Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 18 december 2014*

”Talan om ogiltigförklaring — Samordning av de sociala trygghetssystemen — Associeringsavtalet EEG-Turkiet — Rådets beslut om den ståndpunkt som på Europeiska unionens vägnar ska intas i associeringsrådet — Val av rättslig grund — Artikel 48 FEUF — Artikel 79.2 b FEUF — Artikel 217 FEUF”

I mål C-81/13,

angående en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 FEUF, som väckts den 15 februari 2013,

**Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland**, företrätt av M. Holt, C. Murrell, E. Jenkinson och S. Behzadi Spencer, samtliga i egenskap av ombud, biträdda av A. Dashwood, QC,

sökande,

med stöd av

**Irland**, företrädd av L. Williams, i egenskap av ombud, biträdd av N. Travers, BL, med delgivningsadress i Luxemburg,

intervenient,

mot

**Europeiska unionens råd**, företrätt av E. Finnegan och M. Chavrier, båda i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

**Europeiska kommissionen**, företrädd av A. Aresu, J. Enegren och S. Pardo Quintillán, samtliga i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

intervenient,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, vice-ordföranden K. Lenaerts, avdelningsordförandena M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Ó Caoimh och J.-C. Bonichot samt domarna J. Malenovský, E. Levits, A. Arabadjiev, M. Berger, E. Jarašiūnas (referent) och C. G. Fernlund,

* Rättegångsspråk: engelska.

generaladvokat: J. Kokott,

justitiesekreterare: handläggaren L. Carrasco Marco,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 13 maj 2014,

och efter att den 17 juli 2014 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

## Dom

1 Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland har yrkat att domstolen ska ogiltigförklara rådets beslut 2012/776/EU av den 6 december 2012 om den ståndpunkt som på Europeiska unionens vägnar ska intas i det associeringsråd som inrättats genom avtalet om upprättande av en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet vad gäller antagande av bestämmelser om samordning av de sociala trygghetssystemen (EUT L 340, s. 19) (nedan kallat det angripna beslutet).

### Tillämpliga bestämmelser

2 Avtalet om upprättande av en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet (nedan kallat avtalet mellan EEG och Turkiet) undertecknades i Ankara den 12 september 1963 av Republiken Turkiet å ena sidan och av gemenskapen och dess medlemsstater å andra sidan. Avtalet ingicks, godkändes och bekräftades för gemenskapens räkning genom rådets beslut 64/732/EEG av den 23 december 1963 (EGT 217, 1964, s. 3685), vilket beslut antagits med stöd av artikel 238 EEG-fördraget (nu artikel 217 FEUF).

3 Avtalet syftar enligt artikel 2.1 i detta till att främja ett fortlöpande och väl avvägt stärkande av de ekonomiska och handelsmässiga förbindelserna mellan parterna med beaktande av nödvändigheten att säkerställa en snabb utveckling av Turkiets ekonomi och att höja sysselsättningsnivån samt förbättra levnadsvillkoren för det turkiska folket.

4 I artikel 9 i avtalet fastställs att ”all diskriminering på grund av medborgarskap [ska] vara förbjuden” inom avtalets tillämpningsområde.

5 I artikel 12 i samma avtal föreskrivs följande:

”De avtalsslutande parterna skall vägledas av artiklarna 48, 49 och 50 i Fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen för att stegvis genomföra fri rörlighet för arbetstagare mellan sig.”

6 Det tilläggsprotokoll som undertecknades i Bryssel den 23 november 1970, bilagt avtalet mellan EEG och Turkiet, och som ingicks, godkändes och bekräftades på gemenskapens vägnar genom rådets förordning (EEG) nr 2760/72 av den 19 december 1972 (EGT L 293, s. 1; svensk specialutgåva, område 11, volym 1, s. 130) (nedan kallat tilläggsprotokollet) utgör enligt artikel 62 häri en integrerad del av associeringsavtalet. I artikel 36 i protokollet föreskrivs följande:

”Fri rörlighet för arbetstagare mellan gemenskapens medlemsstater och Turkiet skall genomföras stegvis, enligt principerna i artikel 12 i [avtalet mellan EEG och Turkiet], mellan utgången av det tolfte året och utgången av det tjugoandra året efter ikraftträdandet av detta protokoll.

…”

7 I artikel 39 i tilläggsprotokollet föreskrivs följande:

”1. Associeringsrådet skall före utgången av det första året efter detta protokolls ikraftträdande utfärda bestämmelser inom området för social trygghet för sådana arbetstagare av turkisk nationalitet som utvandrar från en medlemsstat till en annan eller invandrar från en medlemsstat till en annan, samt för deras familjer som är bosatta inom gemenskapen.

2. Dessa bestämmelser skall göra det möjligt att lägga samman alla perioder då arbetstagare av turkisk nationalitet i någon av medlemsstaterna har varit försäkrade eller anställda med tanke på ålderspensioner, efterlevandepensioner och invaliditetspensioner samt sjukvård för arbetstagaren och hans i gemenskapen bosatta familj, i enlighet med bestämmelser som skall fastställas. Dessa bestämmelser medför inte att gemenskapens medlemsstater är skyldiga att ta hänsyn till de perioder som har uppnåtts i Turkiet.

3. Dessa bestämmelser skall säkerställa att familjebidrag erhålls om arbetstagarens familj är bosatt i gemenskapen.

4. För de ålders-, efterlevande- och invaliditetspensioner som förvärvas på grundval av bestämmelser som fastställs enligt punkt 2 skall möjligheten bevaras att överföra dessa till Turkiet.

5. De bestämmelser som avses i denna artikel får inte innebära en inskränkning av sådana rättigheter och skyldigheter som följer av bilaterala avtal mellan Turkiet och gemenskapens medlemsstater, i den utsträckning som dessa avtal föreskriver en gynnsammare ordning för turkiska medborgare.”

8 På grundval av artikel 39 i tilläggsprotokollet antog associeringsrådet den 19 september 1980 beslut nr 3/80 om tillämpningen av Europeiska gemenskapernas medlemsstaters system för social trygghet på turkiska arbetstagare och deras familjemedlemmar (EGT C 110, 1983, s. 60) (nedan kallat beslut nr 3/80). Enligt artikel 2 i beslutet gäller beslutet arbetstagare som omfattas eller har omfattats av lagstiftningen i en eller flera medlemsstater och som är turkiska medborgare, deras familjemedlemmar som är bosatta i en medlemsstat, och deras efterlevande. Sakområdena, vilka definieras i artikel 4, omfattar lagstiftning om grenar av social trygghet som avser förmåner vid sjukdom och moderskap, vid invaliditet, vid ålderdom, vid dödsfall, vid olycksfall i arbetet och arbetssjukdomar, vid arbetslöshet, och familjeförmåner.

9 I artikel 3.1 i beslut nr 3/80, vilken har rubriken ”Likabehandling”, föreskrivs följande:

”Om något annat inte följer av de särskilda bestämmelserna i denna förordning har personer, som är bosatta inom en medlemsstats territorium och för vilka detta beslut gäller, samma skyldigheter och rättigheter enligt en medlemsstats lagstiftning som denna medlemsstats egna medborgare.”

10 I avsnitt III i beslut nr 3/80 återfinns de särskilda bestämmelserna för olika förmånskategorier. Dessa bestämmelser hänvisar huvudsakligen till vissa bestämmelser i rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen (EGT L 149, s. 2; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 57; rättelse i EGT L 323, 1996, s. 38) samt till vissa bestämmelser i rådets förordning (EEG) nr 574/72 av den 21 mars 1972 om tillämpning av förordning (EEG) nr 1408/71 (EGT L 74, s. 1; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 106).

## Det angripna beslutet

11 Det angripna beslutet antogs i enlighet med Europeiska kommissionens förslag med stöd av artikel 48 FEUF jämförd med artikel 218.9 FEUF. I skäl 1 i beslutet erinras om att avtalet mellan EEG och Turkiet och tilläggsprotokollet föreskriver att den fria rörligheten för arbetstagare mellan unionen och

Turkiet ska genomföras gradvis, medan skälen 2–4 återger artikel 9 i avtalet och artikel 39 i protokollet och anger därvid att beslut nr 3/80 var det första steget mot genomförandet av dessa artiklar. Skälen 5–7 i beslutet har följande lydelse:

”(5) Det är nödvändigt att säkerställa att artikel 9 i avtalet [mellan EEG och Turkiet] och artikel 39 i tilläggsprotokollet genomförs fullt ut på området social trygghet.

(6) Det är nödvändigt att uppdatera de genomförandebestämmelser som för närvarande återfinns i beslut nr 3/80, så att de avspeglar den senaste utvecklingen inom samordningen av de sociala trygghetssystemen i Europeiska unionen.

(7) Beslut nr 3/80 bör därför upphävas och ersättas med ett beslut av associeringsrådet som i ett enda steg genomför alla de relevanta bestämmelserna om samordning av de sociala trygghetssystemen i avtalet [mellan EEG och Turkiet] och i tilläggsprotokollet.”

12 I artikel 1 första stycket i det omtvistade beslutet fastslås följande:

”Den ståndpunkt som på Europeiska unionens vägnar ska intas i det associeringsråd som inrättats genom avtalet [mellan EEG och Turkiet] vad gäller antagande av bestämmelser om samordning av de sociala trygghetssystemen ska grundas på det utkast till beslut av associeringsrådet som åtföljer detta beslut.”

13 Det utkast till beslut av associeringsrådet som åtföljer det angripna beslutet (nedan kallat utkastet till beslut av associeringsrådet) innehåller bland annat samma skäl som anges ovan i punkt 11. I artikel 1 i detta utkast till beslut, med rubriken ”Definitioner”, hänvisas särskilt vad avser begreppen ”arbetstagare”, ”familjemedlem”, ”lagstiftning” och ”förmåner” till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (EUT L 166, s. 1), som upphävde förordning nr 1408/71, och till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (EUT L 284, s. 1), som upphävde förordning nr 574/72.

14 I artikel 2 i utkastet till beslut av associeringsrådet, med rubriken ”Personer som omfattas av beslutet”, föreskrivs att beslutet ska tillämpas dels på turkiska arbetstagare som är eller har varit lagligen anställda inom en medlemsstats territorium och som omfattas eller har omfattats av en eller flera medlemsstaters lagstiftning, på deras efterlevande samt på deras familjemedlemmar som är eller har varit lagligen bosatta med dem under den tid arbetstagaren är eller har varit anställd i en medlemsstat, dels på arbetstagare som är medborgare i en medlemsstat och som är eller har varit lagligen anställda inom turkiskt territorium och som omfattas eller har omfattats av turkisk lagstiftning, på deras efterlevande samt på deras familjemedlemmar som är eller har varit lagligen bosatta med dem medan arbetstagaren är eller har varit anställd i Turkiet.

15 I artikel 3 i utkastet stipuleras en likabehandling avseende förmåner och i artikel 4 föreskrivs undantag från krav på bosättning för vissa förmåner. Dessutom införs genom artiklarna 5 och 6 ett system för samarbete mellan medlemsstaterna och Turkiet liksom regler för administrativa kontroller och läkarundersökningar.

## Parternas yrkanden och förfarandet vid domstolen

16 Förenade kungariket har yrkat att domstolen ska ogiltigförklara det angripna beslutet och förplikta Europeiska unionens råd att ersätta rättegångskostnaderna.

17 Rådet har yrkat att domstolen ska ogilla talan och förplikta Förenade kungariket att ersätta rättegångskostnaderna.

18 Genom beslut av domstolens ordförande av den 2 juli 2013 och den 15 januari 2014 tilläts kommissionen att intervenera till stöd för rådets yrkanden, och Irland tilläts att intervenera till stöd för Förenade kungarikets yrkanden för att kunna avge yttranden vid den muntliga förhandlingen.

## Prövning av talan

*Parternas argument*

19 Förenade kungariket har, med stöd från Irland, invänt mot rådets val av artikel 48 FEUF som materiell rättslig grund för det angripna beslutet. Det anser nämligen att det inte är denna bestämmelse som utgör den lämpliga rättsliga grunden för ett sådant beslut, utan artikel 79.2 b FEUF. Genom att inte välja den sistnämnda artikeln som rättslig grund för det angripna beslutet fråntog rådet Förenade kungariket den rätt som den medlemsstaten har enligt protokoll nr 21 om Förenade kungarikets och Irlands ställning med avseende på området med frihet, säkerhet och rättvisa, bilagt till EU-fördraget och EUF-fördraget, att avstå från att delta i antagandet av nämnda beslut och att inte vara bundet av det.

20 Till stöd för sin invändning har Förenade kungariket gjort gällande att artikel 48 FEUF är en bestämmelse som är underordnad principen om fri rörlighet, inom unionen, för arbetstagare och egenföretagare som är medborgare i medlemsstater. Artikeln kan således inte utgöra rättslig grund för en åtgärd, såsom det angripna beslutet, som huvudsakligen avser samordning av de sociala trygghetssystemen till förmån för turkiska medborgare.

21 I stället bör artikel 79.2 b FEUF utgöra den rättsliga grunden för en sådan åtgärd, med stöd av vilken artikel det är möjligt att fastställa ”rättigheterna för tredjelandsmedborgare som vistas lagligen i en medlemsstat, inbegripet villkoren för fri rörlighet och vistelse i övriga medlemsstater”. Tillämpningen av denna bestämmelse, som har utgjort rättslig grund för Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1231/2010 av den 24 november 2010 om utvidgning av förordning nr 883/2004 och förordning nr 987/2009 till att gälla de tredjelandsmedborgare som enbart på grund av sitt medborgarskap inte omfattas av dessa förordningar (EUT L 344, s. 1), liksom antagandet av nio beslut under åren 2010 och 2012 som är jämförbara med det angripna beslutet avseende associeringsavtal med annat tredjeland, skulle vara förenlig med artikel 79.1 FEUF. I den sistnämnda artikeln föreskrivs utformningen av en gemensam invandringspolitik i syfte att säkerställa inte bara en effektiv förvaltning av migrationsströmmarna, utan även ”en rättvis behandling av tredjelandsmedborgare som vistas lagligen i medlemsstaterna”. Detta skulle även vara förenligt med den delvisa samordningen av de sociala trygghetssystemen, som infördes genom utkastet till beslut av associeringsrådet, särskilt med artiklarna 2 a och b, 3 och 4 i detta.

22 Bestämmelserna i avtalet mellan EEG och Turkiet och i tilläggsprotokollet påverkar inte denna bedömning. Artikel 12 i avtalet och artikel 36 i protokollet medför nämligen inte att den rätt till fri rörlighet inom unionen som tillkommer medborgarna i medlemsstaterna även tillkommer turkiska medborgare. Faktum är att turkiska arbetstagare inte har rätt att fritt resa in i unionen eller röra sig fritt mellan medlemsstaterna.

23 I detta hänseende har Förenade kungariket påpekat att bedömningen i domarna Förenade kungariket/rådet (C-431/11, EU:C:2013:589) och Förenade kungariket/rådet (C-656/11, EU:C:2014:97) – i vilka domstolen fann att de angripna besluten, vilka antogs inom ramen för avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet av den 2 maj 1992 (EGT L 1, 1994, s. 3) (nedan kallat EES-avtalet) respektive avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å ena sidan, och

Schweiziska edsförbundet, å andra sidan om fri rörlighet för personer, undertecknat den 21 juni 1999 (EGT L 114, 1999, s. 6) (nedan kallat avtalet mellan EG och Schweiz om fri rörlighet för personer), hade kunnat antas med stöd av artikel 48 FEUF – visar att det angripna beslutet inte kan leda till en motsvarande slutsats.

24 Till skillnad från EES-avtalet och avtalet mellan EG och Schweiz om fri rörlighet för personer, syftar avtalet mellan EEG och Turkiet och tilläggsprotokollet nämligen inte till att utvidga den inre marknaden till Turkiet eller att genomföra fri rörlighet för personer mellan unionen och detta tredjeland och beslut nr 3/80 utvidgar inte tillämpningen av förordning nr 1408/71 och förordning nr 574/72 till Turkiet.

25 Vidare avser det angripna beslutet, till skillnad från de beslut som var aktuella i domarna Förenade kungarike/rådet (EU:C:2013:589) och Förenade kungariket/rådet (EU:C:2014:97), inte att utvidga den nya ordning för samordning av de sociala trygghetssystemen som införts i förordning nr 883/2004, utan utgör en åtgärd avgränsad till att uppdatera de begränsade rättigheter som turkiska arbetstagare åtnjuter för tillfället enligt beslut 3/80.

26 I övrigt är det inte möjligt att tillämpa artikel 217 FEUF som grund för ett beslut såsom det i målet angripna, eftersom det, enligt Förenade kungariket, måste göras åtskillnad mellan beslutet att anta samtliga de åtgärder som ett associeringsavtal innehåller, vilket beslut måste vila på denna artikel, och de beslut som fattas i enlighet med ett sådant avtal och som måste antas med stöd av en rättslig grund som motsvarar dess föremål.

27 Vad gäller de röstregler som är tillämpliga på beslut antagna med stöd av artikel 218.9 FEUF anser Förenade kungariket att det inte är huvudregeln om kvalificerad majoritet i artikel 16.3 FEU som ska tillämpas, utan den i artikel 218.8 FEUF.

28 Irland har understrukit att protokoll nr 21 inte får påverka valet av rättslig grund för en unionsrättsakt. Irland har vidare påpekat att domstolen i domarna Förenade kungariket/rådet (EU:C:2013:589) och Förenade kungariket/rådet (EU:C:2014:97) visserligen har medgett att unionen kunde utvidga bestämmelser om samordningen av de sociala trygghetssystemen som är tillämpliga inom unionen till att omfatta tredjelandsmedborgare med stöd av artikel 48 FEUF, men att detta berodde på den särskilda beskaffenheten av EES-avtalet och avtalet mellan EG och Schweiz om fri rörlighet för personer. Vad gäller avtalet mellan EEG och Turkiet och dess tilläggsprotokoll, är det emellertid inte enligt dessa möjligt att jämställa turkiska arbetstagare med arbetstagare i unionen.

29 Rådet, som har stöd av kommissionen, delar inte detta synsätt. Rådet har gjort gällande att rätt val av materiell rättslig grund för det angripna beslutet är artikel 48 FEUF.

30 Eftersom valet av rättslig grund för en unionsrättsakt ska vila på bland annat dess syfte och innehåll, ska det, enligt rådet, påpekas att syftet med utkastet till beslut av associeringsrådet är att genomföra bestämmelserna i avtalet mellan EEG och Turkiet och tilläggsprotokollet avseende samordningen av de sociala trygghetssystemen i enlighet med dessa rättsakters syfte att gradvis genomföra den fria rörligheten för arbetstagare mellan de avtalsslutande parterna. Den omständigheten att de planerade reglerna inte har lika lång räckvidd som de regler som tillämpas på unionsmedborgare påverkar inte detta syfte, utan är en följd av att avtalet mellan EEG och Turkiet och tilläggsprokollet föreskriver att den fria rörligheten för arbetstagare ska genomföras gradvis. Det följer härvid av domstolens rättspraxis att de turkiska arbetstagarna inte längre befinner sig i samma situation som medborgare i annat tredjeland.

31 Vad gäller avtalet mellan EEG och Turkiet utgör en planerad ändring av de tillämpliga bestämmelserna om samordning av systemen för social trygghet inte en åtgärd som hänför sig till utvecklingen av den gemensamma invandringspolitiken. Det angripna beslutet syftar inte till att säkerställa en effektiv

hantering av migrationsströmmar, utan till att gradvis genomföra den fria rörligheten för arbetstagare genom att föreskriva en delvis samordning av de sociala trygghetssystemen mellan de avtalsslutande parterna som ersätter ordningen i beslut nr 3/80.

32 I övrigt anser rådet, liksom Förenade kungariket, att artikel 217 FEUF inte kan utgöra den rättsliga grunden för det angripna beslutet. Enligt rådet ska en unionsrättsakt som antas inom ramen för ett associeringsavtal i enlighet med principen om tilldelade befogenheter inte vila på den allmänna rättsliga grunden för ingåendet av avtalet, utan på en särskild rättslig grund som svarar mot det verksamhetsområde som rättsakten hänför sig till. Den röstregel som tillämpas på ett beslut varigenom det fastslås vilken ståndpunkt unionen ska inta inom ett organ som skapats genom ett associeringsavtal bestäms genom denna särskilda rättsliga grund. Om artikel 217 FEUF hade utgjort den rättsliga grunden, så skulle den tillämpliga röstregeln enligt rådet vara enhällighet.

33 Kommissionen har understrukit att det angripna beslutet avser att slå fast unionens ståndpunkt beträffande huruvida nya unionsrättsakter om samordning av sociala trygghetssystem ska utvidgas till att även omfatta turkiska arbetstagare och att denna utvidgning är nödvändig för att gradvis säkerställa den fria rörligheten för arbetstagare, vilken utgör ett av de viktigaste syftena med avtalet mellan EEG och Turkiet. Detta syfte särskiljer det sistnämnda avtalet från avtal som ingåtts med annat tredjeland och saknar samband med syftena med invandringspolitiken, som är ett område som inte omfattas av avtalet mellan EEG och Turkiet.

34 Kommissionen delar i övrigt Förenade kungarikets och rådets ståndpunkt om att artikel 217 FEUF inte kan utgöra den rättsliga grunden för det angripna beslutet, men anser att om så vore fallet, så skulle den tillämpliga röstregeln vara kvalificerad majoritet i enlighet med artikel 218.9 FEUF.

*Domstolens bedömning*

35 Av fast rättspraxis framgår att valet av rättslig grund för en unionsrättsakt ska grundas på objektiva omständigheter som kan bli föremål för domstolsprövning, däribland rättsaktens syfte och innehåll (dom kommissionen/rådet, C-338/01, EU:C:2004:253, punkt 54 och där angiven rättspraxis, och dom parlamentet/rådet, C-130/10, EU:C:2012:472, punkt 42).

36 Vilken rättslig grund som valts vid antagandet av andra unionsrättsakter som eventuellt har liknande särdrag saknar betydelse. Frågan om vilken rättslig grund en rättsakt ska ha måste avgöras utifrån rättsaktens eget syfte och innehåll (se, för ett liknande resonemang, dom Förenade kungariket/rådet, EU:C:2013:589, punkt 67 och där angiven rättspraxis, och dom Förenade kungariket/rådet, EU:C:2014:97, punkt 48). Förenade kungarikets argument, avseende den omständigheten att artikel 79.2 b FEUF har använts som rättslig grund för förordning nr 1231/2010 och för andra beslut som motsvarar det angripna beslutet och som antagits inom ramen för associeringsavtal med andra tredjeländer, kan således direkt förkastas.

37 Inte heller kan protokoll nr 21 ha någon som helst inverkan på frågan om vad som är korrekt rättslig grund för antagandet av det angripna beslutet (se, för ett liknande resonemang, dom kommissionen/rådet, C-137/12, EU:C:2013:675, punkterna 73 och 74, och dom Förenade kungariket/rådet, EU:C:2014:97, punkt 49).

38 Däremot kan det sammanhang i vilket den ifrågavarande rättsakten förekommer vara relevant vid valet av rättslig grund. I den mån denna rättsakt avser att ändra de regler som antagits inom ramen för ett befintligt avtal ska det också tas hänsyn till det sammanhanget och särskilt syftet med och innehållet i det avtalet (se, för ett liknande resonemang, dom Förenade kungariket/rådet, EU:C:2013:589, punkt 48, och dom Förenade kungariket/rådet, EU:C:2014:97, punkt 50).

39 I förevarande fall har det angripna beslutet till syfte att slå fast den ståndpunkt som ska intas av det associeringsråd som inrättats genom avtalet mellan EEG och Turkiet vad gäller antagandet av bestämmelser om samordning av de sociala trygghetssystemen. Domstolen kommer därför, för att avgöra vilken som är den korrekta rättsliga grunden för beslutet, att göra en bedömning av såväl syftet med avtalet och dess innehåll med avseende på social trygghet, som syftet med och innehållet i det angripna beslutet.

40 Härvid ska det inledningsvis påpekas att artikel 79.2 b FEUF inte hade kunnat utgöra korrekt materiell rättslig grund för det angripna beslutet, till skillnad från vad Förenade kungariket och Irland har gjort gällande.

41 Visserligen ger denna bestämmelse unionen befogenhet att besluta om åtgärder för fastställande av rättigheterna för tredjelandsmedborgare som vistas lagligen i en medlemsstat, inbegripet villkoren för fri rörlighet och vistelse i övriga medlemsstater.

42 Enligt den bestämmelsens lydelse kan sådana åtgärder emellertid vidtas för att uppnå syftena med artikel 79.1 FEUF, det vill säga med avseende på en gemensam invandringspolitik i syfte att säkerställa en effektiv förvaltning av migrationsströmmarna, en rättvis behandling av tredjelandsmedborgare som vistas lagligen i medlemsstaterna samt förebyggande av och förstärkt bekämpning av olaglig invandring och människohandel.

43 Såsom framgår av artikel 12 i avtalet mellan EEG och Turkiet och artikel 36 i tilläggsprotokollet, kännetecknas avtalet emellertid av de avtalsslutande parternas vilja att gradvis genomföra fri rörlighet för arbetstagare mellan sig. Det är i detta syfte som parterna i artikel 39 i tilläggsprotokollet uppdragit åt associeringsrådet att anta bestämmelser om social trygghet för turkiska arbetstagare som flyttar från en medlemsstat i unionen till en annan och för deras familjer som är bosatta i unionen.

44 Vidare syftar det angripna beslutet och utkastet till beslut av associeringsrådet bland annat till att artikel 9 i avtalet mellan EEG och Turkiet och artikel 39 i tilläggsprotokollet ska genomföras fullt ut, och till att uppdatera bestämmelserna i beslut nr 3/80, så att de avspeglar den senaste utvecklingen inom samordningen av de sociala trygghetssystemen i unionen. Medan beslut nr 3/80 enbart hade till syfte att tillämpa medlemsstaternas system för social trygghet på turkiska arbetstagare och deras familjemedlemmar, syftade utkastet till beslut av associeringsrådet dessutom till att anta en ordning för samordning av de sociala trygghetssystemen som bland de personer som omfattas av beslutet, vilka definieras i artikel 2 i utkastet, inkluderar arbetstagare som är medborgare i en medlemsstat och som är eller har varit lagligen anställda inom turkiskt territorium och som omfattas eller har omfattats av turkisk lagstiftning, deras efterlevande samt dessa arbetstagares familjemedlemmar som är eller har varit lagligen bosatta med arbetstagaren medan denne är eller har varit anställd i Turkiet.

45 Således utgör det angripna beslutet ytterligare ett steg mot det gradvisa genomförandet av fri rörlighet för arbetstagare mellan unionen och Turkiet och mot utvecklingen av de band som skapats genom deras associeringsavtal.

46 Av dessa överväganden följer att det angripna beslutet eftersträvar ett annat syfte än det som eftersträvas med den gemensamma invandringspolitiken, såsom det erinrats om ovan i punkt 42. Att hävda att beslutets övervägande syfte är att säkerställa en effektiv förvaltning av migrationsströmmarna och en rättvis behandling av tredjelandsmedborgare som vistas lagligen i medlemsstaterna vore således att förneka det särskilda sammanhang i vilket det ingår.

47 Det finns härefter anledning att pröva om artikel 48 FEUF, vilken rådet har valt, ensam kan utgöra den korrekta rättsliga grunden för det angripna beslutet.

48 Artikel 12 i avtalet mellan EEG och Turkiet föreskriver att den fria rörligheten för arbetstagare mellan gemenskapens medlemsstater och Turkiet ska genomföras gradvis med vägledning av artiklarna 48–50 i EEG-fördraget (nu artiklarna 45–47 FEUF).

49 Vad avser fri rörlighet för personer mellan Turkiet och unionen är en sådan allmän princip på intet sätt föreskriven i detta avtal eller i dess tilläggsprotokoll, vilket domstolen redan slagit fast i punkt 53 i domen Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583).

50 Avtalet mellan EEG och Turkiet och dess tilläggsprotokoll utsträcker inte heller den i unionen fastställda fria rörligheten för arbetstagare till att omfatta Turkiet.

51 Artikel 12 i avtalet mellan EEG och Turkiet ålägger nämligen inte de avtalsslutande parterna att tillämpa unionsbestämmelserna om fri rörlighet för arbetstagare som sådana (se, analogt, dom Demirkan, EU:C:2013:583, punkt 45) när den anger att ett gradvis genomförande av fri rörlighet för arbetstagare ska vägledas av artiklarna 48–50 i EEG-fördraget. Dessa artiklar ska likväl i så hög utsträckning som möjligt omfatta turkiska arbetstagare som åtnjuter de rättigheter som föreskrivs i nämnda avtal (se, analogt, dom Bozkurt, C-434/93, EU:C:1995:168, punkt 20, dom Ayaz, C-275/02, EU:C:2004:570, punkt 44, och dom Dülger, C-451/11, EU:C:2012:504, punkt 48).

52 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 79 i sitt förslag till avgörande, är det vidare så, att det gradvisa genomförande av den fria rörligheten för arbetstagare som föreskrivs i artikel 12 i avtalet mellan EEG och Turkiet inte är slutfört. Domstolen har härvid vid flera tillfällen slagit fast att turkiska medborgare, till skillnad från arbetstagare i unionen, för närvarande inte åtnjuter fri rörlighet inom unionen, utan de åtnjuter genom nämnda avtal vissa rättigheter enbart i värdmedlemsstaten (se, för ett liknande resonemang, dom Derin, C-325/05, EU:C:2007:442, punkt 66 och Demirkan, EU:C:2013:583, punkt 53).

53 Vad avser innehållet i avtalet mellan EEG och Turkiet om social trygghet, föreskrivs det i artikel 39.1 och 39.2 i tilläggsprotokollet att associeringsrådet utfärdar bestämmelser på detta område för turkiska arbetstagare som utvandrar från en medlemsstat till en annan eller invandrar från en medlemsstat till en annan, samt för deras familjer som är bosatta inom unionen. Genom dessa bestämmelser ska det bland annat vara möjligt för dessa arbetstagare att lägga samman alla försäkringsperioder och anställningsperioder som uppnåtts i de olika medlemsstaterna vad gäller rätten till vissa förmåner. Artikel 39 i tilläggsprotokollet föreskriver däremot inte att åtgärder ska vidtas till förmån för arbetstagare från unionen som förflyttar sig inom Turkiet och föreskriver i punkten 2 att de bestämmelser som ska utfärdas inte ska medföra att medlemsstaterna blir skyldiga att ta hänsyn till de perioder som turkiska arbetstagare har uppnått i Turkiet.

54 Avtalet mellan EEG och Turkiet inrättar således ingen sådan ordning mellan de avtalsslutande parterna för samordning av de sociala trygghetssystemen som den som inrättats genom förordning nr 1408/71.

55 I övrigt hänvisar beslut nr 3/80, som antagits i enlighet med artikel 39 i tilläggsprotokollet, enbart till vissa bestämmelser i förordning nr 1408/71 och i förordning nr 574/72, vilket domstolen redan slagit fast i punkterna 29 och 30 i dom Taflan-Met m.fl. (C-277/94, EU:C:1996:315).

56 Vad vidare avser innehållet i och syftet med det angripna beslutet, kan det konstateras att beslutet, såsom framgår av de likalydande skälen 5–7 i detta och skälen 6, 7 och 9 i utkastet till beslut av associeringsrådet, syftar till att fullt ut genomföra artikel 9 i avtalet mellan EEG och Turkiet och artikel 39 i tilläggsprotokollet samt till att uppdatera de genomförandebestämmelser som återfinns i beslut nr 3/80, genom att ersätta detta, så att de avspeglar den senaste utvecklingen inom samordningen av de sociala trygghetssystemen i unionen, det vill säga den utveckling som följer av antagandet av förordning nr 883/2004, förordning nr 987/2009 och förordning nr 1231/2010.

57 Det framgår emellertid av det som domstolen konstaterat ovan i punkterna 48–52, för det första, att avtalet mellan EEG och Turkiet – till skillnad från vad domstolen har slagit fast i punkt 50 i dom Förenade kungariket/rådet (EU:C:2013:589) beträffande EES-avtalet – inte syftar till att fullt ut genomföra fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital mellan de avtalsslutande parterna på så sätt att den inre marknaden inom unionen även ska omfatta Turkiet. Till skillnad från vad som slagits fast i punkt 55 i dom Förenade kungariket/rådet (EU:C:2014:97) beträffande avtalet mellan EG och Schweiz om fri rörlighet för personer, syftar avtalet inte heller till att genomföra fri rörlighet för personer mellan dessa avtalsslutande parter. För det andra framgår det att den fria rörligheten för arbetstagare i avtalet mellan EEG och Turkiet inte är genomfört fullt ut.

58 I övrigt framgår det av det som domstolen konstaterat ovan i punkterna 53–55 och till skillnad från det den slagit fast i punkt 56 i dom Förenade kungariket/rådet (EU:C:2013:589) beträffande EES-avtalet, att förordning nr 1408/71 inte har införlivats i avtalet mellan EEG och Turkiet eller i dess tilläggsprotokoll på ett sådant sätt att dess bestämmelser om samordning av de sociala trygghetssystemen även skulle omfatta Turkiet. Till skillnad från det som slagits fast i punkterna 57 och 58 i dom Förenade kungariket/rådet (EU:C:2014:97) beträffande avtalet mellan EG och Schweiz om fri rörlighet för personer, framgår det även att EEG och Turkiet inte avsåg att låta förordning nr 1408/71 och förordning nr 574/72 äga full tillämpning mellan dem och att Turkiet inte kan jämställas med en medlemsstat för tillämpningen av dessa förordningar.

59 Då varken den inre marknaden eller den fria rörligheten för personer har utvidgats till att omfatta Turkiet och då en utvidgning, till att omfatta Turkiet, av den fria rörligheten för arbetstagare, eller i vart fall av unionslagstiftningen om social trygghet, inte redan har genomförts och detta tredjeland inte jämställs med en medlemsstat för tillämpningen av denna lagstiftning, kunde det angripna beslutet inte antas enbart med stöd av artikel 48 FEUF. Mot bakgrund av ovan i punkt 58 angiven rättspraxis är det nämligen i princip endast inom området för politik och interna åtgärder inom unionen eller externa åtgärder som avser tredjeland som kan jämställas med en unionsmedlemsstat, som denna artikel ger unionen befogenheter att vidta åtgärder på området.

60 Vad gäller ett beslut som har antagits inom ramen för ett associeringsavtal, finns det således anledning att pröva om det angripna beslutet rätteligen kunde grundas på artikel 217 FEUF, som ger unionen befogenheter att med ett tredjeland ingå avtal som innebär en associering med ömsesidiga rättigheter och förpliktelser, gemensamt uppträdande och särskilda förfaranden.

61 Denna allmänna befogenhet gör det, mot bakgrund av principen om tilldelade befogenheter i artikel 5.2 FEU, inte möjligt för unionen att inom ramen för ett associeringsavtal anta rättsakter som överskrider den behörighet som medlemsstaterna tilldelat unionen genom fördragen för att uppfylla de syften som slås fast i dessa fördrag (se, för ett liknande resonemang, dom kommissionen/rådet, C-370/07, EU:C:2009:590, punkt 46). Däremot måste unionen enligt artikel 217 FEUF nödvändigtvis ha behörighet att säkerställa att dess förpliktelser gentemot tredjeland uppfylls på alla områden som omfattas av EUF-fördraget (se, för ett liknande resonemang, dom Demirel, 12/86, EU:C:1987:400, punkt 9).

62 Härav följer att rådet kan anta en rättsakt inom ramen för ett associeringsavtal med stöd av artikel 217 FEUF under förutsättning att rättsakten hänför sig till ett av unionens särskilda behörighetsområden och, i enlighet med ovan i punkt 35 angiven rättspraxis, även vilar på en rättslig grund som motsvarar detta område bland annat mot bakgrund av dess syfte och innehåll.

63 Även om det angripna beslutet i förevarande fall inte kunde antas endast med artikel 217 FEUF eller endast med artikel 48 FEUF som rättslig grund, borde det däremot ha antagits med stöd av dessa artiklar i förening, eftersom det är antaget inom ramen för ett associeringsavtal och avser vidtagande av åtgärder om samordning av de sociala trygghetssystemen.

64 Av detta följer att den rättsliga grunden för det angripna beslutet är felaktig i det att artikel 217 FEUF har utelämnats.

65 Denna underlåtenhet har inte påverkat det angripna beslutets innehåll eller förfarandet för antagandet av beslutet.

66 Eftersom det angripna beslutet inte avser ingåendet av ett associeringsavtal och inte heller avser att komplettera eller ändra den institutionella ramen för ett sådant avtal, utan enbart avser att säkerställa att avtalet verkställs, är det, såsom generaladvokaten angivit i punkterna 97 och 123 i sitt förslag till avgörande, i enlighet med artikel 218.8 första stycket FEUF jämförd med artikel 9 FEUF, med kvalificerad majoritet och utan Europaparlamentets godkännande som rådet under alla omständigheter skulle ha antagit det angripna beslutet. Utelämnandet av artikel 217 FEUF i den rättsliga grunden för det angripna beslutet har för övrigt ingen betydelse i förhållande till protokoll nr 21.

67 En sådan felaktighet i beaktandeleden i det angripna beslutet utgör således endast ett rent formfel (se, bland annat, dom Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, punkt 44 och där angiven rättspraxis) som inte medför att beslutet ska ogiltigförklaras.

68 Talan ska följaktligen ogillas.

**Rättegångskostnader**

69 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Rådet har yrkat att Förenade kungariket ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Förenade kungariket har tappat målet, ska rådets yrkande bifallas.

70 Enligt artikel 140.1 i rättegångsreglerna ska Irland och kommissionen bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

**1) Talan ogillas.**

**2) Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland ska ersätta rättegångskostnaderna.**

**3) Irland och Europeiska kommissionen ska bära sina rättegångskostnader.**

Underskrifter