Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 18 grudnia 2014 r.*

Skarga o stwierdzenie nieważności — Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego — Układ stowarzyszeniowy EWG –Turcja — Decyzja Rady w sprawie stanowiska, jakie ma zostać zajęte w imieniu Unii Europejskiej w ramach Rady Stowarzyszenia — Wybór podstawy prawnej — Artykuł 48 TFUE — Artykuł 79 ust. 2 lit. b) TFUE — Artykuł 217 TFUE

W sprawie C-81/13

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 263 TFUE, wniesioną w dniu 15 lutego 2013 r.,

Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, reprezentowane przez M. Holta oraz przez C. Murrell, E. Jenkinson i S. Behzadi Spencer, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez A. Dashwooda, QC,

strona skarżąca,

popierana przez:

Irlandię, reprezentowaną przez L. Williams, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez N. Traversa, BL, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

interwenient,

przeciwko

Radzie Unii Europejskiej, reprezentowanej przez E. Finnegan oraz M. Chavriera, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranej przez:

Komisję Europejską, reprezentowaną przez A. Aresu oraz J. Enegrena oraz przez S. Pardo Quintillán, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

interwenient,

* Język postępowania: angielski.

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: V. Skouris, prezes, K. Lenaerts, wiceprezes, M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Ó Caoimh i J.C. Bonichot, prezesi izb, J. Malenovský, E. Levits, A. Arabadjiev, M. Berger, E. Jarašiūnas (sprawozdawca) i C.G. Fernlund, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Kokott,

sekretarz: L. Carrasco Marco, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 13 maja 2014 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 17 lipca 2014 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 W swej skardze Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej wnosi do Trybunału o stwierdzenie nieważności decyzji Rady 2012/776/UE z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie stanowiska w odniesieniu do przyjęcia postanowień dotyczących koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, jakie ma zostać zajęte w imieniu Unii Europejskiej w ramach Rady Stowarzyszenia utworzonej na mocy Układu ustanawiającego stowarzyszenie między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Turcją (Dz.U. L 340, s. 19, zwanej dalej „zaskarżoną decyzją").

Ramy prawne

2 Układ ustanawiający stowarzyszenie między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Turcją (zwany dalej „układem EWG–Turcja") został podpisany przez Republikę Turcji oraz Wspólnotę i jej państwa członkowskie w dniu 12 września 1963 r. w Ankarze. Został on zawarty, zatwierdzony i ratyfikowany w imieniu Wspólnoty decyzją Rady 64/732/EWG z dnia 23 grudnia 1963 r. (Dz.U. 1964, 217, s. 3685), która została wydana na podstawie art. 238 traktatu EWG (obecnie art. 217 TFUE).

3 Zgodnie z art. 2 ust. 1 układ EWG–Turcja ma na celu promowanie stałego i zrównoważonego wzmacniania więzi handlowych i gospodarczych między stronami z pełnym uwzględnieniem konieczności zapewnienia przyspieszonego rozwoju gospodarki Turcji oraz podniesienia poziomu zatrudnienia i warunków życia narodu tureckiego.

4 Artykuł 9 układu przewiduje, że w zakresie zastosowania układu „zakazana jest wszelka dyskryminacja ze względu na przynależność państwową".

5 Artykuł 12 tego układu stanowi:

„Umawiające się strony uzgadniają, że uwzględnią artykuły 48, 49 i 50 traktatu ustanawiającego Wspólnotę, aby osiągnąć stopniowo swobodny przepływ pracowników".

6 Załączony do układu EWG–Turcja protokół dodatkowy, podpisany w dniu 23 listopada 1970 r. w Brukseli oraz zawarty, zatwierdzony i ratyfikowany w imieniu Wspólnoty rozporządzeniem Rady (EWG) nr 2760/72 z dnia 19 grudnia 1972 r. (Dz.U. L 293, s. 1, zwany dalej „protokołem dodatkowym") stanowi integralną część układu stowarzyszeniowego, jak wynika to z jego art. 62. Zgodnie z art. 36 protokołu:

„Swobodny przepływ pracowników pomiędzy państwami członkowskimi Wspólnoty i Turcją będzie osiągany stopniowo, zgodnie z zasadami wyrażonymi w art. 12 układu [EWG–Turcja], pomiędzy końcem dwunastego i dwudziestego drugiego roku po wejściu w życie wspomnianego układu.

[…]".

7 Artykuł 39 protokołu dodatkowego ma następujące brzmienie:

„1. Przed końcem pierwszego roku po wejściu w życie niniejszego protokołu Rada Stowarzyszenia przyjmuje postanowienia w dziedzinie zabezpieczeń społecznych dla pracowników obywatelstwa tureckiego, którzy przemieszczają się wewnątrz Wspólnoty, i ich rodzin przebywających na terenie Wspólnoty.

2. Postanowienia te muszą umożliwić pracownikom narodowości tureckiej, zgodnie z zasadami, które zostaną ustalone, sumowanie okresów ubezpieczenia i zatrudnienia w różnych państwach członkowskich w celu uzyskania emerytury i renty, odprawy pośmiertnej i renty inwalidzkiej, jak również opieki zdrowotnej pracownika i jego rodziny przebywających na terenie Wspólnoty. Postanowienia te nie stwarzają obowiązku uwzględnienia przez państwa członkowskie okresów zrealizowanych [ukończonych] w Turcji.

3. Powyższe środki muszą zapewnić wypłatę świadczeń rodzinnych, jeśli rodzina pracownika przebywa na terenie Wspólnoty.

4. Musi istnieć możliwość transferowania [przeniesienia] do Turcji emerytur i rent, odpraw pośmiertnych i inwalidzkich otrzymanych na mocy postanowień podjętych na podstawie ustępu 2.

5. Postanowienia przewidziane w niniejszym artykule nie naruszają praw i zobowiązań wynikających z umów dwustronnych między Turcją a państwami członkowskimi Wspólnoty, o ile umowy takie przewidują dla obywateli tureckich korzystniejsze warunki".

8 Na podstawie przytoczonego art. 39 protokołu dodatkowego przyjęta została decyzja Rady Stowarzyszenia nr 3/80 z dnia 19 września 1980 r. o stosowaniu systemów zabezpieczenia społecznego państw członkowskich Wspólnot Europejskich do prawników tureckich i członków ich rodzin (Dz.U. 1983, C 110, s. 60, zwanej dalej „decyzją nr 3/80"). Zgodnie z brzmieniem art. 2 tej decyzji ma ona zastosowanie do pracowników, którzy podlegają bądź podlegali ustawodawstwu jednego lub większej liczby państw członkowskich i którzy są obywatelami tureckimi, członków rodziny tych pracowników, którzy zamieszkują na terytorium jednego z państw członkowskich, a także zstępnych tych pracowników. Przedmiotowy zakres zastosowania tej dyrektywy, określony w art. 4, obejmuje ustawodawstwa odnoszące się do działów zabezpieczenia społecznego, które dotyczą świadczeń w razie choroby i macierzyństwa, świadczeń z tytułu inwalidztwa, emerytur i świadczeń z tytułu śmierci, świadczeń z tytułu wypadku przy pracy i choroby zawodowej, zasiłków dla bezrobotnych, a także świadczeń rodzinnych.

9 Artykuł 3 ust. 1 decyzji nr 3/80, zatytułowany „Zasada równego traktowania”, stanowi:

„Z zastrzeżeniem przepisów szczególnych, zawartych w niniejszej decyzji, osoby zamieszkujące na terytorium jednego z państw członkowskich, do których stosują się przepisy niniejszej decyzji, podlegają obowiązkom i korzystają z praw wynikających z ustawodawstwa każdego państwa członkowskiego na tych samych warunkach, co obywatele tego państwa”.

10 Tytuł III decyzji nr 3/80 zawiera przepisy szczególne dotyczące różnych kategorii świadczeń. Przepisy te odsyłają zasadniczo do określonych przepisów rozporządzenia Rady (EWG) nr 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych i ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie (Dz.U. L 149, s. 2 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 5, t. 1, s. 35), a także do określonych przepisów rozporządzenia Rady (EWG) nr 574/72 z dnia 21 marca 1972 r. w sprawie wykonywania rozporządzenia nr 1408/71 (Dz.U. L 74, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 5, t. 1, s. 83).

Zaskarżona decyzja

11 Zaskarżona decyzja została przyjęta, zgodnie z propozycją Komisji Europejskiej, na podstawie art. 48 TFUE, w związku z art. 218 ust. 9 TFUE. W motywie 1 tej decyzji przypomniano, że układ EWG–Turcja i protokół dodatkowy przewidują, że swobodny przepływ pracowników między Unią i Turcją powinien być realizowany stopniowo, zaś motywy 2–4 odzwierciedlają treść art. 9 tego układu i art. 39 protokołu, wskazując, że decyzja nr 3/80 była pierwszym instrumentem służącym wdrożeniu wskazanych artykułów. Motywy 5–7 brzmią następująco:

„(5) Konieczne jest zapewnienie pełnego wdrożenia art. 9 układu [EWG–Turcja] i art. 39 protokołu dodatkowego w dziedzinie zabezpieczenia społecznego.

(6) Konieczna jest aktualizacja przepisów wykonawczych zawartych obecnie w decyzji nr 3/80, tak by odzwierciedlały one zmiany w dziedzinie koordynacji zabezpieczenia społecznego w Unii Europejskiej.

(7) Należy zatem uchylić decyzję nr 3/80 i zastąpić ją decyzją Rady Stowarzyszenia, która w jednym etapie wdroży odpowiednie postanowienia układu [EWG–Turcja] i protokołu dodatkowego dotyczące koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego”.

12 Artykuł 1 akapit pierwszy zaskarżonej decyzji stanowi:

„Stanowisko w odniesieniu do przyjęcia postanowień dotyczących koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, jakie ma zostać zajęte w imieniu Unii Europejskiej w ramach Rady Stowarzyszenia utworzonej na mocy układu [EWG–Turcja], jest oparte na projekcie decyzji Rady Stowarzyszenia dołączonym do niniejszej decyzji”.

13 Załączony do zaskarżonej decyzji projekt decyzji Rady Stowarzyszenia (zwany dalej „projektem decyzji Rady Stowarzyszenia”) zawiera w szczególności te same motywy co te przytoczone w pkt 11 niniejszego wyroku. Artykuł 1 tego projektu decyzji, zatytułowany „Definicje”, odsyła – między innymi w odniesieniu do pojęć „pracownika”, „członka rodziny”, „ustawodawstwa” i „świadczeń” – do rozporządzenia (WE) nr 883/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.U. L 166, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 5, t. 5, s. 72), którym uchylono rozporządzenie nr 1408/71, a także do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczącego wykonywania rozporządzenia nr 883/2004 (Dz.U. L 284, s. 1), którym uchylono rozporządzenie nr 574/72.

14 Artykuł 2 projektu decyzji Rady Stowarzyszenia, zatytułowany „Zakres podmiotowy”, przewiduje, że decyzja ta ma zastosowanie, po pierwsze, do pracowników tureckich, którzy są lub byli legalnie zatrudnieni na terytorium państwa członkowskiego i podlegają lub podlegali ustawodawstwu co najmniej jednego państwa członkowskiego, oraz do członków ich rodzin pozostałych przy życiu, którzy zamieszkują lub zamieszkiwali legalnie razem z danym pracownikiem podczas jego zatrudnienia w państwie członkowskim, a po drugie, do pracowników, którzy są obywatelami państwa członkowskiego i którzy są lub byli legalnie zatrudnieni na terytorium Turcji i podlegają lub podlegali ustawodawstwu Turcji, oraz do członków ich rodzin pozostałych przy życiu, którzy zamieszkują lub zamieszkiwali legalnie razem z danym pracownikiem podczas jego zatrudnienia w Turcji.

15 Wskazany projekt nakazuje, w art. 3, równe traktowanie w dziedzinie świadczeń oraz przewiduje, w art. 4, uchylenie klauzul zamieszkania w odniesieniu do określonych świadczeń. Ponadto w art. 5 i 6 ustanowiono mechanizm współpracy między państwami członkowskimi a Turcją oraz reguły dotyczące kontroli administracyjnej i badań lekarskich.

Żądania stron i postępowanie przed Trybunałem

16 Zjednoczone Królestwo wnosi do Trybunału o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji i o obciążenie Rady Unii Europejskiej kosztami postępowania.

17 Rada wnosi o oddalenie skargi i obciążenie Zjednoczonego Królestwa kosztami postępowania.

18 Postanowieniami prezesa Trybunału z dnia 2 lipca 2013 r. i z dnia 15 stycznia 2014 r. Komisja została dopuszczona do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania Rady, podczas gdy Irlandia została dopuszczona do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania Zjednoczonego Królestwa w celu przedstawienia uwag na rozprawie.

W przedmiocie skargi

Argumentacja stron

19 Zjednoczone Królestwo, popierane przez Irlandię, kwestionuje przyjęcie przez Radę art. 48 TFUE jako materialnej podstawy prawnej zaskarżonej decyzji. Państwo to twierdzi bowiem, że właściwą podstawą prawną do wydania takiej decyzji nie jest wskazane postanowienie, ale art. 79 ust. 2 lit. b) TFUE. Nie przyjmując tego właśnie postanowienia jako podstawy prawnej zaskarżonej decyzji, Rada pozbawiła Zjednoczone Królestwo prawa do nieuczestniczenia w przyjęciu tej decyzji i do niebycia nią związanym, które to prawo owo państwo członkowskie wywodzi z załączonego do traktatów UE i FUE protokołu (nr 21) w sprawie stanowiska Zjednoczonego Królestwa i Irlandii w odniesieniu do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

20 W uzasadnieniu tego zarzutu Zjednoczone Królestwo podnosi, że art. 48 TFUE jest postanowieniem dodatkowym względem zasady swobodnego przemieszczenia się wewnątrz Unii pracowników najemnych i migrujących osób prowadzących działalność na własny rachunek, będących obywatelami państw członkowskich. Artykuł ten nie może zatem stanowić podstawy prawnej środka, takiego jak zaskarżona decyzja, który dotyczy zasadniczo koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego na korzyść obywateli tureckich.

21 Natomiast art. 79 ust. 2 lit. b) TFUE mógłby stanowić właściwą podstawę prawną takiego środka, gdyż przepis ten umożliwia przyjmowanie środków w zakresie „określeni[a] praw obywateli państw trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim, w tym warunków dotyczących swobody przemieszczania się i pobytu w innych państwach członkowskich”. Wykorzystanie tego postanowienia, które posłużyło za podstawę prawną rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE)

nr 1231/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. rozszerzającego rozporządzenie nr 883/2004 i rozporządzenie nr 987/2009 na obywateli państw trzecich, którzy nie są jeszcze objęci tymi rozporządzeniami jedynie ze względu na swoje obywatelstwo (Dz.U. L 344, s. 1), a także przyjęcia w latach 2010 i 2012 dziewięciu decyzji analogicznych do zaskarżonej decyzji, dotyczących układów stowarzyszeniowych zawartych z innymi państwami trzecimi, byłoby zgodne z art. 79 ust. 1 TFUE, który przewiduje rozwój wspólnej polityki imigracyjnej w celu zapewnienia nie tylko skutecznego zarządzania przepływami migracyjnymi, ale także „sprawiedliwego traktowania obywateli państw trzecich przebywających legalnie w państwach członkowskich". Posłużenie się wskazanym postanowieniem byłoby ponadto zgodne z częściowym systemem koordynacji w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, ustanowionym w projekcie decyzji Rady Stowarzyszenia, a w szczególności z art. 2 lit. a) i b), art. 3 i 4 owego projektu.

22 Oceny tej nie podważają postanowienia układu EWG–Turcja i protokołu dodatkowego. Z art. 12 tego układu i z art. 36 protokołu nie wynika bowiem, że prawo swobodnego przepływu w ramach Unii, z którego korzystają obywatele państw członkowskich, zostało rozszerzone na obywateli tureckich. Pracownicy tureccy w dalszym ciągu nie mogą swobodnie wjeżdżać na terytorium Unii i nie mają prawa przemieszczać się swobodnie między państwami członkowskimi.

23 W tym względzie Zjednoczone Królestwo zwraca uwagę, że wyroki Zjednoczone Królestwo/Rada (C-431/11, EU:C:2013:589) i Zjednoczone Królestwo/Rada (C-656/11, EU:C:2014:97), w których Trybunał orzekł, że sporne decyzje, wydane odpowiednio w kontekście Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym z dnia 2 maja 1992 r. (Dz.U. 1994, L 1, s. 3, zwanego dalej „porozumieniem EOG") i Umowy między Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Konfederacją Szwajcarską, z drugiej strony, w sprawie swobodnego przepływu osób, podpisanej w dniu 21 czerwca 1999 r. (Dz.U. 2002, L 114, s. 6, zwanej dalej „umową WE–Szwajcaria w sprawie swobodnego przepływu osób"), mogły zostać skutecznie przyjęte na podstawie art. 48 TFUE, świadczą o tym, że w przypadku zaskarżonej decyzji nie można wyciągnąć analogicznego wniosku.

24 W odróżnieniu bowiem od porozumienia EOG i umowy WE–Szwajcaria w sprawie swobodnego przepływu osób układ EWG–Turcja i protokół dodatkowy nie miały na celu rozszerzania rynku wewnętrznego o Turcję ani osiągania swobodnego przepływu osób między Unią a wskazanym państwem trzecim, zaś decyzją nr 3/80 nie rozszerzono o to państwo zakresu zastosowania rozporządzeń nr 1408/71 i 574/72.

25 Podobnie, w odróżnieniu od decyzji, które były przedmiotem dwóch wyroków Zjednoczone Królestwo/Rada (EU:C:2013:589 i EU:C:2014:97), zaskarżona decyzja nie przewiduje objęcia Turcji nowym systemem koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego ustanowionym w rozporządzeniu nr 883/2004, ale stanowi uregulowanie, w którym poprzestano na uaktualnieniu ograniczonych praw, jakie przysługują obecnie pracownikom tureckim na mocy decyzji nr 3/80.

26 Ponadto za podstawę decyzji takiej jak zaskarżona decyzja nie może posłużyć art. 217 TFUE, gdyż według Zjednoczonego Królestwa należy dokonać rozróżnienia między decyzją o przyjęciu całości środków przewidzianych w układzie stowarzyszeniowym, której podstawą powinien być wskazany artykuł, a decyzjami przyjmowanymi na mocy takiego układu, które powinny być przyjmowane na podstawie prawnej odpowiadającej ich przedmiotowi.

27 Co się tyczy zasad głosowania mających zastosowanie do decyzji przyjmowanych na mocy art. 218 ust. 9 TFUE, Zjednoczone Królestwo stoi na stanowisku, że nie należy tu stosować domyślnie przewidzianej w art. 16 ust. 3 TUE zasady kwalifikowanej większości, ale zasadę przewidzianą w art. 218 ust. 8 TFUE.

28 Irlandia podkreśla, że istnienie protokołu (nr 21) nie powinno mieć żadnego wpływu na wybór podstawy prawnej aktu Unii. Państwo to wskazuje także, że chociaż w obu wyrokach Zjednoczone Królestwo/Rada (EU:C:2013:589 i EU:C:2014:97) Trybunał przyznał, że Unia mogła – działając na

podstawie art. 48 TFUE – objąć obywateli państw trzecich zakresem zastosowania obowiązujących w Unii przepisów dotyczących koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, to było to podyktowane specyfiką porozumienia EOG oraz umowy WE–Szwajcaria w sprawie swobodnego przepływu osób. Z kolei układ EWG–Turcja i protokół dodatkowy do tego układu nie pozwalają na jakiekolwiek upodobnienie sytuacji pracowników tureckich do sytuacji pracowników Unii.

29 Rada, wspierana przez Komisję, kwestionuje tę analizę i twierdzi, że art. 48 TFUE stanowi właściwą materialną podstawę prawną do przyjęcia zaskarżonej decyzji.

30 Ponieważ wybór podstawy prawnej aktu Unii powinien być dokonywany w szczególności w świetle jego celu i treści, w ocenie Rady należy podnieść, że zadaniem projektu decyzji Rady Stowarzyszenia jest wdrożenie postanowień układu EWG–Turcja i protokołu dodatkowego dotyczących koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego zgodnie z celem tych aktów, a mianowicie stopniowym osiąganiem swobodnego przepływu pracowników między umawiającymi się stronami. Okoliczność, że zakres przewidzianych uregulowań jest węższy niż zakres uregulowań mających zastosowanie do obywateli Unii, nie ma wpływu na ten cel, ale skutkuje tym, że układ EWG–Turcja i protokół dodatkowy stanowią, iż swobodny przepływ pracowników powinien być realizowany stopniowo. W tym względzie z orzecznictwa Trybunału wynika, że pracownicy tureccy nie są już w tej samej sytuacji co obywatele innych państw trzecich.

31 W kontekście układu EWG–Turcja przewidywana zmiana przepisów mających zastosowanie w dziedzinie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego nie stanowi środka należącego do dziedziny rozwoju wspólnej polityki imigracyjnej. Zaskarżona decyzja nie ma na celu zapewnienia skutecznego zarządzania przepływami migracyjnymi, ale zmierza do stopniowego osiągania swobodnego przepływu pracowników, przewidując częściową koordynację systemów zabezpieczenia społecznego między umawiającymi się stronami poprzez zastąpienie systemu ustanowionego decyzją nr 3/80.

32 Ponadto Rada twierdzi, podobnie jak Zjednoczone Królestwo, że art. 217 TFUE nie może stanowić podstawy prawnej zaskarżonej decyzji. Według tej instytucji zgodnie z zasadą kompetencji powierzonych akt Unii przyjęty w ramach umowy stowarzyszeniowej powinien opierać się nie na ogólnej podstawie prawnej, która posłużyła do zawarcia tej umowy, ale na szczególnej podstawie prawnej, właściwej dla dziedziny działań, do której należy ten akt. Zasada głosowania mająca zastosowanie do decyzji zatwierdzających stanowisko, jakie ma zostać zajęte w imieniu Unii przez organ ustanowiony na mocy umowy stowarzyszeniowej, jest określana w oparciu o ową szczególną podstawę prawną. Choć art. 217 TFUE był właściwą podstawą prawną, to – zdaniem Rady – zasadą głosowania jest zasada jednomyślności.

33 Komisja podkreśla, że zaskarżona decyzja ma za zadanie określenie stanowiska Unii w odniesieniu do rozszerzenia na pracowników tureckich zakresu zastosowania nowych aktów Unii dotyczących koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego i że rozszerzenie to jest konieczne do stopniowego zapewniania swobodnego przepływu pracowników, co stanowi jeden z głównych celów układu EWG–Turcja. Ów cel odróżnia ten układ od porozumień zawieranych z innymi państwami trzecimi i nie ma związku z celami polityki imigracyjnej, która nie należy do dziedzin objętych układem EWG–Turcja.

34 Ponadto Komisja podziela stanowisko Zjednoczonego Królestwa i Rady, że art. 217 TFUE nie może stanowić właściwej podstawy prawnej zaskarżonej decyzji, ale uważa, że gdyby artykuł ten stanowił taką podstawę prawną, to właściwą zasadą glosowania byłaby, w myśl art. 218 ust. 9 TFUE, zasada większości kwalifikowanej.

Ocena Trybunału

35 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wybór podstawy prawnej aktu Unii musi opierać się na obiektywnych czynnikach, które mogą zostać poddane kontroli sądowej, a do których należą w szczególności cel i treść tego aktu (wyroki: Komisja/Rada, C-338/01, EU:C:2004:253, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo; a także Parlament/Rada, C-130/10, EU:C:2012:472, pkt 42).

36 Podstawa prawna innych aktów Unii, które w danym przypadku mają podobne cechy, nie ma w tym kontekście znaczenia, ponieważ podstawę prawną aktu należy ustalać z uwzględnieniem jego własnego celu i treści (zob. podobnie wyroki: Zjednoczone Królestwo/Rada, EU:C:2013:589, pkt 67 i przytoczone tam orzecznictwo; a także Zjednoczone Królestwo/Rada, EU:C:2014:97, pkt 48). W związku z tym należy od razu oddalić argument podnoszony przez Zjednoczone Królestwo, w myśl którego art. 79 ust. 2 lit. b) TFUE stanowił już podstawę prawną rozporządzenia nr 1231/2010 i innych decyzji podobnych do zaskarżonej decyzji, przyjętych w ramach umów stowarzyszeniowych zawartych z innymi państwami trzecimi.

37 Podobnie protokół (nr 21) nie może mieć jakiegokolwiek wpływu na kwestię właściwej podstawy prawnej dla celów przyjęcia zaskarżonej decyzji (zob. podobnie wyroki: Komisja/Rada, C-137/12, EU:C:2013:675, pkt 73, 74; a także Zjednoczone Królestwo/Rada, EU:C:2014:97, pkt 49).

38 Natomiast kontekst, w jaki wpisuje się dany akt, może być istotny dla wyboru jego podstawy prawnej. Mianowicie gdy akt ten ma na celu zmianę postanowień obowiązującej umowy, ważne jest uwzględnienie także kontekstu, w jaki wpisuje się ta decyzja, a w szczególności celu i treści tej umowy (zob. podobnie wyroki: Zjednoczone Królestwo/Rada, EU:C:2013:589, pkt 48; Zjednoczone Królestwo/Rada, EU:C:2014:97, pkt 50).

39 W niniejszej sprawie, jako że zaskarżona decyzja dotyczy stanowiska, jakie ma zająć Unia Europejska w ramach Rady Stowarzyszenia utworzonej na podstawie układu EWG–Turcja w odniesieniu do przyjęcia przepisów w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, w celu ustalenia właściwej podstawy prawnej do wydania tej decyzji należy zbadać zarówno cel tego układu oraz jego treść w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, jak i cel oraz treść zaskarżonej decyzji.

40 W tym względzie należy od razu stwierdzić, że wbrew stanowisku Zjednoczonego Królestwa i Irlandii, art. 79 ust. 2 lit. b) TFUE nie mógł stanowić materialnej podstawy prawnej właściwej do przyjęcia tej decyzji.

41 Przepis ten przyznaje wprawdzie Unii kompetencję do przyjmowania środków w dziedzinie określenia praw obywateli państw trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim, w tym warunków dotyczących swobody przemieszczania się i pobytu w innych państwach członkowskich.

42 Jednakże zgodnie z rzeczonym postanowieniem środki takie mogą być podejmowane w celu wykonania art. 79 ust. 1 TFUE, a mianowicie dla realizacji wspólnej polityki imigracyjnej w celu zapewnienia skutecznego zarządzania przepływami migracyjnymi, sprawiedliwego traktowania obywateli państw trzecich przebywających legalnie w państwach członkowskich, a także zapobiegania nielegalnej imigracji i handlowi ludźmi oraz wzmocnionego ich zwalczania.

43 Tymczasem, po pierwsze, układ EWG–Turcja cechuje – jak wynika z jego art. 12 i z art. 36 protokołu dodatkowego – wola stron w zakresie stopniowego osiągania swobodnego przepływu pracowników między nimi. To właśnie w tym celu w art. 39 protokołu dodatkowego strony te powierzyły Radzie Stowarzyszenia przyjęcie postanowień w dziedzinie zabezpieczenia społecznego dla pracowników będących obywatelami Turcji, którzy przemieszczają się wewnątrz Unii, i ich rodzin przebywających na obszarze Unii.

44 Po drugie, zaskarżona decyzja i projekt decyzji Rady Stowarzyszenia mają na celu między innymi pełne wdrożenie art. 9 układu EWG–Turcja i art. 39 protokołu dodatkowego, a także aktualizacja przepisów decyzji nr 3/80, tak by odzwierciedlały one zmiany w dziedzinie koordynacji zabezpieczenia społecznego w Unii. Co więcej, o ile przedmiotem decyzji nr 3/80 było jedynie zastosowanie systemów zabezpieczenia społecznego państw członkowskich do pracowników tureckich oraz członków ich rodzin, o tyle przedmiotem projektu decyzji Rady Stowarzyszenia jest ustanowienie trybu koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego obejmujących swym podmiotowym zakresem zastosowania, określonym w art. 2, pracowników państwa członkowskiego, którzy są lub byli legalnie zatrudnieni na terytorium tureckim i podlegają lub podlegali ustawodawstwu tureckiemu, oraz do członków ich rodzin pozostałych przy życiu, którzy zamieszkują lub zamieszkiwali legalnie razem z danym pracownikiem podczas jego zatrudnienia w Turcji.

45 Tak więc zaskarżona decyzja stanowi dodatkowy etap stopniowego osiągania swobodnego przepływu pracowników między Unią a Turcją oraz rozwoju więzi ustanowionych w umowie stowarzyszeniowej.

46 Z powyższych rozważań wynika, że zaskarżona decyzja zmierza do osiągnięcia innego celu niż cel w zakresie wspólnej polityki imigracyjnej, o którym wspomniano w pkt 42 niniejszego wyroku. Dlatego przyznanie, że głównym celem tej decyzji jest zapewnienie skutecznego zarządzania przepływami migracyjnymi oraz sprawiedliwego traktowania obywateli państw trzecich przebywających legalnie w państwach członkowskich sprowadzałoby się do zanegowania szczególnego kontekstu, w jaki akt ten się wpisuje.

47 Wobec tego należy dalej zbadać, czy art. 48 TFUE, którym posłużyła się Rada, może samodzielnie stanowić właściwą podstawę prawną do wydania zaskarżonej decyzji.

48 W tym względzie należy przypomnieć w pierwszym rzędzie, że art. 12 układu EWG–Turcja przewiduje, że swobodny przepływ pracowników między państwami członkowskimi Wspólnoty a Turcją będzie osiągany stopniowo, przy czym postanowienie to czerpie inspirację z art. 48–50 traktatu EWG (obecnie art. 45–47 TFUE).

49 Jeśli chodzi o swobodny przepływ osób między Turcją a Unią, to – jak orzekł już Trybunał w pkt 53 wyroku Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583) – taka zasada ogólna nie została wcale przewidziana przez ten układ i jego protokół dodatkowy.

50 Należy również stwierdzić, że układ EWG–Turcja i jego protokół dodatkowy nie rozszerzają także na Turcję ustanowionego w ramach Unii swobodnego przepływu pracowników.

51 Z jednej bowiem strony art. 12 układu EWG–Turcja, który przewiduje, że źródłem inspiracji dla stopniowego osiągania swobodnego przepływu pracowników były art. 48–50 traktatu EWG, nie zobowiązuje umawiających się stron do stosowania jako takich przepisów Unii w dziedzinie swobodnego przepływu pracowników (zob. analogicznie wyrok Demirkan, EU:C:2013:583, pkt 45), niemniej jednak postanowieniami wskazanych artykułów powinni w miarę możliwości zostać objęci pracownicy tureccy korzystający z praw, które zostały im przyznane w ramach rzeczonego układu (zob. analogicznie wyroki: Bozkurt, C-434/93, EU:C:1995:168, pkt 20; Ayaz, C-275/02, EU:C:2004:570, pkt 44; Dülger, C-451/11, EU:C:2012:504, pkt 48).

52 Z drugiej strony, jak stwierdziła rzecznik generalna w pkt 79 opinii, przewidziane w art. 12 układu EWG–Turcja stopniowe osiąganie swobodnego przepływu pracowników nie dobiegło jeszcze końca. W tym względzie Trybunał wielokrotnie wskazywał już, że w odróżnieniu od pracowników Unii obywatele tureccy nie korzystają obecnie ze swobody przepływu wewnątrz Unii, a rzeczony układ przyznaje im pewne prawa jedynie na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego (zob. podobnie wyroki: Derin, C-325/05, EU:C:2007:442, pkt 66; Demirkan, EU:C:2013:583, pkt 53).

53 Co się tyczy treści układu EWG–Turcja w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, należy zaznaczyć, że art. 39 ust. 1 i 2 protokołu dodatkowego przewiduje, że Rada Stowarzyszenia przyjmuje postanowienia w tej dziedzinie dla pracowników obywatelstwa tureckiego, którzy przemieszczają się wewnątrz Unii, i ich rodzin przebywających na terenie Unii, przy czym postanowienia te powinny w szczególności umożliwić tym pracownikom sumowanie okresów ubezpieczenia i zatrudnienia w różnych państwach członkowskich w celu uzyskania prawa do określonych świadczeń. Natomiast art. 39 protokołu dodatkowego nie przewiduje przyjęcia środków na rzecz pracowników Unii, którzy przemieszczają się wewnątrz Turcji i stanowi w ust. 2, że postanowienia, które zostaną przyjęte, nie mogą stwarzać obowiązku uwzględnienia przez państwa członkowskie okresów ukończonych przez pracowników tureckich w Turcji.

54 W konsekwencji układ EWG–Turcja nie tworzy między umawiającymi się stronami trybu koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego takiego jak ten, który ustanawia rozporządzenie nr 1408/71.

55 Ponadto decyzja nr 3/80, przyjęta zgodnie z art. 39 protokołu dodatkowego, odsyła – jak stwierdził już Trybunał w pkt 29 i 30 wyroku Taflan-Met i in. (C-277/94, EU:C:1996:315) – jedynie do niektórych przepisów rozporządzenia nr 1408/71 i rozporządzenia nr 574/72.

56 Co się tyczy w drugim rzędzie treści i celu zaskarżonej decyzji, należy stwierdzić, że – jak wynika z jej motywów 5–7 oraz ze sformułowanych identycznie motywów 6, 7 i 9 projektu decyzji Rady Stowarzyszenia – zmierza ona do tego, aby art. 9 układu EWG–Turcja i art. 39 protokołu dodatkowego zostały w pełni wdrożone i aby zostały zaktualizowane przepisy wykonawcze zawarte w decyzji nr 3/80, poprzez zastąpienie tej decyzji, tak by przepisy te odzwierciedlały zmiany w dziedzinie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego Unii, czyli zmiany będące skutkiem przyjęcia rozporządzeń nr 883/2004, 987/2009 i 1231/2010.

57 W tym kontekście z ustaleń przedstawionych w pkt 48–52 niniejszego wyroku wynika po pierwsze, że w odróżnieniu od tego, co stwierdził Trybunał w pkt 50 wyroku Zjednoczone Królestwo/Rada (EU:C:2013:589) w odniesieniu do porozumienia EOG, układ EWG–Turcja nie dąży do osiągnięcia w sposób możliwie najbardziej kompletny swobodnego przepływu towarów, osób, usług i kapitału między umawiającymi się stronami, tak aby urzeczywistniony na terytorium Unii rynek wewnętrzny został poszerzony o Turcję, ani nawet, w odróżnieniu od tego, co zostało stwierdzone w pkt 55 wyroku Zjednoczone Królestwo/Rada (EU:C:2014:97) w przedmiocie umowy WE–Szwajcaria w sprawie swobodnego przepływu osób, do osiągnięcia swobodnego przepływu osób między stronami, a po drugie, że swobodny przepływ pracowników przewidziany w układzie EWG–Turcja nie został w pełni osiągnięty.

58 Poza tym z rozważań przedstawionych w pkt 53–55 niniejszego wyroku wynika, że w odróżnieniu od tego, co stwierdzono w pkt 56 wyroku Zjednoczone Królestwo/Rada (EU:C:2013:589) w odniesieniu do porozumienia EOG, rozporządzenie nr 1408/71 nie zostało włączone do układu EWG–Turcja ani do jego protokołu dodatkowego, tak by zawartymi w nim uregulowaniami w dziedzinie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego została objęta Turcja. Podobnie wbrew temu, co stwierdzono w pkt 57 i 58 wyroku Zjednoczone Królestwo/Rada (EU:C:2014:97) w przedmiocie umowy WE–Szwajcaria w sprawie swobodnego przepływu osób, strony układu EWG–Turcja najwyraźniej nie zamierzały stosować w swych wzajemnych relacjach całości rozporządzeń nr 1408/71 i nr 574/72 i że przy stosowaniu tych rozporządzeń Turcji nie należy utożsamiać z państwem członkowskim.

59 Tymczasem w braku poszerzenia o Turcję rynku wewnętrznego lub swobodnego przepływu osób, a także w braku dokonanego już poszerzenia o to państwo swobodnego przepływu pracowników, a przynajmniej objęcia tego państwa trzeciego uregulowaniami Unii w dziedzinie zabezpieczenia społecznego i przyrównania go, w celu zastosowania tychże uregulowań, do państwa członkowskiego, zaskarżona decyzja nie mogła zostać skutecznie przyjęta na podstawie art. 48 TFUE. Zgodnie z orzecznictwem przytoczonym w pkt 58 niniejszego wyroku, co do zasady, jedynie w sferze polityk

i działań wewnętrznych Unii lub działań zewnętrznych odnoszących się do państw trzecich, które można przyrównać do państwa członkowskiego Unii, artykuł ten przyznaje bowiem Unii kompetencje do przyjmowania środków w tej dziedzinie.

60 W odniesieniu do decyzji przyjętej w ramach układu stowarzyszeniowego należy zatem zbadać, czy zaskarżona decyzja mogła zostać skutecznie przyjęta na podstawie art. 217 TFUE, który przyznaje Unii kompetencje do zawierania z państwami trzecimi umów tworzących stowarzyszenie, charakteryzujących się wzajemnością praw i obowiązków, wspólnymi działaniami i szczególnymi procedurami.

61 To ogólne upoważnienie nie pozwala Unii, w świetle zasady kompetencji powierzonych wyrażonej w art. 5 ust. 2 TUE, na podejmowanie w ramach umowy stowarzyszeniowej czynności przekraczających granice kompetencji, jakie państwa członkowskie powierzyły jej w traktatach po to, by mogła realizować cele, które zostały w tych traktatach ustanowione (zob. podobnie wyrok Komisja/Rada, C-370/07, EU:C:2009:590, pkt 46). Natomiast art. 217 TFUE przyznaje Unii kompetencje niezbędne do zapewnienia wypełniania jej zobowiązań wobec państw trzecich we wszystkich dziedzinach objętych traktatem FUE (zob. podobnie wyrok Demirel, 12/86, EU:C:1987:400, pkt 9).

62 Wynika stąd, że Rada może, działając na podstawie art. 217 TFUE, przyjąć akt w ramach umowy stowarzyszeniowej, pod warunkiem że akt ten należy do dziedziny szczególnych kompetencji Unii, a także jest oparty – w myśl orzecznictwa przypomnianego w pkt 35 niniejszego wyroku – na podstawie prawnej właściwej dla tej dziedziny, w szczególności w świetle celu i treści tego aktu.

63 Stąd w niniejszej sprawie, choć zaskarżona decyzja nie mogła zostać skutecznie przyjęta na podstawie samego art. 217 TFUE, ani też na podstawie samego art. 48 TFUE, to jednak powinna ona zostać przyjęta na podstawie obu tych artykułów w związku ze sobą, jako decyzja wydana w ramach układu stowarzyszeniowego i mająca na celu przyjęcie środków w zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

64 Oznacza to, że podstawa prawna zaskarżonej decyzji jest błędna, gdyż pominięty został art. 217 TFUE.

65 Co się tyczy konsekwencji tego pominięcia, należy stwierdzić, że nie miało ono wpływu na treść zaskarżonej decyzji ani na przebieg procedury, która doprowadziła do jej przyjęcia.

66 Jak stwierdziła bowiem rzecznik generalna w pkt 97 i 123 swej opinii, skoro zaskarżona decyzja nie dotyczy zawarcia układu stowarzyszeniowego ani nie zmierza do uzupełniania czy zmiany ram instytucjonalnych takiego układu, ale ma na celu jedynie zapewnienie jego wdrożenia, to zgodnie z art. 218 ust. 8 akapit pierwszy w związku z art. 218 ust. 9 TFUE, decyzja ta w każdym razie powinna była zostać podjęta przez Radę większością kwalifikowaną i bez udziału Parlamentu Europejskiego. Ponadto pominięcie art. 217 TFUE przy określaniu podstawy prawnej zaskarżonej decyzji nie wywiera żadnych konsekwencji w świetle protokołu (nr 21).

67 Tak więc błąd dotyczący umocowania do wydania zaskarżonej decyzji stanowi jedynie brak czysto formalny (zob. w szczególności wyrok Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo), który nie skutkuje jej nieważnością.

68 W rezultacie skargę należy oddalić.

W przedmiocie kosztów

69 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Rada wniosła o obciążenie Zjednoczonego Królestwa kosztami postępowania, a państwo to przegrało sprawę, należy obciążyć je kosztami postępowania.

70 Zgodnie z art. 140 § 1 regulaminu Irlandia i Komisja pokrywają własne koszty.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

1) Skarga zostaje oddalona.

2) Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej zostaje obciążone kosztami postępowania.

3) Irlandia i Komisja Europejska pokrywają własne koszty.

Podpisy