύνδεσης έχει ως στόχο τη θέσπιση ενός συστήματος συντονισμού των καθεστώτων κοινωνικής ασφάλισης, ώστε στα καλυπτόμενα από το εν λόγω σύστημα πρόσωπα, τα οποία ορίζονται στο άρθρο 2 του σχεδίου, να περιλαμβάνονται επίσης οι εργαζόμενοι που είναι υπήκοοι κράτους μέλους και οι οποίοι απασχολούνται ή έχουν απασχοληθεί νομίμως στο έδαφος της Τουρκίας και οι οποίοι υπάγονται ή υπήχθησαν στη νομοθεσία της Τουρκίας, καθώς και οι επιζώντες τους και τα μέλη των οικογενειών των εργαζομένων αυτών που κατοικούν ή έχουν κατοικήσει νομίμως με αυτούς κατά το διάστημα της μισθωτής απασχόλησής τους στην Τουρκία.

45 Επομένως, η προσβαλλόμενη απόφαση αποτελεί ένα επιπλέον βήμα για τη σταδιακή υλοποίηση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων μεταξύ της Ένωσης και της Τουρκίας και για την ανάπτυξη των δεσμών που δημιουργήθηκαν με τη Συμφωνία Σύνδεσης.

46 Από όλες τις διαπιστώσεις αυτές προκύπτει ότι με την προσβαλλόμενη απόφαση επιδιώκονται άλλοι σκοποί και όχι σκοποί αναγόμενοι στην κοινή μεταναστευτική πολιτική, όπως αυτοί που παρατέθηκαν ανωτέρω στη σκέψη 42. Κατά συνέπεια, αν γινόταν δεκτό ότι ο πρωταρχικός σκοπός της εν λόγω απόφασης είναι η διασφάλιση της αποτελεσματικής διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών και της

δίκαιης μεταχείρισης των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στα κράτη μέλη, αυτό θα σήμαινε ότι δεν θα λαμβανόταν καθόλου υπόψη το ιδιαίτερο πλαίσιο στο οποίο εντάσσεται η απόφαση αυτή.

47 Επομένως, πρέπει στη συνέχεια να εξεταστεί κατά πόσον το άρθρο 48 ΣΛΕΕ, που επέλεξε το Συμβούλιο, μπορεί να αποτελεί τη μόνη ορθή νομική βάση για την έκδοση της προσβαλλόμενης απόφασης.

48 Στο σημείο αυτό υπενθυμίζεται, πρώτον, ότι το άρθρο 12 της Συμφωνίας ΕΟΚ-Τουρκίας προβλέπει ότι η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων μεταξύ των κρατών μελών της Κοινότητας και της Τουρκίας θα πραγματοποιηθεί σταδιακά, με πρότυπο τα άρθρα 48 έως 50 της Συνθήκης ΕΟΚ (νυν άρθρα 45 ΣΛΕΕ έως 47 ΣΛΕΕ).

49 Όσον αφορά την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων μεταξύ Τουρκίας και Ένωσης, το Δικαστήριο έχει δεχτεί, με τη σκέψη 53 της απόφασης Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583), ότι ούτε η συμφωνία αυτή ούτε το πρόσθετο πρωτόκολλο προβλέπουν καμία τέτοια γενική αρχή.

50 Επιβάλλεται επίσης η διαπίστωση ότι η Συμφωνία ΕΟΚ-Τουρκίας και το πρόσθετο πρωτόκολλο δεν προβλέπουν ούτε την επέκταση της ισχύουσας εντός της Ένωσης ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων, ώστε να καλύπτεται και η Τουρκία.

51 Συγκεκριμένα, πρώτον, το άρθρο 12 της Συμφωνίας ΕΟΚ-Τουρκίας, το οποίο προβλέπει ότι η σταδιακή πραγματοποίηση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζόμενων θα επιτευχθεί με πρότυπο τα άρθρα 48 έως 50 της Συνθήκης ΕΟΚ, δεν υποχρεώνει τα συμβαλλόμενα μέρη να εφαρμόζουν αυτούσιους τους κανόνες της Ένωσης που διέπουν την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων (βλ., κατ' αναλογία, απόφαση Demirkan, EU:C:2013:583, σκέψη 45), αλλά η εφαρμογή των άρθρων αυτών πρέπει να επεκταθεί, στο μέτρο του δυνατού, ώστε να καλύψει τους Τούρκους εργαζομένους στους οποίους παρέχει δικαιώματα η εν λόγω συμφωνία (βλ., κατ' αναλογία, αποφάσεις Bozkurt, C-434/93, EU:C:1995:168, σκέψη 20, Ayaz, C-275/02, EU:C:2004:570, σκέψη 44, και Dülger, C-451/11, EU:C:2012:504, σκέψη 48).

52 Δεύτερον, όπως επισήμανε η γενική εισαγγελέας με το σημείο 79 των προτάσεών της, η σταδιακή υλοποίηση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων, την οποία προβλέπει το άρθρο 12 της Συμφωνίας ΕΟΚ-Τουρκίας, δεν έχει ολοκληρωθεί. Συναφώς το Δικαστήριο έχει αποφανθεί επανειλημμένα ότι, σε αντίθεση με τους εργαζομένους της Ένωσης, οι Τούρκοι εργαζόμενοι δεν έχουν επί του παρόντος το δικαίωμα να κυκλοφορούν ελεύθερα στο εσωτερικό της Ένωσης, καθόσον η εν λόγω συμφωνία τούς εγγυάται απλώς τη δυνατότητα να ασκούν ορισμένα δικαιώματα στο έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής και μόνο (βλ. επ' αυτού αποφάσεις Derin, C-325/05, EU:C:2007:442, σκέψη 66, και Demirkan, EU:C:2013:583, σκέψη 53).

53 Όσον αφορά το περιεχόμενο της Συμφωνίας ΕΟΚ-Τουρκίας στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης, επιβάλλεται η παρατήρηση ότι το άρθρο 39, παράγραφοι 1 και 2, του πρόσθετου πρωτοκόλλου προβλέπει ότι το Συμβούλιο Σύνδεσης θεσπίζει διατάξεις στον τομέα αυτό υπέρ των Τούρκων εργαζομένων που διακινούνται στο εσωτερικό της Ένωσης και υπέρ των οικογενειών τους που κατοικούν εντός της Ένωσης και ότι οι διατάξεις αυτές πρέπει, μεταξύ άλλων, να επιτρέπουν στους εργαζομένους αυτούς τον συνυπολογισμό των περιόδων ασφάλισης ή απασχόλησης που έχουν συμπληρώσει στα διάφορα κράτη μέλη, όσον αφορά την κτήση δικαιώματος για ορισμένες παροχές. Αντίθετα, το άρθρο 39 του πρόσθετου πρωτοκόλλου δεν προβλέπει τη θέσπιση μέτρων υπέρ των εργαζομένων της Ένωσης που μεταβαίνουν προς εργασία στην Τουρκία και ορίζει, στην παράγραφο 2, ότι οι διατάξεις που θα θεσπιστούν δεν επιτρέπεται να επιβάλλουν στα κράτη μέλη την υποχρέωση να λαμβάνουν υπόψη τον χρόνο εργασίας που έχουν συμπληρώσει οι Τούρκοι εργαζόμενοι στην Τουρκία.

54 Κατά συνέπεια, η Συμφωνία ΕΟΚ-Τουρκίας δεν καθιερώνει μεταξύ των συμβαλλόμενων μερών κανένα σύστημα συντονισμού των καθεστώτων κοινωνικής ασφάλισης, ανάλογο με αυτό που θεσπίστηκε με τον κανονισμό 1408/71.

55 Εξάλλου, η απόφαση 3/80, η οποία εκδόθηκε σύμφωνα με το άρθρο 39 του πρόσθετου πρωτοκόλλου, παραπέμπει, όπως διαπίστωσε το Δικαστήριο στις σκέψεις 29 και 30 της απόφασης Taflan-Met κ.λπ. (C-277/94, EU:C:1996:315), σε ορισμένες μόνο από τις διατάξεις του κανονισμού 1408/71 και του κανονισμού 574/72.

56 Όσον αφορά, δεύτερον, το περιεχόμενο και τον σκοπό της προσβαλλόμενης απόφασης, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι με την απόφαση αυτή επιδιώκονται, όπως προκύπτει από τις αιτιολογικές σκέψεις της 5 έως 7 και από τις αιτιολογικές σκέψεις 6, 7 και 9 του σχεδίου απόφασης του Συμβουλίου Σύνδεσης, οι οποίες έχουν την ίδια διατύπωση, η πλήρης εφαρμογή του άρθρου 9 της Συμφωνίας ΕΟΚ-Τουρκίας και του άρθρου 39 του πρόσθετου πρωτοκόλλου και η επικαιροποίηση των διατάξεων της απόφασης 3/80, την οποία αντικαθιστά η προσβαλλόμενη απόφαση, ώστε οι διατάξεις αυτές να αντικατοπτρίζουν τις πρόσφατες εξελίξεις στον τομέα του συντονισμού των καθεστώτων κοινωνικής ασφάλισης στην Ένωση, κατόπιν ιδίως της έκδοσης των κανονισμών 883/2004, 987/2009 και 1231/2010.

57 Με τα δεδομένα αυτά, από τις διαπιστώσεις που παρατίθενται ανωτέρω στις σκέψεις 48 έως 52 προκύπτει αφενός ότι η Συμφωνία ΕΟΚ-Τουρκίας δεν αποσκοπεί, αντίθετα από ό,τι έγινε δεκτό από το Δικαστήριο με τη σκέψη 50 της απόφασης Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου (EU:C:2013:589) σε σχέση με τη Συμφωνία ΕΟΧ, στην κατά το δυνατό πληρέστερη πραγματοποίηση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, των προσώπων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων μεταξύ των συμβαλλόμενων μερών, ώστε η πραγματοποιηθείσα στο έδαφος της Ένωσης εσωτερική αγορά να επεκταθεί και στην Τουρκία, ούτε, αντίθετα από ό,τι έγινε δεκτό με τη σκέψη 55 της απόφασης Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου (EU:C:2014:97) σε σχέση με τη Συμφωνία ΕΚ-Ελβετίας για την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, στην πραγματοποίηση της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων μεταξύ των συμβαλλόμενων μερών, και αφετέρου ότι η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων που προβλέπεται στη Συμφωνία ΕΟΚ-Τουρκίας δεν έχει υλοποιηθεί πλήρως.

58 Επιπλέον, από τις διαπιστώσεις που παρατίθενται ανωτέρω στις σκέψεις 53 έως 55, ο κανονισμός 1408/71, αντίθετα από ό,τι έγινε δεκτό με τη σκέψη 56 της απόφασης Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου (EU:C:2013:589) σε σχέση με τη Συμφωνία ΕΟΧ, δεν έχει ενσωματωθεί στη Συμφωνία ΕΟΚ-Τουρκίας ή στο πρόσθετο πρωτόκολλο, ώστε να μπορεί να επεκταθεί και στην Τουρκία η ρύθμιση που περιέχει ο κανονισμός αυτός σχετικά με τον συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης. Ομοίως, αντίθετα από ό,τι έγινε δεκτό με τις σκέψεις 57 και 58 της απόφασης Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου, EU:C:2014:97) σε σχέση με τη Συμφωνία ΕΚ-Ελβετίας για την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, είναι σαφές ότι τα συμβαλλόμενα στη Συμφωνία ΕΟΚ-Τουρκίας μέρη δεν είχαν τη βούληση να εφαρμόσουν στις μεταξύ τους σχέσεις όλες τις διατάξεις των κανονισμών 1408/71 και 574/72 και ότι η Τουρκία δεν μπορεί να εξομοιωθεί με κράτος μέλος, όσον αφορά την εφαρμογή των κανονισμών αυτών.

59 Αφού όμως δεν έχει γίνει επέκταση της εσωτερικής αγοράς ή της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων, ώστε να περιλαμβάνεται και η Τουρκία, και δεν έχουν επεκταθεί η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων, για να καλύπτει και τη χώρα αυτή, ή, έστω, η νομοθεσία της Ένωσης στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης και δεν έχει εξομοιωθεί το τρίτο αυτό κράτος, από την άποψη της εν λόγω νομοθεσίας, με τα κράτη μέλη, η προσβαλλόμενη απόφαση δεν μπορούσε να εκδοθεί εγκύρως με μόνο έρεισμα το άρθρο 48 ΣΛΕΕ. Συγκεκριμένα, το άρθρο αυτό δεν απονέμει στην Ένωση εξουσία θέσπισης μέτρων στον εν λόγω τομέα παρά μόνο, καταρχήν, στο πεδίο των εσωτερικών πολιτικών και δράσεων της Ένωσης ή στο πεδίο των εξωτερικών δράσεων που αφορούν τρίτα κράτη που μπορούν να εξομοιώνονται με κράτος μέλος της Ένωσης σύμφωνα με τη νομολογία που παρατέθηκε ανωτέρω στη σκέψη 58.

60 Επομένως, πρέπει να εξεταστεί αν η προσβαλλόμενη απόφαση, δεδομένου ότι πρόκειται για απόφαση που εκδόθηκε στο πλαίσιο συμφωνίας σύνδεσης, μπορούσε να εκδοθεί εγκύρως βάσει του άρθρου 217 ΣΛΕΕ, το οποίο απονέμει στην Ένωση εξουσία σύναψης με τις τρίτες χώρες συμφωνιών σύνδεσης, οι οποίες να συνεπάγονται αμοιβαία δικαιώματα και αμοιβαίες υποχρεώσεις, κοινές δράσεις και ειδικές διαδικασίες.

61 Η γενική αυτή εξουσιοδότηση δεν επιτρέπει στην Ένωση, αν ληφθεί υπόψη η αρχή της δοτής αρμοδιότητας που κατοχυρώνεται στο άρθρο 5, παράγραφος 2, ΣΕΕ, να θεσπίζει, στο πλαίσιο συμφωνιών σύνδεσης, πράξεις που υπερβαίνουν τις αρμοδιότητες που της έχουν απονείμει, με τις Συνθήκες, τα κράτη μέλη με σκοπό την επίτευξη των στόχων που έχουν θέσει οι Συνθήκες αυτές (βλ. επ' αυτού απόφαση Επιτροπή κατά Συμβουλίου, C-370/07, EU:C:2009:590, σκέψη 46). Αντίθετα, το άρθρο 217 ΣΛΕΕ παρέχει κατ' ανάγκη στην Ένωση την αρμοδιότητα να διασφαλίζει την εκπλήρωση των δεσμεύσεών της έναντι των τρίτων κρατών σε όλους τους τομείς που καλύπτονται από τη Συνθήκη ΛΕΕ (βλ. επ' αυτού απόφαση Demirel, 12/86, EU:C:1987:400, σκέψη 9).

62 Κατά συνέπεια, το Συμβούλιο μπορεί, βάσει του άρθρου 217 ΣΛΕΕ, να θεσπίζει πράξεις στο πλαίσιο συμφωνίας σύνδεσης, εφόσον η οικεία πράξη εμπίπτει, αν ληφθούν ιδίως υπόψη ο σκοπός της και το περιεχόμενό της, σε τομέα συγκεκριμένης αρμοδιότητας της Ένωσης και στηρίζεται επίσης, σύμφωνα με τη νομολογία που υπενθυμίστηκε ανωτέρω στη σκέψη 35, στη νομική βάση που αντιστοιχεί στον τομέα αυτό.

63 Επομένως, η προσβαλλόμενη εν προκειμένω απόφαση, μολονότι δεν μπορούσε να εκδοθεί εγκύρως με μόνο έρεισμα το άρθρο 217 ΣΛΕΕ ούτε με μόνο έρεισμα το άρθρο 48 ΣΛΕΕ, έπρεπε αντίθετα να στηριχθεί συγχρόνως σε αμφότερα τα άρθρα αυτά, αφού εκδόθηκε στο πλαίσιο συμφωνίας σύνδεσης και αποσκοπεί στη θέσπιση μέτρων συντονισμού των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης.

64 Κατά συνέπεια, η νομική βάση της προσβαλλόμενης απόφασης είναι εσφαλμένη, διότι δεν περιελήφθη στη βάση αυτή το άρθρο 217 ΣΛΕΕ.

65 Όσον αφορά τις συνέπειες της παράλειψης αυτής, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι η παράλειψη αυτή δεν επηρέασε το περιεχόμενο της προσβαλλόμενης απόφασης ούτε τη διαδικασία που εφαρμόστηκε για την έκδοσή της.

66 Συγκεκριμένα, όπως τόνισε η γενική εισαγγελέας στα σημεία 97 και 123 των προτάσεών της, αφού η προσβαλλόμενη απόφαση δεν αφορούσε τη σύναψη συμφωνίας σύνδεσης ούτε επιδίωκε τη συμπλήρωση ή την τροποποίηση του θεσμικού πλαισίου τέτοιας συμφωνίας, αλλ' απλώς τη διασφάλιση της εφαρμογής της, η έκδοσή της έπρεπε ούτως ή άλλως, σύμφωνα με τις συνδυασμένες διατάξεις του άρθρου 218, παράγραφοι 8, πρώτο εδάφιο, και 9, ΣΛΕΕ, να γίνει από το Συμβούλιο, το οποίο έπρεπε να αποφασίσει με ειδική πλειοψηφία, χωρίς την έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Εξάλλου, το γεγονός ότι το άρθρο 217 ΣΛΕΕ δεν περιελήφθη στη νομική βάση της προσβαλλόμενης απόφασης δεν έχει καμία συνέπεια από την άποψη του πρωτοκόλλου αριθ. 21.

67 Κατά συνέπεια, το σφάλμα που περιέχεται στο εισαγωγικό τμήμα της προσβαλλόμενης απόφασης αποτελεί καθαρά τυπικό ελάττωμα (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, σκέψη 44 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία), το οποίο δεν επισύρει την ακύρωσή της.

68 Κατά συνέπεια, η προσφυγή πρέπει να απορριφθεί.

Επί των δικαστικών εξόδων

69 Κατά το άρθρο 138, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα, εφόσον υπήρχε σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Δεδομένου ότι το Ηνωμένο Βασίλειο ηττήθηκε, πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα σύμφωνα με το σχετικό αίτημα του Συμβουλίου.

70 Σύμφωνα με το άρθρο 140, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας, η Ιρλανδία και η Επιτροπή θα φέρουν τα δικαστικά έξοδά τους.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (τμήμα μείζονος συνθέσεως) αποφασίζει:

1) Απορρίπτει την προσφυγή.

2) Καταδικάζει το Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας στα δικαστικά έξοδα.

3) Η Ιρλανδία και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή φέρουν τα δικαστικά έξοδά τους.

(υπογραφές)