Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
J. KOKOTT
представено на 17 юли 2014 година [1]

Дело C-81/13

Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия
срещу

Съвет на Европейския съюз

„Външни отношения — Споразумение за асоцииране ЕИО—Турция — Координация на системите за социална сигурност — Предвидено решение на Съвета за асоцииране ЕИО—Турция съгласно системата на Регламент (ЕО) № 883/2004 — Решение 2012/776/ЕС на Съвета относно позицията, която да бъде взета от името на Европейския съюз в рамките на Съвета за асоцииране — Избор на правилно материалноправно основание — Член 48 ДФЕС, член 79, параграф 2, буква б) ДФЕС, член 216, параграф 1 ДФЕС или член 217 ДФЕС“

I – **Въведение**

1. Настоящата жалба слага началото на нов етап в ожесточения спор между Обединеното кралство и Съвета на Европейския съюз относно правното основание, което трябва да се използва, когато в рамките на асоцииране с трета страна Европейският съюз иска да участва в приемането на социалноправни разпоредби, които, от една страна, да са от полза за гражданите на третата страна, но от друга страна, и за гражданите на Съюза.

2. Както по дела C-431/11 и C-656/11 Съветът предвижда по предложение на Европейската комисия да въведе по отношение на Турция някои разпоредби за координация на системите за социална сигурност, които да съответстват на действащите в рамките на Съюза разпоредби. За тази цел с Решение 2012/776/ЕС [2] Съветът предварително е определил позицията, която да бъде взета от Съюза в рамките на Съвета за асоцииране ЕИО—Турция, като е посочил като основание разпоредбите относно свободното движение на работниците в рамките на европейския вътрешен пазар, и по-точно член 48 ДФЕС.

3. Обединеното кралство обжалва това решение пред Съда. За разлика от Съвета и Комисията, Обединеното кралство, подкрепено от Ирландия, смята, че е трябвало да се използват не разпоредбите относно свободното движение на работниците, а разпоредбите относно определяне правата на гражданите на трети страни в рамките на пространството на свобода, сигурност и правосъдие, и по-точно член 79, параграф 2, буква б) ДФЕС.

1 — Език на оригиналния текст: немски.

2 — Решение 2012/776/ЕС на Съвета от 6 декември 2012 година относно позицията, която да бъде взета от името на Европейския съюз в рамките на Съвета за асоцииране, създаден със Споразумението за асоцииране между Европейската икономическа общност и Турция, по отношение на приемането на разпоредби относно координацията на системите за социална сигурност (ОВ L 340, стр. 19); наричано по–нататък и „обжалваното решение“.

4. Разграничението между член 48 ДФЕС и член 79, параграф 2, буква б) ДФЕС, както и връзката между тези две разпоредби с уредената в член 217 ДФЕС и член 216, параграф 1 ДФЕС обща компетентност на Съюза да сключва споразумения за асоцииране, съвсем не е само от техническо естество. В действителност става въпрос за материя с голямо практическо значение, не на последно място по отношение на Обединеното кралство и на Ирландия, които съгласно член 79, параграф 2, буква б) ДФЕС имат определени специални права (т.нар. клауза за участие „opt-in“).

5. Наскоро Съдът в своите решения от 26 септември 2013 г.[3] и от 27 февруари 2014 г.[4] постанови, че член 48 ДФЕС е правилното правно основание за разширяване на обхвата на действащите в рамките на Съюза социалноправни разпоредби върху Европейското икономическо пространство (ЕИП) (дело C-431/11) и върху Швейцария (дело C-656/11). Страните в настоящото производство застъпват противоположна позиция както по отношение на тези две решения, така и относно моето заключение по дело C-431/11[5]. С оглед на разменените доводи трябва да се изясни дали взетото по случая с ЕИП и Швейцария разрешение е относимо и към асоциирането с Турция.

II – **Правна уредба**

6. Правната рамка по настоящия случай е зададена, от една страна, от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), и от друга — от Споразумението за асоцииране ЕИО—Турция (Споразумение за асоцииране) и съответно допълнителните протоколи към тях.

A – *Договорът за функционирането на Европейския съюз*

7. Сред разпоредбите на част пета, дял V ДФЕС относно международни споразумения, сключени от Съюза, следва да посочим, на първо място, член 218, параграф 9 ДФЕС:

„Съветът, по предложение на Комисията или на върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност, приема решение за спиране на прилагането на дадено споразумение и установяване на позициите, които трябва да се заемат от името на Съюза в рамките на орган, създаден със споразумение, когато този орган има за задача да приема актове с правно действие, с изключение на актовете за допълнение или изменение на институционалната рамка на споразумението“.

8. В същия дял от Договора за функционирането на Европейския съюз е и член 216, параграф 1 ДФЕС, който гласи следното:

„Съюзът може да сключва споразумения с една или повече трети страни или международни организации, когато Договорите го предвиждат или когато сключването на споразумение е необходимо за постигането, в рамките на политиките на Съюза, на някоя от посочените в Договорите цели, или е предвидено в някой от правно обвързващите актове на Съюза, или може да засегне общи правила или да измени техния обхват“.

3 — Решение Обединено кралство/Съвет (C-431/11, EU:C:2013:589).

4 — Решение Обединено кралство/Съвет (C-656/11, EU:C:2014:97).

5 — Заключение Обединено кралство/Съвет (C-431/11, EU:C:2013:187).

9. Към правните основания за външната дейност на Съюза освен това спада и уредената в член 217 ДФЕС (предишен член 238 от Договора за ЕИО) компетентност на Съюза да сключва споразумения за асоцииране:

„Съюзът може да сключва с една или повече трети страни или международни организации споразумения за асоцииране, създаващи реципрочни права и задължения, общи действия и специални процедури“.

10. Към разпоредбите на част трета, дял IV ДФЕС относно свободното движение спада член 48 ДФЕС (предишен член 51 от Договора за ЕИО), първа алинея, който гласи:

„Европейският парламент и Съветът, като действат в съответствие с обикновената законодателна процедура, приемат такива мерки в областта на социалната сигурност, които са необходими за гарантиране на свободно движение на работниците; за тази цел той създава условия, за да осигури на заетите и самостоятелно заетите работници мигранти и на лицата на тяхна издръжка:

а) сумиране на всички периоди, които се зачитат по съответните национални законодателства, за придобиване и запазване на правото на обезщетение и за изчисляване на размера на обезщетението;

б) изплащане на обезщетенията на лицата, пребиваващи на териториите на държавите членки“.

11. Член 79 ДФЕС, който е включен към разпоредбите в част трета, дял V „Пространство на свобода, сигурност и правосъдие“, гласи по-специално следното:

„1. Съюзът развива обща имиграционна политика, целяща да гарантира, на всички етапи, ефективно управление на миграционните потоци, справедливо третиране на гражданите на трети страни, пребиваващи законно в държавите членки, както и предотвратяване на незаконната имиграция и трафика на хора и засилена борба с тези явления.

2. За целите на параграф 1 Европейският парламент и Съветът приемат, в съответствие с обикновената законодателна процедура, мерки в следните области:

[…]

б) определянето на правата на гражданите на трети страни, пребиваващи законно в дадена държава членка, включително условията за свобода на движение и пребиваване в другите държави членки;

[…]“.

Протокол № 21 към ДЕС и ДФЕС

12. Към ДЕС и към ДФЕС е прикрепен протокол относно позицията на Обединеното кралство и Ирландия по отношение на пространството на свобода, сигурност и правосъдие (Протокол № 21). По отношение на Обединеното кралство този протокол се прилага за цялото пространство на свобода, сигурност и правосъдие, а по отношение на Ирландия — протоколът не се прилага към член 75 ДФЕС (вж. член 9 от Протокол № 21).

13. Съгласно член 1, първа алинея, първо изречение и член 3 от Протокол № 21 Обединеното кралство и Ирландия „не участват в приемането от Съвета на мерките“, предложени въз основа на дял V, трета част от ДФЕС, освен ако не уведомят писмено председателя на Съвета, в срок до три месеца, считано от внасянето на предложение или инициатива, че желаят да вземат участие в приемането и прилагането на предложената мярка.

14. Освен това съгласно член 2 от Протокол № 21 „никоя от разпоредбите на дял V, трета част от [ДФЕС], никоя мярка, приемана по прилагането на същия дял, никоя разпоредба на което и да е международно споразумение, сключено от Съюза във връзка с прилагането на същия дял и никое решение на Съда на Европейския съюз за тълкуване на такива разпоредби или мерки, не са обвързващи или приложими спрямо Обединеното кралство или Ирландия“; освен това „[т]ези разпоредби, мерки или решения не засягат по никакъв начин компетентностите, правата и задълженията на споменатите държави“.

Б – *Споразумението за асоцииране ЕИО—Турция*

15. Споразумението за асоцииране между Европейската икономическа общност и Турция е подписано на 12 септември 1963 г. в Анкара между Република Турция, от една страна, и тогавашната ЕИО и нейните държави членки, от друга. От името на ЕИО това Споразумение за асоцииране е „сключено, одобрено и утвърдено“ на 23 декември 1963 г. от Съвета, като за правно основание тогава е послужила уредената в член 238 от Договора за ЕИО (понастоящем член 217 ДФЕС) компетентност за сключване на споразумения за асоцииране[6]. Споразумението за асоцииране влиза в сила на 1 декември 1964 г. Към него има Допълнителен протокол[7], който е подписан на 23 ноември 1970 г. в Брюксел, а въз основа на член 238 от Договора за ЕИО е „сключен, одобрен и утвърден“ от името на ЕИО на 19 декември 1972 г.[8].

16. В преамбюла на Споразумението за асоцииране договарящите се страни заявяват волята си „да установят още по-тесни връзки между турския народ и народите, обединени в Европейската икономическа общност“ (първо съображение); по-нататък в него се изразява разбирането на страните по споразумението, „че подкрепата от страна на Европейската икономическа общност на усилията на турския народ за подобряване на неговия жизнен стандарт ще улесни впоследствие присъединяването на Турция към Общността“ (четвърто съображение).

17. Съгласно член 9 от Споразумението за асоцииране, който се позовава на член 7 от Договора за ЕИО (понастоящем член 18 ДФЕС), в областта на прилагане на Споразумението за асоцииране се забранява всякаква дискриминация на основание гражданство:

„Договарящите се страни приемат, че в областта на прилагане на споразумението […] всяка дискриминация, основана на гражданство, е забранена съгласно принципа, посочен в член 7 от Договора за създаване на Общността“ [неофициален превод].

6 — Решение 64/732/ЕИО на Съвета от 23 декември 1963 година за сключването на споразумение за асоцииране между Европейската икономическа общност и Турция (ОВ 217, 1964 г., стр. 3685; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 1, стр. 10).

7 — ОВ L 293, 1972 г., стр. 4.

8 — Регламент (ЕИО) № 2760/72 на Съвета от 19 декември 1972 година относно сключването на Допълнителния протокол, както и на Финансовия протокол, подписани на 23 ноември 1970 г. и приложени към Споразумението за асоцииране между Европейската икономическа общност и Турция, и относно мерките, които трябва да се вземат за тяхното влизане в сила (ОВ L 293, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 1, стр. 37).

18. Член 12 от Споразумението за асоцииране се основава на членове 48—50 от Договора за ЕИО (понастоящем членове 45 ДФЕС—47 ДФЕС):

„Договарящите страни се споразумяват да се ръководят от членове 48, 49 и 50 от Договора за създаване на Общността, за да се осъществи поетапно свободното движение на работници между тях“ [неофициален превод].

19. В член 36 от Допълнителния протокол се посочва:

„Свободното движение на работниците между държавите членки на Общността и Турция ще се осъществи поетапно, съгласно принципите в член 12 от Споразумението за асоцииране, между края на дванадесетата и края на двадесет и втората година след влизането в сила на посоченото споразумение“ [неофициален превод].

20. Относно социалната сигурност в член 39 от Допълнителния протокол се предвижда:

„1. Преди края на първата година след влизането в сила на настоящия протокол Съветът за асоцииране трябва да приеме разпоредби относно социалното осигуряване на работниците с турско гражданство, които се движат в рамките на Общността, и на техните семейства, пребиваващи в рамките на Общността.

2. Тези разпоредби трябва да позволяват на работниците с турско гражданство съгласно правилата, които ще бъдат установени, да сумират натрупаните в различните държави членки периоди на осигуряване или на трудов стаж, които имат отношение към пенсиите за старост, смърт и инвалидност, както и към здравните грижи за работниците и техните семейства, пребиваващи в рамките на Общността. Тези разпоредби не могат да задължават държавите членки на Общността да вземат под внимание натрупаните в Турция периоди на стаж и осигуряване.

3. Горепосочените разпоредби трябва да позволяват да се гарантира изплащането на семейни надбавки, когато семейството на работника пребивава в границите на Общността.

4. Пенсиите за старост, смърт и инвалидност, които са придобити по силата на разпоредби, приети при прилагане на параграф 2, трябва да могат да бъдат прехвърляни в Турция.

5. Посочените в настоящия член разпоредби не засягат правата и задълженията, произтичащи от съществуващите двустранни споразумения между Турция и държавите — членки на Общността, при положение че тези споразумения предвиждат по-благоприятен режим по отношение на турските граждани“ [неофициален превод].

21. Съгласно член 6 от Споразумението за асоцииране договарящите страни се събират в рамките на Съвет за асоциирането [9]. Съгласно член 22, параграф 1 за осъществяване на целите, определени в Споразумението и в случаите, предвидени в него, този съвет за асоцииране разполага с правомощия за вземане на решения.

9 — Наричан по-нататък също „Съвет за асоцииране“ или „Съвет за асоцииране ЕИО—Турция“.

22. На основание член 39 от Допълнителния протокол Съветът за асоцииране приема Решение № 3/80[10], с което се координират системите за социална сигурност, за да се даде възможност на турските работници, както и на членовете на техните семейства в рамките на ЕИО, да ползват определени социалноосигурителни обезщетения. В съдържателно отношение Решение № 3/80 по същество възприема определени разпоредби на Регламент (ЕИО) № 1408/71[11], а също и — отделни — разпоредби на Регламент (ЕИО) № 574/72[12].

23. На 8 февруари 1983 г. Комисията изпраща на Съвета своето Предложение за регламент за изпълнение на Решение № 3/80[13]. Предложението, което на свой ред се основава на член 238 от Договора за ЕИО (понастоящем член 217 ДФЕС), обаче така и не води до приемане на съответен регламент на Съвета и в крайна сметка през 2013 г. Комисията го оттегля като „остаряло“[14].

III – **Факти и обстоятелства по правния спор**

24. Дълго време действащите в Съюза разпоредби за координация на системите за социална сигурност се съдържат в Регламент № 1408/71 и в допълващия го Регламент № 574/72. Считано от 1 май 2010 г., Регламент № 1408/71 е заменен с Регламент № 883/2004[15], а Регламент № 574/72 — с Регламент № 987/2009[16].

25. По отношение на асоциирането с Турция се предвижда действащите съгласно Решение № 3/80 разпоредби относно прилагането на системите за социална сигурност да се приведат в съответствие с изменената правна уредба на Съюза. За тази цел се предвижда Решение № 3/80 да бъде отменено и като се запазят основните елементи на досегашната система, то да бъде заменено с ново решение на Съвета за асоцииране, в което наред с други изменения досегашните позовавания на Регламент № 1408/71 и Регламент № 574/72 се заменят с позовавания на Регламент № 883/2004 и Регламент № 987/2009. И занапред обаче не се предвижда цялостно разширяване на системата на Регламент № 883/2004 по отношение на Турция[17].

10 — Решение № 3/80 на Съвета за асоцииране от 19 септември 1980 година за прилагането на системите за социална сигурност на държавите членки на Европейските общности спрямо турски работници и членовете на техните семейства (ОВ C 110, 1983 г., стр. 60)

11 — Регламент (ЕИО) № 1408/71 на Съвета от 14 юни 1971 година за прилагането на схеми за социално осигуряване на заети лица и членове на техните семейства, които се движат в рамките на Общността (първоначално публикуван в ОВ L 149, стр. 2; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 1, стр. 26, впоследствие многократно изменян).

12 — Регламент (ЕИО) № 574/72 на Съвета от 21 март 1972 година относно определяне на реда за прилагането на схеми за социално осигуряване на заети лица и техните семейства, които се движат в рамките на Общността (първоначално публикуван в ОВ L 74, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 1, стр. 74, впоследствие многократно изменян).

13 — Предложение за регламент (ЕИО) на Съвета за изпълнение в рамките на Европейската икономическа общност на Решение № 3/80 на Съвета за асоцииране ЕИО/Турция относно прилагането на схемите за социално осигуряване на държавите членки на Европейските общности спрямо турски работници и техните семейства, COM(83) 13 окончателен (ОВ C 110, 1983 г., стр. 1).

14 — ОВ C 109, 2013 г., стр. 7.

15 — Регламент (ЕО) № 883/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година за координация на системите за социална сигурност (ОВ L 166, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 82).

16 — Регламент (ЕО) № 987/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 16 септември 2009 година за установяване процедурата за прилагане на Регламент (ЕО) № 883/2004 за координация на системите за социална сигурност (ОВ L 284, стр. 1).

17 — Така например, за разлика от системата на Регламент № 883/2004, не се предвижда възможност да се прехвърлят обезщетения в случаи на безработица, болест, майчинство и гледане на малко дете от бащата. Освен това, в съответствие с член 39, параграф 2 от Допълнителния протокол към Споразумението за асоцииране, и занапред не се предвижда задължение на държавите членки на Съюза да вземат под внимание натрупаните в Турция периоди на осигуряване или трудов стаж, които имат отношение към пенсиите за старост, смърт или инвалидност, както и към здравното осигуряване в рамките на Съюза.

26. На 6 декември 2012 г. Съветът приема Решение 2012/776, с което определя позицията, която да бъде изразена от името на Европейския съюз (наричано по-нататък също „обжалваното решение“). Решението се основава на член 48 ДФЕС във връзка с член 218, параграф 9 ДФЕС, както е предложила Комисията [18]. Към него е приложен проект за предвиденото ново решение на Съвета за асоцииране.

27. В преамбюла на Решение 2012/776, в съображения 5—7, то е обосновано, както следва:

„(5) Необходимо е да се гарантира цялостното изпълнение на член 9 от Споразумението и на член 39 от Допълнителния протокол в областта на социалната сигурност.

(6) Необходимо е да се актуализират изпълнителните разпоредби на Решение № 3/80, така че те да отразяват промените в областта на координацията на социалната сигурност в Европейския съюз.

(7) Следователно Решение № 3/80 следва да бъде отменено и заменено с решение на Съвета за асоцииране, с което наведнъж се изпълняват съответните разпоредби от Споразумението и Допълнителния протокол по отношение на координацията на системите за социална сигурност“.

28. Същата обосновка е посочена и в преамбюла на проекта за ново решение на Съвета за асоцииране, а именно в съображения 6, 7 и 9.

29. Освен това от член 2 на проекта за ново решение на Съвета за асоцииране („Обхванати лица“) по същество следва, че се предвижда това решение да важи не само за турски работници, които са или са били законно наети на работа на територията на държава членка, но и, обратното, за работници, които са граждани на държава — членка на Европейския съюз, и които са или са били законно наети на работа на територията на Турция. Предлага се още новото решение да важи и за членовете на семействата на работниците, при условие че същите пребивават или са пребивавали законно при съответния работник в съответната приемна държава по времето, когато той е бил нает на работа там.

30. Член 3 от предложението предвижда принцип на равно третиране по отношение на обезщетенията, а член 4 разпорежда отпадането на правилата за пребиваване по отношение на някои обезщетения. Накрая, съгласно членове 5 и 6 от предложението се предвижда да се въведе система за сътрудничество между договарящите страни, както и определени правила за административни проверки и медицински прегледи.

31. В обща декларация към протокола на Съвета [19] Обединеното кралство и Ирландия изразяват резерви относно избора на член 48 ДФЕС като материалноправно основание на Решение 2012/776 и си запазват правото да предприемат правни действия. Съветът от своя страна отбелязва в същия протокол, че Европейският съюз ще се ангажира с решение на Съвета за асоцииране едва след като Съдът постанови решенията си по дела C-431/11 и C-656/11. Обединеното кралство заявява, че не е участвало в гласуването на Решение 2012/776.

IV – **Производството пред Съда и исканията на страните**

32. На 15 февруари 2013 г. Обединеното кралство подава жалба за отмяна на Решение 2012/776. То смята, че правното основание на обжалваното решение е трябвало да бъде не член 48 ДФЕС, а член 79, параграф 2, буква б) ДФЕС.

18 — Предложение на Комисията от 30 март 2012 г. COM(2012) 152 окончателен.

19 — Протокол от заседанието на Съвета на Европейския съюз от 6 декември 2012 г.

33. На 2 юли 2013 г. Комисията е допусната да встъпи в подкрепа на Съвета, докато Ирландия е допусната да встъпи в подкрепа на Обединеното кралство на 15 януари 2014 г. Предвид късното подаване на молбата за встъпване обаче съгласно член 129, параграф 4 от Процедурния правилник представянето на становището на Ирландия е ограничено в рамките на съдебното заседание.

34. Обединеното кралство, подкрепено от Ирландия, моли Съда:

— да отмени Решение 2012/776, и

— да осъди Съвета да заплати съдебните разноски.

35. Съветът, подкрепен от Комисията, моли Съда:

— да отхвърли жалбата,

— да осъди жалбоподателя да заплати съдебните разноски.

36. Жалбата на Обединеното кралство пред Съда е разгледана в писмената фаза на производството, след което на 13 май 2014 г. се провежда съдебно заседание. Съгласно член 16, параграф 3 от своя статут по молба на Обединеното кралство Съдът заседава по това производство в голям състав.

V – **Анализ**

37. В жалбата на Обединеното кралство, както и по дела C-431/11 и C-656/11, се посочва едно-единствено основание за отмяна: Съветът определил позицията, която да бъде взета от Съюза в Съвета за асоцииране ЕИО—Турция, на неправилно основание.

38. От *процесуалноправна гледна точка* всички страни са съгласни, че позицията на Съюза правилно е установена от Съвета на Европейския съюз под формата на решение съгласно член 218, параграф 9 ДФЕС. Това е така, защото Съветът за асоцииране е орган, създаден със Споразумението за асоцииране, който приема решения с правно действие за осъществяване на целите на това споразумение (вж. разпоредбите на член 6 и на член 22, параграф 1 от Споразумението за асоцииране).

39. Също така не се оспорва, че в съответствие с принципа на предоставената компетентност (член 5, параграф 1, първо изречение ДЕС) освен член 218, параграф 9 ДФЕС за подобно решение на Съвета за определяне на позицията на Съюза е необходимо и *материалноправно основание*, от което да става ясен обхватът на компетентността, а заедно с това и определеният от Договорите периметър на свободата на действие на Съюза[20].

40. Сериозен спор има обаче по въпроса дали в настоящия случай правното основание да се търси в разпоредбите относно вътрешния пазар или в разпоредбите относно пространството на свобода, сигурност и правосъдие, или пък в овластяващата разпоредба на член 217 ДФЕС за сключване на споразумения за асоцииране. Спорен е също и въпросът за ролята на член 216, параграф 1 ДФЕС.

20 — Решение Комисия/Съвет (C-431/11, EU:C:2013:589, т. 42 и 43); в същия смисъл още решение Kramer и др. (3/76, 4/76 и 6/76, EU:C:1976:114, т. 19), според което се вземат предвид „систематиката и материалните разпоредби на общностното право“; вж. също становище 2/94 (EU:C:1996:140, т. 23 и сл.).

А – *Изборът на правилно материалноправно основание*

41. В случай като настоящия особено ясно проличава, че изборът на правилно правно основание има съществено практическо, институционално и дори конституционно значение[21]: изборът на правното основание определя дали Обединеното кралство и Ирландия ще могат да ползват специалните права, дадени им от клаузата за участие („opt-in“) в Протокол № 21 към ДЕС и ДФЕС[22].

42. Всъщност Протокол № 21 като такъв не може да има каквото и да било значение за отговора на въпроса относно правилното правно основание за приемането на обжалваното решение[23]. По-скоро съгласно постоянната практика на Съда изборът на правното основание на даден акт на Съюза трябва да се основава на обективни критерии, които да могат да бъдат предмет на съдебен контрол, сред които са целта и съдържанието на акта[24].

43. Обжалваното съдебно решение на Съвета цели да подготви ново решение на Съвета за асоцииране, с което досега действащите разпоредби за координация на системите за социална сигурност между Съюза и Турция[25] да се осъвременят и поетапно да се разширят в рамките на съществуващото асоцииране.

1. Член 79 ДФЕС не е подходящо правно основание

44. Предвиденото ново решение на Съвета за асоцииране, за чиято подготовка служи обжалваното решение, предвижда наред с други разпоредби и такива за координация на социалните системи, които — при посочените в тях условия — да са от полза на законно наетите на работа турски работници, както и на определени членове на семействата на тези работници[26].

45. Ето защо на пръв поглед член 79, параграф 2, буква б) ДФЕС би могъл да е *sedes materiae*, след като тази норма изрично прави възможно „определянето на правата на гражданите на трети страни, пребиваващи законно в дадена държава членка, включително условията за свобода на движение и пребиваване в другите държави членки“. Такива биха могли да бъдат и разпоредбите относно социалната сигурност на граждани на трети страни[27].

21 — Вж. становища 2/00 (EU:C:2001:664, т. 5), 1/08 (EU:C:2009:739, т. 110) и решение Комисия/Съвет (C-370/07, EU:C:2009:590, т. 47).

22 — Подобни проблеми впрочем може да възникнат и по отношение на Дания във връзка с Протокол № 22 към ДЕС и ДФЕС.

23 — Решения Комисия/Съвет (C-137/12, EU:C:2013:675, т. 73 и 74) и Обединено кралство/Съвет (C-656/11, EU:C:2014:97, т. 49).

24 — Решения Комисия/Съвет (C-300/89, EU:C:1991:244, т. 10), Парламент/Съвет (C-130/10, EU:C:2012:472, т. 42), Комисия/Съвет (C-137/12, EU:C:2013:675, т. 52) и Комисия/Парламент и Съвет (C-43/12, EU:C:2014:298, т. 29).

25 — Понастоящем действа Решение 3/80 на Съвета за асоцииране.

26 — Вж. основно член 2, букви а) и б) от предвиденото ново решение на Съвета за асоцииране.

27 — Това произтича не на последно място от Декларацията по членове 48 и 79 от Договора за функционирането на Европейския съюз (Декларация 22 към заключителния акт на междуправителствената конференция, която прие Договора от Лисабон, подписан на 13 декември 2007 г; ОВ C 115, 2008 г., стр. 346 и ОВ C 326, 2012 г., стр. 348).

46. Не се оспорва, че тази разпоредба вече на няколко пъти е била използвана като правно основание за актове, чиято цел е била в рамките на споразумения с трети страни да бъдат включени техните граждани в приложното поле на социалните разпоредби от правото на Съюза [28]; както Обединеното кралство настойчиво подчертава.

47. Само тази практика на институциите обаче не е достатъчна, когато трябва да се определи подходящото правно основание за обжалваното в случая решение на Съвета [29].

48. В настоящия случай има две причини, поради които член 79, параграф 2, буква б) ДФЕС не е подходящ за правно основание: от една страна, предвиденото ново решение на Съвета за асоцииране не се изчерпва с това да определи правата на граждани на трети страни (вж. по този въпрос непосредствено по-долу част а). От друга страна, това решение служи за по-нататъшно развитие на съществуващото асоцииране между Съюза и Турция (вж. по този въпрос по-долу част б).

а) Спорната мярка надхвърля определянето на правата на граждани на трети страни

49. Най-напред следва да се отбележи, че член 79, параграф 2, буква а) ДФЕС изобщо би могъл да бъде взет предвид като материалноправно основание само ако предвиденото ново решение на Съвета за асоцииране служи единствено за определяне на правата на граждани на трети страни или поне в основната си част е посветено на тези въпроси. Това е така, защото, както е известно, изборът на правно основание за акт на Съюза следва да е съобразен основно с нормативното му съдържание [30].

50. Както обаче Съветът и Комисията правилно изтъкват, обжалваното съдебно решение не служи единствено за уреждането на социалните права на *граждани на трети страни* — по-точно на турските работници и членовете на техните семейства — в Съюза, но освен това и за уреждането на някои социални права на *граждани на Съюза* и членовете на техните семейства в Турция [31].

51. Във всеки случай член 79, параграф 2, буква б) ДФЕС не представлява правно основание за тази втора съставна част. Тя би могла да бъде включена в мярка по член 79, параграф 2, буква б) ДФЕС единствено ако е от второстепенно значение и не представлява съществена част на мярката.

28 — Имат се предвид, от една страна, шестте решения на Съвета 2010/697/ЕС (ОВ L 306, стр. 1), 2010/698/ЕС (ОВ L 306, стр. 8), 2010/699/ЕС (ОВ L 306, стр. 14), 2010/700/ЕС (ОВ L 306, стр. 21), 2010/701/ЕС (ОВ L 306, стр. 28) и 2010/702/ЕС (ОВ L 306, стр. 35) от 21 октомври 2010 г. относно позицията, която да бъде взета от Европейския съюз в рамките на Съвета за асоцииране с Мароко, Тунис, Алжир и Израел и на Съвета за стабилизиране и асоцииране с Македония и Хърватия, и от друга страна, трите решения 2012/773/ЕС (ОВ L 340, стр. 1), 2012/774/ЕС (ОВ L 340, стр. 7) и 2012/775/ЕС (ОВ L 340, стр. 13) на Съвета от 6 декември 2012 година относно позицията, която да бъде взета от името на Европейския съюз в рамките на Съвета за стабилизиране и асоцииране, създаден със Споразумението за стабилизиране и асоцииране с Албания и Черна гора, както и в Комитета за сътрудничество със Сан Марино. В рамките на Съюза член 79, параграф 2, буква б) ДФЕС (предишен член 63, точка 4 ДЕО) освен това е послужил като правно основание за приемането на Регламент (ЕО) № 859/2003 на Съвета от 14 май 2003 година за разширяване на приложното поле на разпоредбите на Регламент (ЕИО) № 1408/71 и Регламент (ЕИО) № 574/72 за граждани на трети страни, които все още не са субект на тези разпоредби единствено на основание тяхното гражданство (ОВ L 124, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 6, стр. 186) и на Регламент (ЕС) № 1231/2010 на Европейския парламент и на Съвета от 24 ноември 2010 година за разширяване на обхвата на Регламент (ЕО) № 883/2004 и на Регламент (ЕО) № 987/2009 по отношение на гражданите на трети държави, които все още не са обхванати от тези регламенти единствено на основание тяхното гражданство (ОВ L 344, стр. 1).

29 — Становища 1/94 (EU:C:1994:384, т. 52) и 1/08 (EU:C:2009:739, т. 172), както и решения Парламент/Съвет (C-155/07, EU:C:2008:605, т. 34) и Обединено кралство/Съвет (C-656/11, EU:C:2014:97, т. 48).

30 — Ако при проверката на определена мярка се установи, че тя има двойна цел или че е съставена от два компонента, единият от които може да бъде определен като основен, докато другият е само акцесорен, актът трябва да има едно-единствено правно основание, а именно правно основание, което съответства на основната или преобладаващата цел или на основната или преобладаваща съставна част (решения Парламент/Съвет, C-155/07, EU:C:2008:605, т. 35, Парламент/Съвет, C-130/10, EU:C:2012:472, т. 43 и Комисия/Парламент и Съвет, C-43/12, EU:C:2014:298, т. 30; в същия смисъл и решение Комисия/Съвет, C-155/91, EU:C:1993:98, т. 19 и 21).

31 — Вж. по този въпрос член 2, букви в) и г) от предвиденото ново решение на Съвета за асоцииране.

52. Действително в хода на съдебното заседание Обединеното кралство и Ирландия се опитват да омаловажат значението на въпросната втора част от предвидената уредба, а именно приемане на разпоредби за граждани на Съюза и членовете на техните семейства в Турция. Според тях това не е съществена част от решението, което Съветът за асоцииране възнамерява да приеме. Те твърдят, че съществена е първата част, тоест замислените разпоредби за наетите на работа в Съюза турски работници и членовете на техните семейства.

53. В случая обаче е тъкмо обратното.

54. Следва да се има предвид, че в рамките на асоциирането между Съюза и Турция понастоящем все още не са предвидени никакви разпоредби за координация на системите за социална сигурност в полза на работещите в Турция граждани на Съюза и на членовете на техните семейства [32]. Такива мерки са заложени за първи път в предвиденото ново решение на Съвета за асоцииране, чрез което би било преодоляно неравновесието в полза на турските работници в действащото в момента Решение № 3/80.

55. С оглед на това замислените разпоредби за граждани на Съюза и членовете на техните семейства съвсем не са само периферна област с второстепенно значение. По-скоро тези разпоредби са същинската новост, която Съветът за асоцииране би приел. За разлика от това, предвидените нови разпоредби относно наетите на работа в Съюза турски работници и членовете на техните семейства имат за цел единствено да осъвременят едно правно положение в законодателството на Съюза [33], което по същество е въведено още с Решение № 3/80 на Съвета за асоцииране [34].

56. Обединеното кралство възразява, че предвидените разпоредби относно работещите в Турция граждани на Съюза и членовете на техните семейства, на първо място, създават задължения за турските органи, като касаят органите на държавите членки на Съюза само периферно, един вид в рамките на взаимопомощта между административни органи [35].

57. Този довод обаче също е неубедителен. Това е така, защото изборът на правното основание за акт на Съюза не може да зависи от това кой ще трябва да прилага този акт впоследствие: институции на Съюза, национални органи на държавите членки или трети страни.

58. Струва ми се, че като акцентира върху необходимите в рамките на Съюза мерки за прилагането на предвиденото ново решение на Съвета за асоцииране, Обединеното кралство разбира погрешно системата на Договорите, която прави ясно разграничение между вътрешната и външната компетентност. След влизането в сила на Договора от Лисабон външната компетентност на Съюза е по-точно определена и систематизирана в Договорите, което е видно в частност от новите разпоредби на член 216, параграф 1 ДФЕС и на член 3, параграф 2 ДФЕС [36].

32 — Решение № 3/80 предвижда само разпоредби за координация на системите за социална сигурност, които са в полза на наетите на работа в Съюза турски работници и определени членове на техните семейства (вж. по-горе точка 22 от настоящото заключение).

33 — Шесто съображение от обжалваното решение, както и съображения 7 и 8 от предвиденото ново решение на Съвета за асоцииране.

34 — Това признава и Обединеното кралство в жалбата си, където заявява, че се касае за „a modest measure updating the limited rights presently enjoyed by Turkish migrant workers under Decision 3/80“.

35 — Във връзка с това Обединеното кралство посочва като пример задължението на националните институции по член 6 от предвиденото ново решение да извършват определени административни проверки и медицински прегледи.

36 — Вж. по този въпрос моето заключение Комисия/Съвет (C-137/12, EU:C:2013:441, т. 42).

59. Ако се приеме, че за външната дейност на Съюза е достатъчно самото наличие на вътрешна компетентност, която дава възможност на Съюза например да предприеме необходимите мерки за изпълнение на поетите от него на международно равнище задължения, това би довело до значително разширяване на външната му компетентност и пълномощията му във външната дейност почти биха загубили ясните си очертания. Това би противоречало на принципа на предоставената компетентност (член 5, параграф 1, първо изречение ДЕС).

60. С оглед на изложеното по-горе доводът на Обединеното кралство и Ирландия за съществената част на предвидената нова регламентация не е убедителен.

б) Спорната мярка служи за по-нататъшното развитие на асоциирането между Съюза и Турция

61. Второ, трябва да се има предвид, че член 79 ДФЕС е част от разпоредбите относно пространството на свобода, сигурност и правосъдие и е в глава „Политики относно контрола по границите, убежището и имиграцията“.

62. Както става ясно от параграф 1, член 79 ДФЕС има и специфична цел: разпоредбата служи за развитието на общата имиграционна политика на Съюза, целяща да гарантира „ефективно управление на миграционните потоци, справедливо третиране на гражданите на трети страни […], както и предотвратяване на незаконната имиграция и трафика на хора и засилена борба с тези явления“. Всички мерки, предприети на основание член 79, параграф 2, буква б) ДФЕС, трябва да се разбират в този контекст и се приемат впрочем изрично „за целите на параграф 1“.

63. Посочената цел и контекстът на правната норма на член 79, параграф 2, буква б) ДФЕС не съответстват на мерки като тези, които са предмет на спора в настоящото производство.

64. Обжалваната тук мярка далеч не се изчерпва с това в рамките на обща имиграционна политика да осигури на определени граждани на трети страни, пребиваващи законно на територията на Съюза, определени социални права с цел „справедливо третиране“ по смисъла на член 79, параграф 1 ДФЕС. Напротив, мярката отива несъмнено по-далеч. Тя служи за по-нататъшното развитие на съществуващото асоцииране между Съюза и Турция, и по-специално за осъществяването на целта, съдържаща се в член 39 от Допълнителния протокол към Споразумението за асоцииране.

65. Обстоятелството, че предвидените от Съвета за асоцииране разпоредби се вписват в контекста на съществуващото асоцииране с Турция и служат за по-нататъшното му развитие, е от решаващо значение за избора на материалноправното основание. Това е така, защото именно този контекст и тази цел придават на обжалваното решение допълнително измерение — измерение, което далеч надхвърля целта на член 79 ДФЕС и мерките, които той допуска.

66. Ето защо като цяло доводът на Обединеното кралство и на Ирландия, че член 79, параграф 2, буква б) ДФЕС бил правилното правно основание за обжалваното решение, следва изцяло да се отхвърли.

2. Член 48 ДФЕС също не е подходящо правно основание

67. По мое мнение обаче обжалваното решение не може да се основава и на член 48 ДФЕС, на който са се позовали Съветът и Комисията.

68. Обединеното кралство и Ирландия действително съвсем правилно посочват, че член 48 ДФЕС по същество може да служи за правно основание единствено при издаване на мерки вътре в Съюза, при това само относно социалната сигурност на гражданите на Съюза, но не и на гражданите на трети страни.

69. Член 48 ДФЕС позволява единствено да се приемат „такива мерки в областта на социалната сигурност, които са необходими за гарантиране на свободно движение на работниците“. Той е част от същата глава от Договора, както и член 45, параграф 1 ДФЕС, който гласи, че свободното движение на работници се гарантира „само в рамките на Съюза“. Също така Съдът вече е приел, че член 45 ДФЕС (предишен член 48 от Договора за ЕИО) гарантира само свободното движение „на работници от държавите членки“ [37], т.е. граждани на Съюза [38].

70. Съответно граждани на трети страни не могат да се позовават в рамките на Съюза на уредената в член 45 ДФЕС свобода на движение, а законодателят на Съюза няма правомощия да приема специални мерки за координиране на системите за социална сигурност между Съюза и трети страни на основание единствено на член 48 ДФЕС. Това е така, защото подобни мерки не са подходящи или дори необходими за гарантирането (вътре в Съюза) на свобода на движение на работниците по смисъла на членове 45 ДФЕС и 48 ДФЕС.

71. Всъщност смятам, че съвсем не е изключено институции на Съюза да могат да се позовават на предоставената им компетентност да развиват вътрешния пазар, като във връзка с приемане на правни норми, касаещи граждани на Съюза и установени в Съюза предприятия, уреждат и положението на граждани на трети страни, например когато това е необходимо за създаването на еднакви условия за конкуренция в рамките на вътрешния пазар [39].

72. В настоящия случай обаче не става въпрос само за това във връзка с приемането на социалноправна уредба за територията на Съюза да се уреди и положението на граждани на трети страни. По-скоро предмет на обжалваното решение е на първо място създаването на разпоредби за координацията на системите за социална сигурност в отношенията на Съюза с трета страна.

73. Член 48 ДФЕС не дава на институциите на Съюза правомощия в тази насока.

74. Действително в решенията по дела C-431/11 и C-656/11 Съдът наскоро прие, че член 48 ДФЕС е достатъчно правно основание за разпростирането на социалноправни разпоредби на Съюза върху ЕИП и Швейцария [40]. От това обаче не може да се направи изводът, че член 48 ДФЕС предоставя най-общо възможност за приемане на социалноправни разпоредби в отношенията на Съюза с трети страни. Това е така, защото одобреното от Съда прилагане на член 48 ДФЕС в отношението към държавите от ЕАСТ и към Швейцария следва да се разглежда на фона на особеностите, които характеризират Споразумението за ЕИП и Споразумението относно свободното движение на хора с Швейцария. В решенията си по дела C-431/11 и C-656/11 Съдът изтъква тези особености.

75. Така по дело C-431/11 Съдът припомня, че Споразумението за ЕИП създава тясно асоцииране между Съюза и държавите от ЕАСТ, което се основава на особените и привилегировани връзки между асоциираните страни, като една от целите му е да се осъществи по възможно най-пълен начин свободното движение [41]. Обжалваното решение на Съвета по дело

37 — Решение Meade (238/83, EU:C:1984:250, т. 7).

38 — Заключение на генералния адвокат Mancini по дело Meade (238/83, EU:C:1984:209) и заключение на генералния адвокат Jacobs по дело Khalil и др. (C-95/99—C-98/99 и C-180/99, EU:C:2000:657, т. 19).

39 — В този смисъл решение Khalil и др. (C-95/99—C-98/99 и C-180/99, EU:C:2001:532, т. 56) и становище 1/94 (EU:C:1994:384, по-специално т. 81, 86 и 90); вж. също моето заключение Комисия/Съвет (C-13/07, EU:C:2009:190, т. 149).

40 — Вж. относно ЕИП решение Обединено кралство/Съвет (C-431/11, EU:C:2013:589, т. 68) и относно Швейцария решение Обединено кралство/Съвет (C-656/11, EU:C:2014:97, т. 64).

41 — Решение Обединено кралство/Съвет (C-431/11, EU:C:2013:589, т. 49 и 50).

C-431/11 се вписва сред мерките, с които правото на вътрешния пазар на Съюза трябва, доколкото е възможно, да се разширява към ЕИП, така че гражданите на посочените държави от ЕАСТ да се ползват от свободното движение на хора при същите социални условия, които важат за гражданите на Съюза [42].

76. По подобен начин Съдът скоро след това подчерта във връзка с дело C-656/11, че двустранните споразумения между Съюза и Швейцария обхващат широки области и предвиждат конкретни права и задължения, които в много отношения са аналогични на предвидените в Договора за функционирането на ЕС [43]. По-специално с оглед на разпоредбите относно координацията на системите за социалната сигурност Швейцария трябвало „да бъде приравнена на държава членка на Съюза“ [44].

77. По този начин прилагането на член 48 ДФЕС по дела C-431/11 и C-656/11 е свързано в решаваща степен с разбирането, че по отношение на социалните условия за упражняването на свободното движение на хора Швейцария, както и държавите от ЕАСТ — Норвегия, Исландия и Лихтенщайн, са дотолкова сходни с държавите — членки на Съюза, че могат да бъдат разглеждани като част от вътрешния пазар.

78. Не може да се установи подобно положение в отношенията на Съюза с Турция. За разлика от Споразумението за ЕИП и Споразумението за свободното движение на хора с Швейцария, разглежданото в случая Споразумение за асоцииране не предвижда общо разпростиране на разпоредбите на вътрешния пазар върху Турция. Дори и Споразумението за асоцииране да цели да се установят още по-тесни връзки с Турция [45], стигащи до далечната цел на присъединяването на Турция към Европейския съюз [46], към настоящия момент далеч не е осъществено пълно приравняване на Турция към държавите от европейския вътрешен пазар [47].

79. По–специално Споразумението за асоцииране все още не осигурява свободно движение на работниците между Съюза и Турция, а само предвижда поетапно създаване на това свободно движение [48]. До момента не са осъществени някои основни елементи от тази цел [49]. Ето защо по отношение на правата на работещите в Съюза турски граждани и членовете на техните семейства съдебната практика само в отделни случаи се ръководи, „доколкото е възможно“, от принципите, валидни по отношение на свободното движение на работниците в рамките на Съюза [50].

80. За разлика от Споразумението за ЕИП и Споразумението за свободното движение на хора с Швейцария, в рамките на асоциирането с Турция не се цели турските граждани в Съюза или гражданите на Съюза в Турция да могат да упражняват трудовата си дейност при същите социални условия като съответните местни работници. По-скоро Съюзът и Турция се

42 — Решение Обединено кралство/Съвет (C-431/11, EU:C:2013:589, т. 59).

43 — Решение Обединено Кралство/Съвет (C-656/11, EU:C:2014:97, т. 53).

44 — Решение Обединено Кралство/Съвет (C-656/11, EU:C:2014:97, т. 58).

45 — Първо съображение от преамбюла на Споразумението за асоцииране.

46 — Четвърто съображение от преамбюла на Споразумението за асоцииране.

47 — Вж. в този смисъл решение Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583, по-специално т. 49 и 56), отнасящо се до свободното предоставяне на услуги; подобен е и смисълът на заключението на генералния адвокат Darmon по дело Demirel (12/86, EU:C:1987:232, т. 21). В обяснителния меморандум на Комисията относно обжалваното решение (посочен по-горе в бележка под линия 18) на стр. 6 също се посочва „че сегашното правно положение не може да се определи като разширяване на вътрешния пазар по отношение на свободното движение на хора“.

48 — Член 12 от Споразумението за асоцииране и член 36 от Допълнителния протокол.

49 — Турските граждани все още не се ползват от правото на свободно движение в рамките на Европейския съюз (решение Derin, C-325/05, EU:C:2007:442, т. 66 и посочената в него съдебна практика; вж. също заключението на генералния адвокат Léger по дело Eddline El-Yassini, C-416/96, EU:C:1998:243, т. 40); по-специално те нямат индивидуално право на първоначално влизане и започване на трудова дейност в Съюза, а държавата членка има право на преценка дали да допусне съответното лице до трудовия си пазар, или не.

50 — Вж. например решения Bozkurt (C-434/93, EU:C:1995:168, т. 20), Birden (C-1/97, EU:C:1998:568, т. 24), Ayaz (C-275/02, EU:C:2004:570, т. 44), Genc (C-14/09, EU:C:2010:57, т. 17) и Dülger (C-451/11, EU:C:2012:504, т. 48).

споразумяват само „да се ръководят“ от членове 48—50 от Договора за ЕИО (понастоящем членове 45 ДФЕС—47 ДФЕС)“ [51] и да прилагат принципа за забрана на всякаква дискриминация на основание гражданство [52], като от друга страна е показателно, че в Споразумението за асоцииране *не* се прави позоваване на член 51 от Договора за ЕИО, който съответства на настоящия член 48 ДФЕС.

81. Тази значително по-малка дълбочина на асоциирането се отразява и на интересуващата ни в случая координация на системите за социална сигурност между Съюза и Турция. Така например действащото понастоящем Решение № 3/80, както и предвиденото ново решение на Съвета за асоцииране, на места действително се ръководят от Регламент № 1408/71 или заменилия го Регламент № 883/2004, но цялостната система на действащите в Съюза социалноправни разпоредби не се пренася върху Турция. Нещо повече: в Споразумението за асоцииране дори изрично се изключва пълното пренасяне на действащата в рамките на Съюза координация на системите за социална сигурност, като се посочва, че държавите членки *не* са задължени да вземат под внимание натрупаните в Турция периоди на стаж и осигуряване [53].

82. Следователно, противно на твърдяното от Съвета и Комисията, възприетото по дела C-431/11 и C-656/11 разрешение не може да се пренесе върху настоящия случай.

83. Действително съгласно посочената съдебна практика член 48 ДФЕС *по изключение* би могъл да послужи за приемането на разпоредби в рамките на асоцииране, което вече е толкова задълбочено и напреднало, че асоциираните трети страни на практика участват във вътрешния пазар като държавите членки на Съюза. Това е така, защото тогава — и само тогава — координацията на системите за социална сигурност може да се приравни с вътрешен въпрос на вътрешния пазар и по отношение на тези трети страни и да се позове на член 48 ДФЕС.

84. За разлика от това, противно на твърдяното от Съвета и Комисията, член 48 ДФЕС е и остава неподходящо правно основание за случаи, в които липсват отношенията на вътрешния пазар, тъй като връзките между Съюза и съответната трета страна се намират все още във фазата на постепенното приспособяване към вътрешния пазар.

85. Такъв е случаят с интересуващите ни тук отношения с Турция.

86. В крайна сметка предвид изложеното по-горе член 48 ДФЕС може да послужи също толкова малко за правно основание на обжалваното решение, както и член 79 ДФЕС.

3. Член 217 ДФЕС би бил правилното материалноправно основание

87. Решаващо за определянето на правилно правно основание за обжалваното решение е, че в рамките на Съюза това решение представлява първата необходима крачка по пътя на по-нататъшното развитие на асоциирането с Турция. За тази цел би трябвало да се привлече същата *материалноправна норма*, която е била ползвана първоначално при сключването на Споразумението за асоцииране и на Допълнителния протокол от тогавашната Европейска икономическа общност, а именно овластяващата норма на член 217 ДФЕС (предишен член 238 от Договора за ЕИО) за сключване на споразумения за асоцииране.

51 — Член 12 от Споразумението за асоцииране.

52 — Член 9 от Споразумението за асоцииране.

53 — Член 39, параграф 2, второ изречение от Допълнителния протокол.

88. Според мен въз основа на съдебната практика не може да се приеме твърдението на Съвета и Комисията, че член 217 ДФЕС би могъл да послужи като правно основание само при създаването на асоцииране и на евентуални актове за допълнение или изменение на институционалната рамка, като от приложното му поле следвало да се изключват всички мерки, служещи за въвеждането на залегналата в Споразумението за асоцииране програма за асоцииране.

89. Тъкмо напротив: след като член 217 ДФЕС позволява да се направи твърде голямата крачка за създаване на асоцииране между Съюза и трета страна, тази разпоредба в още по-голяма степен трябва да може да послужи като правно основание на отделни мерки за изменение, разширение и развитие на вече съществуващо асоцииране (*argumentum a maiore ad minus*). Това важи не на последно място за мерките за въвеждане на определената в Споразумението за асоцииране програма за асоцииране[54], една от чиито цели е постепенното осъществяване на свободното движение на работници[55].

90. Възможно е при *едностранни мерки*, които Съюзът взема за изпълнение на задълженията си по дадено споразумение за асоцииране, той да може или да трябва да ползва правни основания, различни от член 217 ДФЕС[56]. Ако обаче — както в случая — такива мерки се приемат от *Съвета за асоцииране*, действието е на орган за асоцииране между Съюза и Турция. От гледна точка на правото на Съюза дейността на този Съвет за асоцииране черпи легитимацията си единствено от овластяващата норма на член 217 ДФЕС за сключване на споразумения за асоцииране. Разпоредбите, които Съветът за асоцииране трябва да приема, едва ли могат да се основат на член 79 ДФЕС или на член 48 ДФЕС. Това не може да е по-различно и в случая с обжалваното решение, с което нашият Съвет, преди да се задейства Съветът за асоцииране, определя позицията на Съюза, а с това в крайна сметка подготвя действията на Съюза на международно равнище, както и предвиденото осъвременяване на действащите във връзка с асоциирането разпоредби. Неговото материалноправно основание също трябва да бъде член 217 ДФЕС.

91. Дори да приемем, че някои от предвидените разпоредби за координацията на системите за социална сигурност, а именно отнасящите се до гражданите на трети страни и членовете на техните семейства, биха могли да се приемат и на основание член 79, параграф 2, буква б) ДФЕС[57], в контекста на споразумение за асоцииране с трети страни като Турция член 217 ДФЕС следва да приеме за *lex specialis*[58].

92. Впрочем, за разлика от член 48 ДФЕС, член 217 ДФЕС без всякакво съмнение дава възможност за създаване на разпоредби в отношенията на Съюза с трети страни и за включване в обхвата на действие на тези разпоредби както на граждани на Съюза, така и на други лица, включително икономически неактивни лица. Съдържанието на дадено споразумение за асоцииране са именно такива разпоредби, които касаят отношенията на Съюза с трети страни, както и правното положение на гражданите на тези трети страни. В този смисъл Съдът

54 — Ето защо е логично, че през 1983 г. Комисията е обосновала предложението си за регламент за изпълнение на Решение 3/80 на Съвета за асоцииране с член 238 от Договора за ЕИО (понастоящем член 217 ДФЕС) (вж. по-горе точка 23 и бележка под линия 13 от настоящото заключение). Изненадващо е обаче, че сега, в настоящото производство, Комисията смята, че именно тази овластяваща норма за сключване на споразумения за асоцииране не е подходяща като материалноправно основание на обжалваното решение.

55 — Член 12 от Споразумението за асоцииране и член 36 от Допълнителния протокол.

56 — В хода на съдебното производство Съветът посочи като пример изменението на митата, налагани от Съюза спрямо асоциирана трета страна; извън дейността на Съвета за асоцииране действително член 217 ДФЕС може да послужи като овластяваща норма за това.

57 — Вж. по-горе точка 45 от настоящото заключение.

58 — В този смисъл също решение Парламент/Съвет (C-155/07, EU:C:2008:605, т. 34 в края), според което даден акт следва винаги да се основава на по-специфичното от две възможни правни основания.

отдавна е приел, че член 217 ДФЕС (предишен член 238 от Договора за ЕИО) оправомощава по необходимост Съюза да осигурява изпълнение на задълженията си спрямо трети страни във всички обхванати от Договорите области — и по отношение на правното положение на работниците мигранти и членовете на семействата им [59].

93. С приемането на член 217 ДФЕС като материалноправно основание за всички мерки, насочени към въвеждането на определена в дадено споразумение за асоцииране програма за асоцииране, Съдът би могъл да допринесе в значителна степен за създаване на правна сигурност в областта на асоциирането, както и да допринесе за уеднаквяването на различните практики на институциите на Съюза в тази област. Освен това по този начин може да се избегне възникването на поредица от правни спорове във връзка с правното основание, подобни на тези, които са възникнали по дела C-431/11 и C-656/11, както и в настоящия случай.

94. Противно на твърдяното от Съвета и Комисията, практиката на Съда по CITES [Конвенция за международната търговия със застрашени видове от дивата фауна и флора] [60] също не противоречи на позоваването на член 217 ДФЕС като материалноправно основание на обжалваното решение. От решение CITES следва само, че в решенията си по смисъла на член 218, параграф 9 ДФЕС за определяне на позициите, които трябва да се заемат от името на Съюза в рамките на международен орган, Съветът следва да използва конкретно материалноправно основание и да го посочи [61]. Нищо в споменатото съдебно решение обаче не насочва към извода, че член 217 ДФЕС не е подходящо или достатъчно конкретно материалноправно основание за подобни решения.

95. По-нататък, срещу посочването на член 217 ДФЕС за основание за вземане на решение като обжалваното не може да се възразява с довода, че по този начин процедурата за приемане на решения на Съвета за асоцииране се усложнява прекомерно.

96. От една страна, всъщност не са меродавни процедурите за избор на правно основание за даден акт, а правното основание е меродавно за процедурите, които следва да се приложат при приемането на акта [62].

97. От друга страна, привличането на член 217 ДФЕС в настоящия случай за материалноправно основание не води до никаква промяна в процедурата. От процедурна гледна точка меродавен остава член 218, параграф 9 ДФЕС, в чието приложно поле Съветът действа с квалифицирано мнозинство (член 16, параграф 3 ДЕС). Изискването за единодушие в Съвета (член 218, параграф 8, втора алинея ДФЕС), както и изискването за одобрение от Европейския парламент (член 218, параграф 6, буква а), подточка i) ДФЕС), по смисъла и целта си, както и според системата на член 218 ДФЕС [63], се отнася само за първоначалното сключване на споразумение за асоцииране или за изменение на институционалната рамка на такова споразумение, за които член 218, параграф 9 ДФЕС по силата на втората част от последното му изречение („с изключение на […]“) във всеки случай не важи.

59 — Решение Demirel (12/86, EU:C:1987:400, т. 9); само мимоходом ще спомена, че това решение засяга именно интересуващото ни в случая Споразумение за асоцииране с Турция.

60 — Решение Комисия/Съвет (C-370/07, EU:C:2009:590).

61 — Решение Комисия/Съвет (C-370/07, EU:C:2009:590, по-специално т. 55).

62 — Решение Парламент/Съвет (C-130/10, EU:C:2012:472, т. 80).

63 — Систематичното поставяне на член 218, параграф 9 ДФЕС *след* член 218, параграфи 6 и 8 ДФЕС показва, че става въпрос за особено, *опростено* производство, в което се урежда спирането на международни споразумения, както и определянето на позиции на Съюза с цел вземане на решения в международни органи, *като се избегне класическата процедура* за сключване на международни споразумения. Само така може да се обясни защо член 218, параграф 9 ДФЕС изрично урежда правото на предложения на Комисията, съответно на върховния представител за посочените в този член решения.

98. Ето защо с оглед на изложеното стигам до извода — както и преди това по дело C-431/11 [64] — че член 217 ДФЕС би бил подходящото материалноправно основание за обжалването решение, при което от процесуална гледна точка член 218, параграф 9 ДФЕС би останал меродавен за вземане на решения в Съвета с квалифицирано мнозинство (член 16, параграф 3 ДЕС).

99. Впрочем в процесуалноправен аспект Съдът не е възпрепятстван да посочи член 217 ДФЕС като правилното правно основание на обжалваното решение. Това е така, защото Обединеното кралство, подкрепено от Ирландия, изрично е повдигнало възражение за нарушение във връзка с неправилен избор на правно основание и по този начин то става предмет на делото. Освен това възможността като материалноправно основание да бъде привлечен по-специално член 217 ДФЕС е обсъждана както в писмената фаза на производството, така и в хода на съдебното заседание. Ето защо няма съмнения относно зачитането на правото на защита на страните и изискванията на състезателното производство [65].

100. Възможно е някои страни в производството — както преди това по дело C-431/11 — да имат резерви срещу член 217 ДФЕС като материалноправно основание на обжалваното решение. Тези резерви обаче вероятно са свързани в основата си с преследваните от страните интереси и не могат да стеснят решението на Съда единствено до избор между член 79 ДФЕС, от една страна, и член 48 ДФЕС от друга. Всъщност съдът не е „гласът на страните“ [66]. В този смисъл Съдът не е обвързан от доводите, изтъкнати от тях в подкрепа на исканията им, тъй като в противен случай би могъл да се окаже принуден да основе решението си на погрешни правни съображения [67].

4. При условията на евентуалност: прибягване до член 216, параграф 2 ДФЕС

101. Само в случай че Съдът не се съгласи с моето изложение относно член 217 ДФЕС, ще допълня, че в настоящия случай е възможно и позоваване на член 216, параграф 1 ДФЕС.

102. Член 216, параграф 1 ДФЕС не трябва да се бърка с общо правомощие за външна дейност на институциите на Съюза. От този член по-скоро може да се изведе външна компетентност, но само във връзка с посочените в него разпоредби на Договорите, цели на Съюза, правни актове и предписания на правото на Съюза.

103. В настоящия случай смятам, че пояснения относно член 216, параграф 1 са необходими не на последно място, поради факта че в писмената и устната фаза на производството пред Съда Съветът отчасти се позовава на т.нар. доктрина ERTA [68], за да защити избора на член 48 ДФЕС като материалноправно основание на обжалваното решение.

64 — Заключение Обединено кралство/Съвет (C-431/11, EU:C:2013:187, т. 52—63).

65 — Решение Комисия/Ирландия и др. (C-89/08 P, EU:C:2009:742, по-специално т. 50 и 51) и преразглеждане M/EMEA (C-197/09 RX-II, EU:C:2009:804, т. 39—42).

66 — Както посочва генералният адвокат Léger в заключението си по дело Парламент/Gutiérrez de Quijano y Lloréns (C-252/96 P, EU:C:1998:157, т. 36).

67 — В този смисъл решения UER/M6 и др. (C-470/02 P, EU:C:2004:565, т. 69) и Швеция/API и Комисия (C-514/07 P, C-528/07 P и C-532/07 P, EU:C:2010:541, т. 65).

68 — Доктрината ERTA е въведена с решение Комисия/Съвет (22/70, EU:C:1971:32, т. 15—19); по–ново резюме се съдържа например в становище 1/03 (EU:C:2006:81, т. 114—133).

104. По този въпрос следва да се отбележи, че след влизането в сила на Договора от Лисабон на 1 декември 2009 г. по същество доктрината ERTA е кодифицирана в член 216, параграф 1 ДФЕС[69]. Ако при приемането на обжалваното решение Съветът е искал да се позове на каквото и да било „действие на доктрината ERTA“, в преамбюла му той не е трябвало да се ограничи само до позоваване на член 48 ДФЕС, а *допълнително* да посочи и член 216, параграф 1 ДФЕС като материалноправно основание. Липсата на позоваване на член 216, параграф 1 ДФЕС следва да се разглежда най-малкото като недостатъчно мотивиране по смисъла на член 296, параграф 2 ДФЕС.

105. С това уточнение, съвсем възможно е в настоящия случай от член 216, параграф 1 ДФЕС да се изведат доводи за наличието на компетентност на Съюза за външни действия. За разлика от твърденията на някои страни в производството, функцията на тази разпоредба е именно такава.

106. Действително никъде в първичното право на Съюза — т.е. в ДЕС или в ДФЕС — не е уредено приемането на мярка от вида на предвиденото ново решение на Съвета за асоцииране, така че е изключено позоваване на член 216, параграф 1, първа алтернатива („когато Договорите го предвиждат“). Освен това предвиденото приемане на решение в Съвета за асоцииране не служи на „постигането, в рамките на политиките на Съюза, на някоя от посочените в Договорите цели“, поради което член 216, параграф 1, втора алтернатива ДФЕС също не е подходящ като опорна точка[70].

107. Също така не става ясно по какъв начин с приемането на разпоредби за координация на системите за социална сигурност на държавите членки с тази на Турция могат да бъдат „засегнати“ „общи правила“— т.е. разпоредби на правото на Съюза — или „да [се] измени техният обхват“, каквото е условието в четвъртата алтернатива на член 216, параграф 1 ДФЕС. Във връзка с това следва да се припомни, че социалното право на Съюза, залегнало в Регламенти № 883/2004 и № 987/2009, важи само за вътрешния пазар, а не за отношенията с трети страни. Това социално право не е засегнато, когато — както в случая — *извън неговото приложно поле* се предоставят определени права от социално естество на граждани на трети страни в Съюза, както и на граждани на Съюза в трети страни, заедно със съответните членове на техните семейства.

108. Възможно е обаче позоваване на третата алтернатива на член 216, параграф 1 ДФЕС, според която Съюзът може да сключва международни споразумения с трети страни „в рамките на политиките на Съюза“, когато то е „предвидено в някой от правнообвързващите актове на Съюза“.

109. Споразумението за асоцииране и Допълнителният протокол към него са две международни споразумения, сключени от Европейската икономическа общност като предшественик на Съюза, които от този момент следва да се разглеждат като неразделна част от правния ред на Съюза[71] и съгласно член 216, параграф 2 ДФЕС обвързват както институциите на Съюза, така и държавите членки. Следователно и двете са „правнообвързващи актове на Съюза“ по смисъла на член 216, параграф 1, трета алтернатива ДФЕС.

69 — В този смисъл е и моето заключение Комисия/Съвет (C-137/12, EU:C:2013:441) и заключението на генералния адвокат Sharpston по дело Комисия/Съвет (C-114/12, EU:C:2014:224) във връзка със сродната на член 216, параграф 1 ДФЕС разпоредба на член 3, параграф 2 ДФЕС.

70 — В Договорите Съюзът си поставя за цел да установи вътрешен пазар и да осигури функционирането му (член 3, параграф 3, първо изречение ДЕС и член 26, параграф 1 ДФЕС). Само за тази цел законодателят на Съюза разполага съгласно Договорите с компетентност да координира системите за социална сигурност *в рамките на Съюза* (член 48, параграф 1 ДФЕС); вж. също точки 67—86 от настоящото заключение.

71 — Решения Haegeman (181/73, EU:C:1974:41, т. 5), IATA и ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, т. 36) и Air Transport Association of America и др. (C-366/10, EU:C:2011:864, т. 73).

110. В член 39 от Допълнителния протокол се предвижда Съветът за асоцииране „да приеме […] мерки относно социалното осигуряване“ на работниците мигранти с турско гражданство, които се придвижват от една държава членка в друга, както и на членове на техните семейства, които пребивават в Съюза. Тези разпоредби трябва да позволят „съгласно правилата, които ще бъдат установени“ да се сумират определени натрупани в държавите членки периоди на осигуряване или на трудов стаж.

111. Действително не съществува изрична, аналогична на член 39 от Допълнителния протокол, специална разпоредба за приемането на съответни разпоредби за работещи в Турция граждани на Съюза и членовете на техните семейства. В член 12 от Споразумението за асоцииране и в член 36 от Допълнителния протокол обаче е залегнала целта да се осъществи поетапно свободното движение на работниците най-общо между държавите членки и Турция, като съгласно член 9 от Споразумението за асоцииране е забранена всякаква дискриминация на основание гражданство. От това може да се заключи, че от предвидената в Споразумението за асоцииране координация на системите за социална сигурност между Съюза и Турция следва да могат да се ползват и работещите в Турция граждани на Съюза и членовете на техните семейства.

112. С оглед на изложеното по-горе материалноправно основание на обжалваното решение би могъл да бъде и член 216, параграф 1, трета алтернатива ДФЕС. Това е така, защото обжалваното решение подготвя международно споразумение в рамките на Съвета за асоцииране, което е предвидено в два правнообвързващи акта на Съюза, а именно в Споразумението за асоцииране и в Допълнителния протокол към него.

113. Тъй като обаче, както вече посочих, член 217 ДФЕС представлява друго, по-специфично материалноправно основание за обжалваното решение[72], оставам на мнение, че в крайна сметка следва да се използва не член 216, параграф 1, трета алтернатива ДФЕС, а член 217 ДФЕС[73].

Б – *Относно полезното действие на Протокол № 21 към ДЕС и ДФЕС*

114. В допълнение си позволявам — както и преди по дело C-431/11 — да отбележа, че в случай като настоящия прилагането на член 217 ДФЕС, както и на член 48 ДФЕС или също на член 216, параграф 1, трета алтернатива ДФЕС не отнема полезното действие на Протокол № 21.

115. Протокол № 21 съдържа специална разпоредба за Обединеното кралство и Ирландия по отношение на пространството на свобода, сигурност и правосъдие. Съгласно нея мерки, предложени въз основа на дял V, трета част ДФЕС, важат за Обединеното кралство и за Ирландия само доколкото тези две държави членки изрично и писмено уведомят, че желаят да вземат участие в приемането и прилагането на тези мерки (клауза за участие („opt-in“), вж. член 1, първа алинея, първо изречение във връзка с член 3 от Протокол № 21).

116. Материалното приложно поле на тази специална разпоредба изрично е ограничено до пространството на свобода, сигурност и правосъдие. Освен това като дерогация тя следва да се тълкува стеснително[74].

72 — Вж. по–горе точки 87—99 от настоящото заключение.

73 — Във връзка с това вж. отново решение Парламент/Съвет (C-155/07, EU:C:2008:605, т. 34), съгласно което при наличието на две правни основания актът винаги следва да се основава на по-специфичното от тях.

74 — Действително в настоящото производство Обединеното кралство и Ирландия изрично са възразили срещу такова стеснително тълкуване на Протокол № 21, без обаче да изтъкнат конкретни доводи в този смисъл.

117. Смисълът и целта на Протокол № 21 не е по отношение на други области от правото на Съюза, по-специално в рамките на вътрешния пазар или на асоциирането с трети страни, да се даде на Обединеното кралство и Ирландия възможност за свободна преценка за участие в приети от институциите на Съюза мерки и обвързаността с тях.

118. Следователно клаузата за участие („opt-in“) не може да се прилага по отношение на приемането на мерки, които, както в случая, обжалваното решение на Съвета, целят по-нататъшното развитие на съществуващото асоцииране между Съюза и трета страна.

119. Впрочем функционирането на дадено споразумение за асоцииране и осъществяването на залегналата в него програма за асоцииране[75] би било накърнено в съществена степен, ако отделни държави — членки на Съюза, прилагат по отношение на третата страна, с която се извършва асоциирането, или на нейните граждани само част от достиженията на правото на Съюза и по този начин могат да си осигуряват специално третиране.

120. В приложното поле на Споразумение за асоцииране няма място за прилагане на клаузата за участие („opt-in“ или „opt-out“) и с това всъщност за Европа *à la carte*. В противен случай би имало опасност асоциирането да се раздроби, с неблагоприятни последици за еднаквото третиране на всички заети лица и предприятия, които попадат в приложното поле на Споразумението за асоцииране, както и по отношение на единството на приложимите за тях условия за конкуренция[76].

B– *Последствия от избора на неправилно правно основание за валидността на обжалваното решение*

121. Както беше установено по-горе, Съветът е избрал неправилно правно основание за обжалваното решение. Правилно би било за материалноправно основание на това решение да се използва овластяващата норма на член 217 ДФЕС за сключване на споразумения за асоцииране, евентуално тази на член 216, параграф 1, трета алтернатива ДФЕС, съответно във връзка с процесуалноправното основание на член 218, параграф 9 ДФЕС.

122. Изборът на неправилно правно основание за акт на Съюза обаче не означава задължително, че този акт на Съюза следва да се отмени. Съгласно съдебната практика не се налага актът да се отмени, ако посочването на неправилно правно основание не е могло да се отрази на съдържанието на акта или на процедурата за приемането му и в този смисъл става дума за чисто формален порок[77].

123. Такъв е настоящият случай. Съгласно член 218, параграф 9 ДФЕС обжалваното решение е трябвало да бъде взето в Съвета с квалифицирано мнозинство и без участие на Европейския парламент[78], независимо от това дали като правилно правно основание се разглежда член 217 ДФЕС, член 216, параграф 1 ДФЕС или член 48 ДФЕС, на който се позовава Съветът. Освен това никое от споменатите материалноправни основания не позволява на Обединеното кралство и Ирландия да използват специалната разпоредба, предвидена в Протокол № 21.

75 — В случая с асоциирането между Съюза и Турция програмата за асоцииране изрично предвижда да се осъществи поетапно свободното движение на работници, като се приемат мерки относно социалното осигуряване на работниците мигранти (вж. по този въпрос член 12 от Споразумението за асоцииране, както и членове 36 и 39 от Допълнителния протокол).

76 — Вж. по този въпрос отново залегналия в член 9 от Споразумението за асоцииране принцип за забрана на всякаква дискриминация на основание гражданство.

77 — Относно понятието за чисто формален порок вж. решения Комисия/Съвет (165/87, EU:C:1988:458, т. 18—21), Испания и Финландия/Парламент и Съвет (C-184/02 и C-223/02, EU:C:2004:497, т. 42—44), Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, т. 44) и Комисия/Съвет (C-370/07, EU:C:2009:590, т. 61 и т. 62); вж. също моето заключение Комисия/Съвет (C-94/03, EU:C:2005:308, т. 53).

78 — Вж. по-горе точка 97 от настоящото заключение.

124. Ето защо в настоящия случай изборът на неправилно правно основание не може да обоснове отмяната на обжалваното решение.

VI – **Съдебни разноски**

125. Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като съгласно предложеното от мен решение Обединеното кралство е загубило делото и Съветът е направил съответно искане, Обединеното кралство следва да бъде осъдено да заплати съдебните разноски. Съгласно член 140, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда Ирландия и Комисията, които са встъпили по делото, понасят направените от тях съдебни разноски.

VII – **Заключение**

126. Въз основа на изложените по-горе съображения предлагам на Съда да постанови следното решение:

„1) Отхвърля жалбата.

2) Ирландия и Европейската комисия понасят направените от тях съдебни разноски.

3) Осъжда Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия да заплати съдебните разноски“.