ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

18 december 2014*

„Beroep tot nietigverklaring — Coördinatie van de socialezekerheidsstelsels — Associatieovereenkomst EEG-Turkije — Besluit van de Raad betreffende het standpunt dat namens de Europese Unie zal worden ingenomen in de Associatieraad — Keuze van de rechtsgrondslag — Artikel 48 VWEU — Artikel 79, lid 2, sub b, VWEU — Artikel 217 VWEU”

In zaak C-81/13,

betreffende een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 263 VWEU, ingesteld op 15 februari 2013,

Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, vertegenwoordigd door M. Holt, C. Murrell, E. Jenkinson en S. Behzadi Spencer als gemachtigden, bijgestaan door A. Dashwood, QC,

verzoeker,

ondersteund door:

Ierland, vertegenwoordigd door L. Williams als gemachtigde, bijgestaan door N. Travers, BL, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

interveniënt,

tegen

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door E. Finnegan en M. Chavrier als gemachtigden,

verweerder,

ondersteund door:

Europese Commissie, vertegenwoordigd door A. Aresu, J. Enegren en S. Pardo Quintillán als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

interveniënte,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, K. Lenaerts, vicepresident, M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Ó Caoimh en J.-C. Bonichot, kamerpresidenten, J. Malenovský, E. Levits, A. Arabadjiev, M. Berger, E. Jarašiūnas (rapporteur) en C. G. Fernlund, rechters,

* Procestaal: Engels.

advocaat-generaal: J. Kokott,

griffier: L. Carrasco Marco, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 13 mei 2014,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 17 juli 2014,

het navolgende

Arrest

1 Het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland verzoekt het Hof om nietigverklaring van besluit 2012/776/EU van de Raad van 6 december 2012 betreffende het standpunt met betrekking tot vaststelling van de bepalingen voor de coördinatie van socialezekerheidsstelsels dat namens de Europese Unie zal worden ingenomen in de Associatieraad die is opgericht bij de Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije (PB L 340, blz. 19; hierna: „bestreden besluit").

Toepasselijke bepalingen

2 De Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije (hierna: „overeenkomst EEG-Turkije") is op 12 september 1963 te Ankara ondertekend door de Republiek Turkije enerzijds en de Gemeenschap en haar lidstaten anderzijds. Zij is namens de Gemeenschap gesloten, goedgekeurd en bevestigd bij besluit 64/732/EEG van de Raad van 23 december 1963 (PB 1964, 217, blz. 3685), dat is vastgesteld op de grondslag van artikel 238 van het EEG-Verdrag (thans artikel 217 VWEU).

3 Deze overeenkomst heeft volgens artikel 2, lid 1, ervan tot doel de gestadige en evenwichtige versterking van de commerciële en economische betrekkingen tussen de partijen te bevorderen, met volledige inachtneming van de noodzaak de versnelde ontwikkeling van de economie van Turkije en de verruiming van de werkgelegenheid en de verbetering van de levensomstandigheden van het Turkse volk te verzekeren.

4 Artikel 9 van de overeenkomst bepaalt dat binnen de werkingssfeer ervan „elke discriminatie uit hoofde van nationaliteit is verboden".

5 Artikel 12 van de overeenkomst luidt als volgt:

„De overeenkomstsluitende partijen komen overeen zich te laten leiden door de artikelen 48, 49 en 50 van het Verdrag tot oprichting van de Gemeenschap, teneinde onderling geleidelijk het vrije verkeer van werknemers tot stand te brengen."

6 Het aanvullend protocol, ondertekend te Brussel op 23 november 1970 en gehecht aan de overeenkomst EEG-Turkije, is namens de Gemeenschap gesloten, goedgekeurd en bevestigd bij verordening (EEG) nr. 2760/72 van de Raad van 19 december 1972 (PB L 293, blz. 1; hierna: „aanvullend protocol"), en maakt blijkens artikel 62 ervan integrerend deel uit van die overeenkomst. Artikel 36 van het aanvullend protocol bepaalt:

„Het vrije verkeer van werknemers tussen de lidstaten van de Gemeenschap en Turkije wordt geleidelijk tot stand gebracht overeenkomstig de in artikel 12 van de [overeenkomst EEG-Turkije] neergelegde beginselen, tussen het einde van het twaalfde en het tweeëntwintigste jaar na de inwerkingtreding van genoemde overeenkomst.

[...]"

7 Artikel 39 van het aanvullend protocol is geredigeerd als volgt:

„1. Vóór het einde van het eerste jaar na de inwerkingtreding van dit protocol, stelt de Associatieraad bepalingen vast ter zake van de sociale zekerheid ten behoeve van de werknemers van Turkse nationaliteit die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, en ten behoeve van hun binnen de Gemeenschap woonachtige gezinnen.

2. Door deze bepalingen dient het de werknemers van Turkse nationaliteit mogelijk te worden gemaakt om, volgens nader te bepalen regels, de periodes waarin zij verzekerd of werkzaam waren in de verschillende lidstaten, bijeen te tellen voor wat betreft ouderdoms-, overlijdens- en invaliditeitspensioenen, alsmede de gezondheidszorg voor de werknemer en zijn binnen de Gemeenschap woonachtig gezin. Deze bepalingen kunnen voor de lidstaten van de Gemeenschap geen verplichting vormen om de perioden in aanmerking te nemen waarin zij in Turkije verzekerd of werkzaam waren.

3. Bovengenoemde bepalingen dienen het mogelijk te maken, de uitbetaling van de gezinstoelagen te waarborgen wanneer het gezin van de werknemer woonachtig is binnen de Gemeenschap.

4. De ouderdoms-, overlijdens- en invaliditeitspensioenen die zijn verworven op grond van bepalingen uit hoofde van toepassing van lid 2 moeten naar Turkije kunnen worden uitgevoerd.

5. De in dit artikel bedoelde bepalingen doen geen afbreuk aan de rechten en verplichtingen die voortvloeien uit bestaande bilaterale overeenkomsten tussen Turkije en de lidstaten van de Gemeenschap, voor zover daarbij voor de Turkse onderdanen een gunstiger regeling is vastgesteld."

8 Op basis van voornoemd artikel 39 van het aanvullend protocol heeft de Associatieraad op 19 september 1980 besluit nr. 3/80 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen van de lidstaten der Europese Gemeenschappen op Turkse werknemers en hun gezinsleden (PB 1983, C 110, blz. 60; hierna: „besluit nr. 3/80") vastgesteld. Volgens artikel 2 van dit besluit is dit laatste van toepassing op werknemers op wie de wetgeving van een of meer lidstaten van toepassing is of geweest is en die onderdanen van Turkije zijn, op de gezinsleden van deze werknemers die op het grondgebied van een van de lidstaten wonen en op de nagelaten betrekkingen van deze werknemers. De materiële werkingssfeer van dit besluit, die wordt afgebakend in artikel 4 ervan, omvat de wettelijke regelingen betreffende de takken van sociale zekerheid inzake prestaties bij ziekte en moederschap, prestaties bij invaliditeit, uitkeringen bij ouderdom en overlijden, prestaties bij arbeidsongevallen en beroepsziekten, werkloosheidsuitkeringen en gezinsbijslagen.

9 Artikel 3 („Gelijkheid van behandeling”), lid 1, van besluit nr. 3/80 luidt als volgt:

„Personen die op het grondgebied van een der lidstaten wonen en op wie de bepalingen van dit besluit van toepassing zijn, hebben de rechten en verplichtingen voortvloeiende uit de wetgeving van elke lidstaat onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die Staat, behoudens bijzondere bepalingen van dit besluit.”

10 Titel III van besluit nr. 3/80 bevat bijzondere bepalingen met betrekking tot de verschillende soorten prestaties. Deze bepalingen verwijzen hoofdzakelijk naar bepaalde voorschriften van verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op loontrekkenden en hun gezinnen, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen (PB L 149, blz. 2), en naar sommige bepalingen van verordening (EEG) nr. 574/72 van de Raad van 21 maart 1972 tot vaststelling van de wijze van toepassing van verordening nr. 1408/71 (PB L 74, blz. 1).

Bestreden besluit

11 In overeenstemming met het voorstel van de Europese Commissie is het bestreden besluit vastgesteld op de grondslag van artikel 48 VWEU juncto artikel 218, lid 9, VWEU. In punt 1 van de considerans van het bestreden besluit wordt in herinnering gebracht dat ingevolge de overeenkomst EEG-Turkije en het aanvullend protocol het vrije verkeer van werknemers tussen de Unie en Turkije geleidelijk tot stand moet worden gebracht. In de punten 2 tot en met 4 van de considerans ervan wordt de inhoud van artikel 9 van deze overeenkomst en artikel 39 van dit protocol weergegeven en wordt uiteengezet dat besluit nr. 3/80 een eerste stap op weg naar de uitvoering van die artikelen is. De punten 5 tot en met 7 van de considerans ervan luiden als volgt:

„(5) Er dient voor te worden gezorgd dat op het terrein van de sociale zekerheid artikel 9 van de overeenkomst [EEG-Turkije] en artikel 39 van het aanvullend protocol volledig ten uitvoer worden gelegd.

(6) Besluit nr. 3/80 dient geactualiseerd te worden zodat de bepalingen de ontwikkelingen op het terrein van de coördinatie van de sociale zekerheid in de Europese Unie weerspiegelen.

(7) Besluit nr. 3/80 moet derhalve worden ingetrokken en vervangen door een besluit van de Associatieraad dat in één stap de relevante bepalingen van de overeenkomst [EEG-Turkije] en het aanvullend protocol betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels ten uitvoer brengt.”

12 Artikel 1, eerste alinea, van het bestreden besluit bepaalt:

„Het standpunt met betrekking tot de vaststelling van de bepalingen voor de coördinatie van socialezekerheidsstelsels dat namens de Europese Unie zal worden ingenomen in de Associatieraad die is opgericht bij de Overeenkomst [EEG-Turkije], is op het bij dit besluit gevoegde ontwerpbesluit van de Associatieraad gebaseerd.”

13 De considerans van het aan het bestreden besluit gehechte ontwerpbesluit van de Associatieraad (hierna: „ontwerpbesluit van de Associatieraad”) bevat met name dezelfde punten als die welke zijn geciteerd in punt 11 van het onderhavige arrest. Artikel 1 („Definities”) van dit ontwerpbesluit verwijst met name voor de begrippen „werknemer”, „gezinslid”, „wetgeving” en „prestaties” naar verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (PB L 166, blz. 1), waarbij verordening nr. 1408/71 is ingetrokken, en naar verordening (EG) nr. 987/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 tot vaststelling van de wijze van toepassing van verordening nr. 883/2004 (PB L 284, blz. 1), waarbij verordening nr. 574/72 is ingetrokken.

14 Artikel 2 („Personele werkingssfeer") van het ontwerpbesluit van de Associatieraad bepaalt dat dit besluit van toepassing is op Turkse werknemers die legaal werken of hebben gewerkt op het grondgebied van een lidstaat en op wie de wetgeving van een of meer lidstaten van toepassing is of is geweest, op hun nabestaanden en op de gezinsleden van deze werknemers die legaal bij hen verblijven of verbleven hebben terwijl deze werknemers werkzaam zijn, respectievelijk waren, in een lidstaat, en voorts op werknemers die onderdaan van een lidstaat zijn en legaal werken of hebben gewerkt op het grondgebied van Turkije en op wie de Turkse wetgeving van toepassing is of geweest is, op hun nabestaanden en op de gezinsleden van deze werknemers die legaal bij hen verblijven of verbleven hebben terwijl deze werknemers werkzaam zijn, respectievelijk waren, in Turkije.

15 Artikel 3 van dit ontwerp verlangt een gelijke behandeling op het gebied van prestaties en artikel 4 ervan voorziet voor bepaalde prestaties in de opheffing van woonplaatsvereisten. De artikelen 5 en 6 bevatten een regeling voor samenwerking tussen de lidstaten en Turkije en regels inzake administratieve controles en geneeskundige onderzoeken.

Conclusies van partijen en procesverloop voor het Hof

16 Het Verenigd Koninkrijk verzoekt het Hof het bestreden besluit nietig te verklaren en de Raad van de Europese Unie te verwijzen in de kosten.

17 De Raad verzoekt het Hof het beroep te verwerpen en het Verenigd Koninkrijk te verwijzen in de kosten.

18 Bij beschikkingen van de president van het Hof van 2 juli 2013 en 15 januari 2014 is de Commissie toegelaten tot interventie aan de zijde van de Raad en is Ierland toegelaten tot interventie aan de zijde van het Verenigd Koninkrijk, zodat zij ter pleitzitting opmerkingen konden maken.

Beroep

Argumenten van partijen

19 Het Verenigd Koninkrijk, ondersteund door Ierland, verwijt de Raad dat hij artikel 48 VWEU als materiële rechtsgrondslag van het bestreden besluit heeft gekozen. Volgens het Verenigd Koninkrijk is de juiste rechtsgrondslag voor het vaststellen van een dergelijk besluit namelijk niet die bepaling, maar artikel 79, lid 2, sub b, VWEU. Voor zover de Raad niet deze laatste bepaling als rechtsgrondslag van het bestreden besluit heeft gekozen, heeft hij het Verenigd Koninkrijk het recht ontnomen om niet aan de aanneming van dat besluit deel te nemen en er niet door gebonden te zijn, welk recht het ontleent aan het protocol (nr. 21) betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, dat is gehecht aan het VEU en het VWEU.

20 Tot staving van die grief betoogt het Verenigd Koninkrijk dat artikel 48 VWEU een bepaling is die het beginsel van vrij verkeer binnen de Unie voor werknemers en zelfstandigen die staatsburger van de Unie zijn, aanvult. Dat artikel kan bijgevolg niet de rechtsgrondslag vormen van een maatregel, zoals het bestreden besluit, die hoofdzakelijk betrekking heeft op de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels ten behoeve van Turkse staatsburgers.

21 De juiste rechtsgrondslag voor een dergelijke maatregel is daarentegen artikel 79, lid 2, sub b, VWEU, aangezien deze bepaling het mogelijk maakt maatregelen vast te stellen op het gebied van „de omschrijving van de rechten van onderdanen van derde landen die legaal in een lidstaat verblijven, alsook de voorwaarden ter regeling van het vrije verkeer en het vrije verblijf in andere lidstaten". Het gebruik van deze bepaling, die als rechtsgrondslag heeft gediend voor verordening (EU) nr. 1231/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 tot uitbreiding van verordening

nr. 883/2004 en verordening nr. 987/2009 tot onderdanen van derde landen die enkel door hun nationaliteit nog niet onder deze verordeningen vallen (PB L 344, blz. 1), alsook voor negen soortgelijke besluiten als het bestreden besluit die in de jaren 2010 en 2012 zijn vastgesteld met betrekking tot associatieovereenkomsten met andere derde landen, is verenigbaar met artikel 79, lid 1, VWEU, dat voorziet in de ontwikkeling van een gemeenschappelijk immigratiebeleid dat niet alleen een efficiënt beheer van de migratiestromen beoogt te waarborgen, maar ook „een billijke behandeling van onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied van de lidstaten verblijven". Het gebruik van die bepaling is bovendien in overeenstemming met het stelsel inzake gedeeltelijke coördinatie op het gebied van de sociale zekerheid dat is ingevoerd bij het ontwerpbesluit van de Associatieraad, in het bijzonder met de artikelen 2, sub a en b, 3 en 4 daarvan.

22 Aan deze beoordeling wordt niet afgedaan door de overeenkomst EEG-Turkije en het aanvullend protocol. Artikel 12 van deze overeenkomst en artikel 36 van dit protocol impliceren namelijk niet dat het recht van vrij verkeer binnen de Unie dat de burgers van de lidstaten genieten, wordt uitgebreid tot de Turkse staatsburgers. Turkse werknemers mogen de Unie nog altijd niet vrij binnenkomen noch vrij van de ene lidstaat naar de andere reizen.

23 Het Verenigd Koninkrijk merkt dienaangaande op dat de redenering van het Hof in de arresten Verenigd Koninkrijk/Raad (C-431/11, EU:C:2013:589) en Verenigd Koninkrijk/Raad (C-656/11, EU:C:2014:97), waarin het oordeelde dat de bestreden besluiten – die respectievelijk waren genomen in het kader van de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte van 2 mei 1992 (PB 1994, L 1, blz. 3; hierna: „EER-overeenkomst") en de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Zwitserse Bondsstaat, anderzijds, over het vrije verkeer van personen, die op 21 juni 1999 is ondertekend (PB 2002, L 114, blz. 6; hierna: „overeenkomst EG-Zwitserland over het vrije verkeer van personen") – rechtsgeldig konden worden vastgesteld op de grondslag van artikel 48 VWEU, duidelijk laat zien dat een dergelijke conclusie niet opgaat voor het bestreden besluit dat thans aan de orde is.

24 Anders dan de EER-overeenkomst en de overeenkomst EG-Zwitserland over het vrije verkeer van personen, beogen de overeenkomst EEG-Turkije en het aanvullend protocol namelijk niet de interne markt uit te breiden tot Turkije of het vrije verkeer van personen tussen de Unie en dat derde land tot stand te brengen; besluit nr. 3/80 heeft de toepassing van de verordeningen nr. 1408/71 en nr. 574/72 niet uitgebreid tot Turkije.

25 In tegenstelling tot de besluiten aan de orde in de arresten Verenigd Koninkrijk/Raad (EU:C:2013:589) en Verenigd Koninkrijk/Raad (EU:C:2014:97), is het bestreden besluit er evenmin op gericht de nieuwe regeling inzake de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels als ingevoerd bij verordening nr. 883/2004 uit te breiden tot Turkije, maar vormt het een maatregel die de beperkte rechten die Turkse werknemers thans genieten op grond van besluit nr. 3/80, louter updatet.

26 Voorts kan een besluit als het bestreden besluit volgens het Verenigd Koninkrijk niet worden gebaseerd op artikel 217 VWEU, aangezien een onderscheid moet worden gemaakt tussen het besluit tot vaststelling van het geheel van maatregelen dat een associatieovereenkomst met zich brengt, dat moet worden gebaseerd op het voornoemde artikel, en de krachtens een dergelijke overeenkomst genomen besluiten, die moeten worden vastgesteld op basis van de rechtsgrondslag die in overeenstemming is met hun voorwerp.

27 Aangaande de stemregels voor besluiten die worden genomen krachtens artikel 218, lid 9, VWEU stelt het Verenigd Koninkrijk dat niet de standaardregel inzake de gekwalificeerde meerderheid van artikel 16, lid 3, VEU, maar de regel van artikel 218, lid 8, VWEU toepassing moet vinden.

28 Ierland benadrukt dat het protocol (nr. 21) niet van invloed mag zijn op de keuze van de rechtsgrondslag van een Uniehandeling. Het wijst verder erop dat het feit dat het Hof in de arresten Verenigd Koninkrijk/Raad (EU:C:2013:589) en Verenigd Koninkrijk/Raad (EU:C:2014:97) heeft erkend

dat de Unie aldaar geldende bepalingen inzake de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels op de grondslag van artikel 48 VWEU kon uitbreiden tot staatsburgers van derde landen, te maken had met de specificiteit van de EER-overeenkomst en de overeenkomst EG-Zwitserland over het vrije verkeer van personen. De overeenkomst EEG-Turkije en het aanvullend protocol daarbij bieden daarentegen niet de mogelijkheid Turkse werknemers op één lijn te stellen met werknemers van de Unie.

29 De Raad, ondersteund door de Commissie, betwist deze analyse en betoogt dat artikel 48 VWEU de juiste materiële rechtsgrondslag vormt voor het vaststellen van het bestreden besluit.

30 Aangezien de keuze van de rechtsgrondslag van een Uniehandeling met name moet berusten op het doel en de inhoud van die handeling, mag volgens de Raad niet uit het oog worden verloren dat het ontwerpbesluit van de Associatieraad de bepalingen van de overeenkomst EEG-Turkije en het aanvullend protocol die zien op de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels beoogt uit te voeren in overeenstemming met het doel van deze handelingen, namelijk het vrije verkeer van werknemers tussen de overeenkomstsluitende partijen geleidelijk tot stand brengen. Dat de voorgenomen regels een beperktere draagwijdte hebben dan de regels die van toepassing zijn op de burgers van de Unie doet aan dat doel niet af, maar vloeit voort uit het feit dat ingevolge de overeenkomst EEG-Turkije en het aanvullend protocol het vrije verkeer van werknemers geleidelijk tot stand moet worden gebracht. In dit verband blijkt uit de rechtspraak van het Hof dat Turkse werknemers zich niet langer in dezelfde situatie als staatsburgers van andere derde landen bevinden.

31 In de context van de overeenkomst EEG-Turkije is de beoogde wijziging van de bepalingen die gelden op het gebied van de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels geen maatregel ter ontwikkeling van het gemeenschappelijke immigratiebeleid. Het bestreden besluit beoogt niet te zorgen voor een efficiënt beheer van de migratiestromen, maar het vrije verkeer van werknemers geleidelijk tot stand te brengen door de socialezekerheidsstelsels van de overeenkomstsluitende partijen gedeeltelijk te coördineren, waarbij de regeling die was ingesteld bij besluit nr. 3/80 wordt vervangen.

32 Net als het Verenigd Koninkrijk is de Raad verder van mening dat artikel 217 VWEU niet de rechtsgrondslag van het bestreden besluit kan vormen. Volgens de Raad moet een Uniehandeling die wordt vastgesteld in het kader van een associatieovereenkomst overeenkomstig het beginsel van bevoegdheidstoedeling niet worden gebaseerd op de algemene rechtsgrondslag op basis waarvan die overeenkomst is gesloten, maar op de specifieke rechtsgrondslag voor het actiegebied waaronder deze handeling valt. De stemregel die geldt voor een besluit tot vaststelling van het standpunt dat namens de Unie zal worden ingenomen in een bij een associatieovereenkomst opgerichte instantie, wordt bepaald door deze specifieke rechtsgrondslag. Was artikel 217 VWEU de juiste rechtsgrondslag, dan zou de toepasselijke stemregel volgens de Raad die van eenparigheid van stemmen zijn.

33 De Commissie onderstreept dat het bestreden besluit het standpunt van de Unie beoogt te bepalen met betrekking tot de uitbreiding van nieuwe Uniehandelingen inzake de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels tot Turkse werknemers en dat deze uitbreiding noodzakelijk is om het vrije verkeer van werknemers, dat een van de hoofddoelen van de overeenkomst EEG-Turkije is, geleidelijk tot stand te brengen. Dit doel onderscheidt deze overeenkomst van die welke met andere derde landen zijn gesloten en staat los van de doelstellingen van het immigratiebeleid, dat niet aan de orde is in de overeenkomst EEG-Turkije.

34 Voorts deelt de Commissie het standpunt van het Verenigd Koninkrijk en de Raad dat artikel 217 VWEU niet de juiste rechtsgrondslag van het bestreden besluit kan zijn. Zou die bepaling dat wél zijn, dan zou de toepasselijke stemregel overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU, die van de gekwalificeerde meerderheid zijn.

Beoordeling door het Hof

35 Volgens vaste rechtspraak moet de keuze van de rechtsgrondslag van een Uniehandeling berusten op objectieve gegevens die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn, waaronder met name het doel en de inhoud van de handeling (arresten Commissie/Raad, C-338/01, EU:C:2004:253, punt 54 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en Parlement/Raad, C-130/10, EU:C:2012:472, punt 42).

36 In dit verband is de rechtsgrondslag die is gebruikt voor het vaststellen van andere Uniehandelingen, in voorkomend geval met soortgelijke kenmerken, irrelevant, aangezien de rechtsgrondslag van een handeling moet worden bepaald op basis van het doel en de inhoud van de handeling zelf (zie in die zin arresten Verenigd Koninkrijk/Raad, EU:C:2013:589, punt 67 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en Verenigd Koninkrijk/Raad, EU:C:2014:97, punt 48). Het argument van het Verenigd Koninkrijk dat artikel 79, lid 2, sub b, VWEU als rechtsgrondslag heeft gediend voor verordening nr. 1231/2010 en andere soortgelijke besluiten als het bestreden besluit, die in het kader van associatieovereenkomsten met andere derde landen zijn vastgesteld, moet bijgevolg meteen worden afgewezen.

37 Voorts is het protocol (nr. 21) niet van dien aard dat het ook maar enige invloed kan hebben op de kwestie van de juiste rechtsgrondslag voor het vaststellen van het bestreden besluit (zie in die zin arresten Commissie/Raad, C-137/12, EU:C:2013:675, punten 73 en 74, en Verenigd Koninkrijk/Raad, EU:C:2014:97, punt 49).

38 Daarentegen kan de context van de betrokken handeling relevant zijn voor de keuze van haar rechtsgrondslag. Wanneer die handeling strekt tot wijziging van de regels die zijn vastgesteld in het kader van een bestaande overeenkomst, is het van belang ook rekening te houden met deze context en met name met het doel en de inhoud van die overeenkomst (zie in die zin arresten Verenigd Koninkrijk/Raad, EU:C:2013:589, punt 48, en Verenigd Koninkrijk/Raad, EU:C:2014:97, punt 50).

39 In casu strekt het bestreden besluit ertoe te bepalen welk standpunt de Unie dient in te nemen in de bij de overeenkomst EEG-Turkije ingestelde Associatieraad met betrekking tot de vaststelling van de bepalingen ter coördinatie van socialezekerheidsstelsels. Om de juiste rechtsgrondslag voor het vaststellen van dit besluit te bepalen, moeten bijgevolg zowel het doel van deze overeenkomst en de inhoud ervan op het gebied van de sociale zekerheid als het doel en de inhoud van het bestreden besluit worden onderzocht.

40 Dienaangaande moet onmiddellijk worden vastgesteld dat artikel 79, lid 2, sub b, VWEU niet de juiste materiële rechtsgrondslag had kunnen zijn voor het vaststellen van dit besluit, anders dan het Verenigd Koninkrijk en Ierland stellen.

41 Deze bepaling verleent de Unie weliswaar de bevoegdheid om maatregelen vast te stellen ter omschrijving van de rechten van burgers van derde landen die legaal in een lidstaat verblijven, met inbegrip van de voorwaarden waaronder zij in andere lidstaten vrij kunnen reizen en verblijven.

42 Luidens deze bepaling is het echter voor de toepassing van artikel 79, lid 1, VWEU dat dergelijke maatregelen kunnen worden vastgesteld, dat wil zeggen ten behoeve van het gemeenschappelijke immigratiebeleid, dat erop is gericht te zorgen voor een efficiënt beheer van de migratiestromen, een billijke behandeling van burgers van derde landen die legaal op het grondgebied van de lidstaten verblijven en preventie en intensievere bestrijding van illegale immigratie en mensenhandel.

43 Zoals blijkt uit artikel 12 van de overeenkomst EEG-Turkije en artikel 36 van het aanvullend protocol, is de wens van de overeenkomstsluitende partijen om onderling het vrije verkeer van werknemers geleidelijk tot stand te brengen, kenmerkend voor die overeenkomst. Te dien einde hebben de overeenkomstsluitende partijen in artikel 39 van het aanvullend protocol de Associatieraad ermee belast bepalingen betreffende sociale zekerheid vast te stellen ten behoeve van werknemers van Turkse nationaliteit die zich binnen de Unie verplaatsen en hun in de Unie woonachtige gezinnen.

44 Voorts beogen het bestreden besluit en het ontwerpbesluit van de Associatieraad met name volledige uitvoering te geven aan artikel 9 van de overeenkomst EEG-Turkije en artikel 39 van het aanvullend protocol, alsook besluit nr. 3/80 te actualiseren zodat de bepalingen ervan de ontwikkelingen ter zake van de coördinatie van de sociale zekerheidsstelsels in de Unie weerspiegelen. Bovendien betrof besluit nr. 3/80 slechts de toepassing van de socialezekerheidsregelingen van de lidstaten op Turkse werknemers en hun gezinsleden, terwijl het ontwerpbesluit van de Associatieraad een regeling voor de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels beoogt vast te stellen waarvan de personele werkingssfeer, zoals bepaald in artikel 2 ervan, zich uitstrekt tot werknemers die onderdaan van een lidstaat zijn, legaal werken of hebben gewerkt op Turks grondgebied en op wie de Turkse wetgeving van toepassing is of is geweest, hun nabestaanden alsook de gezinsleden van die werknemers, mits zij legaal bij de betrokken werknemer verblijven of hebben verbleven terwijl die werkzaam is, respectievelijk was, in Turkije.

45 Het bestreden besluit vormt dus een verdere etappe op de weg naar de geleidelijke totstandbrenging van het vrije verkeer van werknemers tussen de Unie en Turkije en de ontwikkeling van de bij hun associatieovereenkomst gecreëerde banden.

46 Uit het voorgaande volgt dat het doel van het bestreden besluit verschilt van het doel van het gemeenschappelijke immigratiebeleid, zoals dat in punt 42 van het onderhavige arrest is weergegeven. Zou ervan worden uitgegaan dat dit besluit overwegend tot doel heeft te zorgen voor een efficiënt beheer van de migratiestromen en een billijke behandeling van onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied van de lidstaten verblijven, dan zou uiteindelijk worden voorbijgegaan aan de bijzondere context van dit besluit.

47 Hierna dient bijgevolg te worden nagegaan of de Raad het bestreden besluit mocht vaststellen op basis van artikel 48 VWEU alleen, zoals hij in casu heeft gedaan.

48 Dienaangaande moet in de eerste plaats in herinnering worden gebracht dat ingevolge artikel 12 van de overeenkomst EEG-Turkije het vrije verkeer van werknemers tussen de lidstaten van de Gemeenschap en Turkije geleidelijk tot stand zal worden gebracht, waarbij de artikelen 48 tot en met 50 van het EEG-Verdrag (thans de artikelen 45-47 VWEU) als leidraad fungeren.

49 Aangaande het vrije verkeer van personen tussen Turkije en de Unie heeft het Hof in punt 53 van het arrest Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583) reeds vastgesteld dat die overeenkomst en het aanvullend protocol niet in een dergelijk algemeen beginsel voorzien.

50 Verder moet worden vastgesteld dat de overeenkomst EEG-Turkije en het aanvullend protocol evenmin het in de Unie tot stand gebrachte vrije verkeer van werknemers uitbreiden tot Turkije.

51 Ten eerste verplicht artikel 12 van de overeenkomst EEG-Turkije de overeenkomstsluitende partijen namelijk niet om de Unierechtelijke bepalingen betreffende het vrije verkeer van werknemers als zodanig toe te passen, voor zover het bepaalt dat zij zich laten leiden door de artikelen 48 tot en met 50 van het EEG-Verdrag teneinde het vrije verkeer van werknemers geleidelijk tot stand te brengen (zie naar analogie arrest Demirkan, EU:C:2013:583, punt 45). Niettemin moeten deze artikelen zo veel mogelijk worden toegepast op Turkse werknemers die de bij dit besluit toegekende rechten genieten (zie naar analogie arresten Bozkurt, C-434/93, EU:C:1995:168, punt 20; Ayaz, C-275/02, EU:C:2004:570, punt 44, en Dülger, C-451/11, EU:C:2012:504, punt 48).

52 Ten tweede en zoals de advocaat-generaal in punt 79 van haar conclusie heeft uiteengezet, is de in artikel 12 van de overeenkomst EEG-Turkije bedoelde geleidelijke totstandbrenging van het vrije verkeer van werknemers nog niet voltooid. Dienaangaande heeft het Hof reeds meermaals geoordeeld dat Turkse staatsburgers, anders dan werknemers uit de Unie, thans niet het recht hebben zich

binnen de Unie vrij te verplaatsen, aangezien die overeenkomst hun slechts bepaalde rechten verleent en dat alleen in de lidstaat van ontvangst (zie in die zin arresten Derin, C-325/05, EU:C:2007:442, punt 66, en Demirkan, EU:C:2013:583, punt 53).

53 Wat de inhoud van de overeenkomst EEG-Turkije op het gebied van de sociale zekerheid betreft, moet worden gewezen op de leden 1 en 2 van artikel 39 van het aanvullend protocol, volgens welke de Associatieraad bepalingen op dat gebied vaststelt ten behoeve van Turkse werknemers die zich binnen de Unie verplaatsen en hun binnen de Unie woonachtige gezinnen. Deze bepalingen dienen het deze werknemers met name mogelijk te maken om de periodes waarin zij verzekerd of werkzaam waren in de verschillende lidstaten, bijeen te tellen wat het recht op bepaalde uitkeringen betreft. Artikel 39 van het aanvullend protocol voorziet daarentegen niet in de vaststelling van maatregelen ten behoeve van werknemers uit de Unie die zich in Turkije verplaatsen en bepaalt in lid 2 dat de vast te stellen voorschriften voor de lidstaten geen verplichting kunnen vormen om de perioden in aanmerking te nemen waarin Turkse werknemers in Turkije verzekerd of werkzaam waren.

54 Bijgevolg voert de overeenkomst EEG-Turkije voor de overeenkomstsluitende partijen geen regeling ter coördinatie van de socialezekerheidsstelsels in als die welke bij verordening nr. 1408/71 is ingesteld.

55 Overigens verwijst besluit nr. 3/80, dat is vastgesteld overeenkomstig artikel 39 van het aanvullend protocol, slechts naar bepaalde voorschriften van verordening nr. 1408/71 en verordening nr. 574/72, zoals het Hof reeds heeft geoordeeld in de punten 29 en 30 van het arrest Taflan-Met e.a. (C-277/94, EU:C:1996:315).

56 Wat in de tweede plaats de inhoud en het doel van het bestreden besluit betreft, moet worden geconstateerd dat dit besluit, zoals blijkt uit de punten 5 tot en met 7 van de considerans ervan en de gelijkluidende punten 6, 7 en 9 van de considerans van het ontwerpbesluit van de Associatieraad, ervoor moet zorgen dat artikel 9 van de overeenkomst EEG-Turkije en artikel 39 van het aanvullend protocol volledig ten uitvoer worden gelegd en dat de in besluit nr. 3/80 vervatte uitvoeringsbepalingen worden geactualiseerd. Te dien einde moet besluit nr. 3/80 worden vervangen, zodat die bepalingen de ontwikkelingen op het terrein van de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels in de Unie weerspiegelen, namelijk de ontwikkelingen die voortvloeien uit de vaststelling van de verordeningen nr. 883/2004, nr. 987/2009 en nr. 1231/2010.

57 Uit de vaststellingen in de punten 48 tot en met 52 van het onderhavige arrest blijkt dat de overeenkomst EEG-Turkije niet tot doel heeft het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal tussen de overeenkomstsluitende partijen zo volledig mogelijk te verwezenlijken, zodat de op het grondgebied van de Unie verwezenlijkte interne markt wordt uitgebreid tot Turkije, anders dan het Hof in punt 50 van het arrest Verenigd Koninkrijk/Raad (EU:C:2013:589) heeft vastgesteld met betrekking tot de EER-overeenkomst, noch het vrije verkeer van personen tussen deze partijen beoogt te verwezenlijken, in tegenstelling tot wat in punt 55 van het arrest Verenigd Koninkrijk/Raad (EU:C:2014:97) is vastgesteld met betrekking tot de overeenkomst EG-Zwitserland over het vrije verkeer van personen. Voorts blijkt uit die vaststellingen dat het vrije verkeer van werknemers waarin de overeenkomst EEG-Turkije voorziet, niet volledig tot stand is gebracht.

58 Bovendien volgt uit de vaststellingen in de punten 53 tot en met 55 van het onderhavige arrest dat verordening nr. 1408/71 niet is opgenomen in de overeenkomst EEG-Turkije of het aanvullend protocol daarbij, waardoor de erin vervatte regeling inzake de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels zou zijn uitgebreid tot Turkije, in tegenstelling tot wat in punt 56 van het arrest Verenigd Koninkrijk/Raad (EU:C:2013:589) is vastgesteld betreffende de EER-overeenkomst. Evenzo blijkt dat de partijen bij de overeenkomst EEG-Turkije niet de bedoeling hadden om de verordeningen nr. 1408/71 en nr. 574/72 in hun onderlinge verhoudingen onverkort toe te passen en dat Turkije voor de toepassing van deze verordeningen niet kan worden gelijkgesteld met een lidstaat, anders dan in de punten 57 en 58 van het arrest Verenigd Koninkrijk/Raad (EU:C:2014:97) is geoordeeld met betrekking tot de overeenkomst EG-Zwitserland over het vrije verkeer van personen.

59 Aangezien de interne markt noch het vrije verkeer van personen tot Turkije wordt uitgebreid, de uitbreiding van het vrije verkeer van werknemers of ten minste van het Unierecht op het gebied van de sociale zekerheid tot Turkije nog niet is verwezenlijkt en dit derde land voor de toepassing van dit recht niet wordt gelijkgesteld met een lidstaat, kon het bestreden besluit niet rechtsgeldig worden vastgesteld op de enkele grondslag van artikel 48 VWEU. Volgens de in punt 58 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak verleent dit artikel de Unie namelijk in beginsel alleen op het gebied van haar interne beleid en optreden of op dat van haar externe optreden ten aanzien van derde landen die met een lidstaat van de Unie kunnen worden gelijkgesteld, de bevoegdheid om maatregelen ter zake vast te stellen.

60 Voor zover het een in het kader van een associatieovereenkomst vastgesteld besluit betreft, moet bijgevolg worden nagegaan of het bestreden besluit rechtsgeldig had kunnen worden gebaseerd op artikel 217 VWEU, dat de Unie machtigt met een derde land een akkoord te sluiten waarbij een associatie wordt ingesteld die wordt gekenmerkt door wederkerige rechten en verplichtingen, gemeenschappelijk optreden en bijzondere procedures.

61 Die algemene bevoegdheid geeft de Unie, gelet op het beginsel van bevoegdheidstoedeling zoals neergelegd in artikel 5, lid 2, VEU, niet het recht in het kader van een associatieovereenkomst handelingen vast te stellen die de grenzen overschrijden van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de Verdragen zijn toegekend om de daarin vastgestelde doelen te bereiken (zie in die zin arrest Commissie/Raad, C-370/07, EU:C:2009:590, punt 46). Daarentegen verleent artikel 217 VWEU de Unie noodzakelijkerwijs de bevoegdheid om de nakoming van de jegens derde landen aangegane verplichtingen op alle onder het VWEU vallende gebieden te verzekeren (zie in die zin arrest Demirel, 12/86, EU:C:1987:400, punt 9).

62 Daaruit volgt dat de Raad in het kader van een associatieovereenkomst een handeling kan vaststellen op de grondslag van artikel 217 VWEU, mits die handeling betrekking heeft op een specifiek bevoegdheidsgebied van de Unie en overeenkomstig de in punt 35 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak ook gebaseerd is op de rechtsgrondslag die, met name gelet op het doel en de inhoud ervan, geschikt is voor dat gebied.

63 In het onderhavige geval kon het bestreden besluit niet rechtsgeldig worden vastgesteld op de enkele grondslag van artikel 217 VWEU en evenmin alleen op basis van artikel 48 VWEU, maar moest het worden vastgesteld op de grondslag van die beide artikelen samen, aangezien het werd aangenomen in het kader van een associatieovereenkomst en strekte tot de vaststelling van maatregelen ter coördinatie van de socialezekerheidsstelsels.

64 Bijgevolg is de rechtsgrondslag van het bestreden besluit onjuist voor zover niet ook artikel 217 VWEU als rechtsgrondslag is gekozen.

65 Wat de gevolgen van dit verzuim betreft, moet worden geconstateerd dat het niet van invloed is geweest op de inhoud van het bestreden besluit of op de procedure voor de vaststelling ervan.

66 Zoals de advocaat-generaal in de punten 97 en 123 van haar conclusie heeft uitgelegd, ziet het bestreden besluit namelijk niet op de sluiting van een associatieovereenkomst of beoogt het niet het institutionele kader van een dergelijke overeenkomst te vervolledigen of te wijzigen, maar wil het uitsluitend waarborgen dat deze ten uitvoer wordt gelegd, zodat de Raad overeenkomstig artikel 218, leden 8, eerste alinea, en 9, VWEU, het bestreden besluit hoe dan ook met gekwalificeerde meerderheid en zonder goedkeuring door het Europees Parlement moest vaststellen. Voorts is het feit dat niet ook artikel 217 VWEU als rechtsgrondslag van het bestreden besluit is vermeld, zonder gevolgen uit het oogpunt van het protocol (nr. 21).

67 De vergissing bij de vermelding van de rechtsgrond van het bestreden besluit vormt derhalve een zuiver formele vergissing (zie met name arrest Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, punt 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak) die niet tot de nietigverklaring ervan leidt.

68 Bijgevolg moet het beroep worden verworpen.

Kosten

69 Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd. Aangezien het Verenigd Koninkrijk in het ongelijk is gesteld, dient het overeenkomstig de vordering van de Raad te worden verwezen in de kosten.

70 Overeenkomstig artikel 140, lid 1, van dat Reglement dragen Ierland en de Commissie hun eigen kosten.

Het Hof (Grote kamer) verklaart:

1) Het beroep wordt verworpen.

2) Het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland wordt verwezen in de kosten.

3) Ierland en de Europese Commissie dragen hun eigen kosten.

ondertekeningen