



## Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (втори състав)

15 октомври 2014 година \*

„Жалба за отмяна — Регламент (ЕС) № 492/2011 — Решение за изпълнение 2012/733/ЕС — Мрежата EURES — Изпълнително правомощие на Европейската комисия — Обхват — Член 291, параграф 2 ДФЕС“

По дело C-65/13

с предмет жалба за отмяна, подадена на основание член 263 ДФЕС на 7 февруари 2013 г.,

**Европейски парламент**, за който се явяват А. Tamás и J. Rodrigues, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

жалбоподател,

срещу

**Европейска комисия**, за която се явяват J. Enegren и C. Zadra, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

ответник,

СЪДЪТ (втори състав),

състоящ се от: R. Silva de Lapuerta, председател на състава, К. Lenaerts (докладчик), заместник-председател на Съда, J.-C. Bonichot, Ал. Арабаджиев и J. L. da Cruz Vilaça, съдии,

генерален адвокат: P. Cruz Villalón,

секретар: V. Tourrès, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 30 април 2014 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 10 юли 2014 г.,

постанови настоящото

\* Език на производството: френски.

## Решение

- 1 С жалбата си Европейският парламент иска отмяна на Решение за изпълнение 2012/733/ЕС на Комисията от 26 ноември 2012 година за изпълнение на Регламент (ЕС) № 492/2011 на Европейския парламент и на Съвета по отношение на попълването на свободните работни места и повторното създаване на EURES (ОВ L 328, стр. 21, наричано по-нататък „обжалваното решение“).

### Правна уредба

*Регламент № 492/2011*

- 2 Съображения 8 и 9 от Регламент № 492/2011 гласят:

„(8) Механизмът за попълване на свободни работни места, по-специално чрез пряко сътрудничество между централните служби по заетостта и между регионалните служби, както и координиране на обмена на информация, осигурява[...] в общи линии по-голяма прозрачност на пазара на труда. Работниците, желаещи да се преместват, следва също да бъдат информирани редовно за условията на живот и труд.

(9) Между свободното движение на работници, заетостта и професионалното обучение съществуват тесни връзки, особено когато последното цели да позволи на работниците да приемат конкретни предложения за работа от други региони на Съюза. Такива връзки създават необходимост възникващите в това отношение проблеми повече да не се изследват изолирано, а да се разглеждат като взаимозависими, като се вземат предвид и проблемите на заетостта на регионално равнище. Поради това е необходимо усилията на държавите членки да бъдат насочени към координиране на техните политики по заетостта“.

- 3 Съгласно член 11 от посочения регламент:

„1. [...]

Централните служби по заетостта на държавите членки си сътрудничат тясно помежду си и с Комисията с цел да действат съвместно при попълване на свободните работни места в Съюза и свързаното с това настаняване на работниците на работа.

2. За тази цел държавите членки създават специализирани служби, на които се възлага да организират работата в областите, посочени в параграф 1, втора алинея, и да сътрудничат помежду си и със службите на Комисията.

[...]“.

- 4 Член 12 от същия регламент предвижда:

„1. Държавите членки изпращат на Комисията информация за проблемите, които възникват във връзка със свободното движение и наемане на работници, а също така и информация за състоянието и развитието на заетостта.

2. Комисията, като взема предвид в най-голяма степен становището на Техническият комитет, посочен в член 29 (наричан по-нататък „Техническият комитет“), определя начина за изготвяне на информацията, посочена в параграф 1 от настоящия член.

3. В съответствие с процедурата, установена от Комисията, и като взема предвид в най-голяма степен становището на Техническият комитет, специализираната служба на всяка държава членка изпраща на специализираните служби на другите държави членки и на Европейското бюро за координация [на попълването на свободни работни места (наричано по-нататък „Европейското бюро за координация“)], посочено в член 18, информация за условията на живот и труд и за състоянието на пазара на труда, която би могла да ориентира работниците от другите държави членки. Тази информация редовно се актуализира.

[...]“.

5 Член 13 Регламент № 492/2011 гласи:

„1. Специализираната служба на всяка държава членка редовно изпраща на специализираните служби на другите държави членки и на Европейското бюро за координация, посочено в член 18:

- a) подробни данни за свободните работни места, които могат да бъдат заети от граждани на други държави членки;
- b) подробни данни за свободните работни места, отнасящи се до трети държави;
- в) подробни данни за заявленията за работа от лицата, които официално са изразили желание да работят в друга държава членка;
- г) информация по региони и по видове дейност, отнасяща се до лицата, търсещи работа, които са се обявили за действително желаещи да приемат назначение на работа в друга държава.

Специализираната служба на всяка държава членка изпраща възможно най-бързо тази информация на съответните служби и агенции по заетостта.

2. Посочените в параграф 1 подробни данни за търсенето и предлагането на работа се разпространяват съгласно единна система, изградена от Европейското бюро за координация, посочено в член 18, в сътрудничество с Техническият комитет.

При необходимост тази система може да бъде адаптирана“.

6 Член 17 от Регламент № 492/2011, от който се състои раздел 3 („Мерки за регулиране на равновесието на пазара на труда“) от този регламент, гласи:

„1. Въз основа на доклад на Комисията, изготвен въз основа на предоставена от държавите членки информация, последните и Комисията най-малко веднъж годишно съвместно анализират резултатите от мерките на Съюза по отношение на търсенето и предлагането на работа.

2. Държавите членки разглеждат съвместно с Комисията всички възможности за даване на предимство на граждани на държавите членки при заемане на свободни работни места, за да се постигне равновесие между търсенето и предлагането на работа в Съюза. Те приемат всички необходими мерки за тази цел.

[...]“.

7 Член 18 от Регламент № 492/2011 гласи:

„Европейското бюро за координация [...], създадено в рамките на Комисията, има основна задача да насърчава посредничеството при попълването на свободни работни места в Съюза. То отговаря по-специално за всички технически задачи в тази област, които според разпоредбите на настоящия регламент, са възложени на Комисията, и по-специално да подпомага националните служби по заетостта.

То обобщава информацията, посочена в членове 12 и 13, и данните, получени от изследванията и проучванията, извършени съгласно член 11, за да се изясняват всички факти, които са от значение за предвидимото развитие на пазара на труда в Съюза [...].“

8 Съгласно член 19, параграф 1 от посочения регламент:

„Европейското бюро за координация отговаря по-специално за:

a) координиране на практическите мерки, необходими за попълване на свободните работни места на равнището на Съюза[,] и анализиране на предизвиканото от това движение на работници;

[...]“.

9 Член 20 от същия регламент гласи:

„Комисията може, със съгласие на компетентните органи на всяка държава членка и в съответствие с условията и процедурите, които определя въз основа на становището на Техническият комитет, да организира посещения и командировки на служители на други държави членки, а също и програми за повишаване на квалификацията на специализирания персонал“.

10 По силата на член 21 от Регламент № 492/2011 се създава Консултативен комитет със задача да подпомага Комисията при разглеждането на въпроси, възникващи от прилагането на Договора за функционирането на Европейския съюз и предприятиите за неговото изпълнение мерки в областта на свободното движение на работници и тяхната заетост.

11 По силата на член 29 от споменатия регламент се създава Технически комитет със задача да подпомага Комисията в подготовката, насърчането и проследяването на цялата техническа работа и техническите мерки за привеждане в действие на посочения регламент и всякакви други допълнителни мерки.

12 Член 38 от същия регламент предвижда:

„Комисията приема мерките по изпълнение, необходими за прилагането на настоящия регламент. За тази цел тя действа в тясно сътрудничество с централните административни органи на държавите членки“.

*Обжалваното решение*

13 Съображения 4 и 7 от обжалваното решение гласят:

„(4) EURES следва да насърчава по-доброто функциониране на пазарите на труда и задоволяването на икономическите нужди, като улеснява транснационалната и трансграничната географска мобилност на работниците и същевременно гарантира, че

мобилността се осъществява при справедливи условия и при спазване на приложимите трудови стандарти. Мрежата следва да способства за постигането на по-голяма прозрачност на пазарите на труда, като осигурява обмена и обработката на информация за обявените свободни работни места и за подадените заявления за работа (така нар. „попълване на свободните работни места“ или „посредничество“ по смисъла на регламента) и подпомага дейности, свързани с наемането на работна ръка и предоставянето на съвети и насоки на национално и трансгранично равнище, като по този начин допринася за постигането на целите на стратегия „Европа 2020“.

- (7) Премахването на монополите, съчетано с настъпилите други промени, доведе до появата на пазара на труда на много различни по вид доставчици на услуги по заетостта. За да може да разгърне пълния си потенциал, мрежата EURES трябва да дава възможност за участие на тези действащи [на пазара] лица, които да се ангажират да спазват изцяло приложимите трудови стандарти и правни изисквания, както и другите стандарти за качество на EURES“.

14 Член 1 от обжалваното решение гласи:

„За изпълнение на задълженията, определени в глава II от Регламент (ЕС) № 492/2011, Комисията и държавите членки създават и управляват европейска мрежа за услуги в областта на заетостта, наречена EURES“.

15 Член 2 от обжалваното решение предвижда:

„За да защити интересите на търсещите работа, работниците и работодателите, EURES насърчава, при необходимост съвместно с други европейски служби или мрежи:

[...]

- б) попълването на свободните работни места и устройването на работа на транснационално, междурегионално и трансгранично равнище посредством обмена на информация за свободните работни места и за заявленията за работа и участието в целеви дейности за мобилност на равнището на ЕС;

[...]

- г) разработването на мерки, с които да се насърчава и улеснява мобилността на младите работници;

[...]“.

16 Съгласно член 3 от обжалваното решение EURES включва, наред с Европейското бюро за координация и членовете на мрежата EURES (определените от държавите членки специализирани служби, а именно националните бюра за координация), още и:

„[...]

- в) партньорите на EURES в съответствие с член 15, параграф 1 от Регламент (ЕС) № 492/2011. Партньорите на EURES се определят от съответния член на мрежата EURES и могат да включват публични или частни доставчици на услуги, активни в съответната сфера на устройването на работа и заетостта, а така също синдикални организации и организации на работодателите. Кандидатите за статута на партньор на EURES се ангажират да изпълняват ролята и задълженията, определени в член 7;

г) асоциираните партньори на EURES, които в съответствие с член 6 предоставят ограничени услуги под наблюдението и отговорността на даден партньор на EURES или на Европейското бюро за координация“.

17 Съгласно член 4, параграф 3 от обжалваното решение Европейското бюро за координация:

„[...] [п]о-специално [...]

б) извършва анализ на географската и професионалната мобилност с цел да се постигне равновесие между предлагането и търсенето и разработва общ подход по отношение на мобилността в съответствие с Европейската стратегия за заетостта [...]“.

18 Член 7 от обжалваното решение гласи:

„1. Пълният набор от услуги на EURES включва наемането на работа, намирането на подходяща работа и устройването на работа, като по този начин се обхващат всички фази на устройването на работа — от подготовката преди наемане на работа до подпомагането след устройване на нова работа, в това число предоставянето на съответната информация и съвети.

2. Тези услуги са описани по-подробно в каталога с услуги на EURES, който е част от Хартата на EURES съгласно член 10 и включва универсалните услуги, предоставяни от всички партньори на EURES, и допълващи услуги.

3. Универсални са услугите, предвидени в глава II от Регламент (ЕС) № 492/2011, по-специално в член 12, параграф 3 и в член 13. Допълващите услуги не са задължителни по смисъла на глава II от Регламент (ЕС) № 492/2011, но са в отговор на важни нужди на пазара на труда.

[...]“.

19 Член 8 от обжалваното решение предвижда:

„1. Управителният съвет на EURES подпомага Комисията, нейното Европейско бюро за координация и Националните бюра за координация при насърчаването и наблюдението на развитието на EURES.

[...]

7. Комисията се допитва до управителния съвет на EURES по въпросите, отнасящи се до стратегическото планиране, развитието, изпълнението, мониторинга и оценяването на услугите и дейностите, посочени в настоящото решение, включително:

а) Хартата EURES, в съответствие с член 10;

б) стратегиите, оперативните цели и работните програми на мрежата EURES;

в) докладите на Комисията, изисквани съгласно член 17 от Регламент (ЕС) № 492/2011“.

20 Член 10 от обжалваното решение гласи:

„1. Комисията приема Хартата на EURES в съответствие с процедурите, посочени в член 12, параграф 2, в член 13, параграф 2, в член 19, параграф 1 и в член 20 от Регламент (ЕС) № 492/2011, и след допитване до управителния съвет на EURES, създаден по силата на член 8 от настоящото решение.

2. Въз основа на принципа, според който всички свободни работни места и заявления за работа, публикувани от членовете на EURES, трябва да бъдат достъпни в целия Европейски съюз, в Хартата на EURES се определят по-специално:

а) каталогът с услуги на EURES, в който се описват универсалните и допълващите услуги, които следва да се предоставят от членовете и партньорите на EURES, включително посредничество при наемане на работа от рода на индивидуални насоки и съвети за клиентите, независимо дали става въпрос за търсещи работа, за работници или за работодатели;

[...]

г) оперативните цели на мрежата EURES, приложимите стандарти за качество, както и задълженията на членовете и на партньорите на EURES, включително;

[...]

ii) вида информация — например, за пазара на труда, за условията на живот и на труд, за свободните работни места и заявленията за работа, за стажовете и местата за професионална практика, за мерките за насърчаване на младежката мобилност, за придобиването на умения и пречките пред мобилността — която те следва да предоставят на своите клиенти и на останалите участници в мрежата, в сътрудничество с други работещи в същата сфера европейски служби или мрежи;

iii) описанието на задачите и критериите за определяне на националните координатори, на консултантите по EURES и на друг ключов персонал на национално равнище;

iv) обучението и квалификацията, които се изискват от персонала на EURES, както и условията и реда за организиране на посещенията и командировките на длъжностните лица и на специализирания персонал;

[...]“.

### **Искания на страните**

21 Парламентът иска от Съда:

- да отмени обжалваното решение и
- да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

22 Комисията иска от Съда:

- да отхвърли жалбата и
- да осъди Парламента да заплати съдебните разноски.

23 При условията на евентуалност, в случай че Съдът уважи изцяло или частично жалбата, Комисията иска правните последици на обжалваното решение или на отменените негови разпоредби да се запазят до влизането в сила в разумен срок на ново решение, което да замести обжалваното.

## По жалбата

### *Доводи на страните*

- 24 В подкрепа на жалбата си Парламентът изтъква едно основание за отмяна — нарушение на член 38 от Регламент № 492/2011 поради превишаване на изпълнителното правомощие, което съгласно този член законодателят е възложил на Комисията.
- 25 Като начало Парламентът припомня, че член 38 от Регламент № 492/2011 предоставя на Комисията правомощието да приема мерките по изпълнение, „необходими за прилагането“ на този регламент. Така волята на законодателя на Съюза била да сведе изпълнителното правомощие до строго необходимото. Поради това не можело Комисията да се опитва, чрез изпълнителни актове, да усъвършенства установената с посочения регламент рамка. Всъщност в нормативната система на Договора изпълнителният акт по смисъла на член 291 ДФЕС бил предназначен единствено да обезпечи прилагането на съществуващите в основния акт правила, без обаче да допълва последния.
- 26 След това Парламентът посочва шестте члена от обжалваното решение, които според него допълват някои елементи на Регламент № 492/2011 и поради това превишават изпълнителното правомощие, предоставено на Комисията с член 38 от Регламент № 492/2011.
- 27 Първо, Парламентът поддържа, че целите, прогласени в член 2, букви б) и г) от обжалваното решение, отразяват политически избор в смисъл, че дават възможност в рамките на механизма за попълване на свободните работни места, установен с Регламент № 492/2011, дейността на мрежата EURES да бъде съсредоточена преди всичко върху определени категории работници. Посоченият регламент, който не дава предимство на никоя конкретна група, не изисквал да се насърчават целевите дейности за мобилност и да се разработват мерки, с които да се насърчава и улеснява мобилността на младите работници.
- 28 Второ, Парламентът оспорва правомощието на Комисията да отваря мрежата EURES за частноправните субекти, както предвижда член 3, буква в) от обжалваното решение. Всъщност подобно отваряне на мрежата би променило вече установената с Регламент № 492/2011 рамка. Парламентът смята, че във връзка с механизма за попълване на свободните работни места, установен с посочения регламент, последният предвижда като субекти само публичноправните организации.
- 29 Трето, Парламентът твърди, че задачата, която е възложена на Европейското бюро за координация с член 4, параграф 3, буква б) от обжалваното решение, а именно разработването на „общ подход по отношение на мобилността“, далеч надхвърля изпълнителното правомощие на Комисията по Регламент № 492/2011. Всъщност съгласно членове 18 и 19 от Регламент № 492/2011 — разпоредби, прокарващи разграничение между Комисията и създаденото в нейните рамки Европейско бюро за координация — задачите на Европейското бюро за координация били строго очертани и чисто технически или административни. Посоченият Регламент № 492/2011 не предвиждал за Европейското бюро за координация никаква конкретна програмна дейност.
- 30 Четвърто, Парламентът поддържа, че Комисията е иззела функциите на законодател на Съюза, въвеждайки в член 7, параграфи 2 и 3 от обжалваното решение понятието „допълващи услуги“. От една страна, от определениято на понятието „универсална услуга“, съдържащо се в първото изречение на член 7, параграф 3 от обжалваното решение, по аргумент за противното следвало, че допълващите услуги не били обхванати от Регламент № 492/2011. От друга страна, в случай че последните са обхванати от този регламент, трябвало да се констатира, че същият не



разграничава различните услуги според това дали те са задължителни или не. Парламентът отбелязва още, че допълващите услуги, макар и да не са задължителни, не са лишени от правни последици. В това отношение той се позовава на член 6, параграф 5 от обжалваното решение.

- 31 Пето, Парламентът изтъква, че посредством член 8, параграф 7 от обжалваното решение, съгласно който Комисията се допитва до управителния съвет на EURES по редица въпроси, Комисията създава почти комитологична структура за прилагането на Регламент № 492/2011, докато член 38 от този регламент предвижда, че Комисията трябва да действа в тясно сътрудничество с централните административни органи на държавите членки.
- 32 Парламентът се пита дали по принцип даден изпълнителен акт сам по себе си може да създава институционална рамка, която да обуславя производството за приемане на последващи актове, включително „изпълнителни“ във възможно най-строгия смисъл на думата, тоест конкретни и чисто технически.
- 33 При всички случаи част от въпросите, по които било нужно допитване до управителния съвет на EURES, като например стратегическото планиране или приемането на Хартата на EURES, се отнасяли до елементи, които не били нито конкретни, нито дори чисто технически, а такива, които допълвали Регламент № 492/2011.
- 34 Дори да се приеме, че Хартата на EURES обхваща мерки, предполагащи изпълнителни актове, които Комисията може да приеме в съответствие с член 38 от Регламент № 492/2011 — което не е така — с предвиждането в член 10, параграф 1 от обжалваното решение на допитване до управителния съвет на EURES се добавяло ново процедурно условие за приемането на такива мерки, което не следвало от член 38 от посочения регламент.
- 35 От друга страна, според Парламента законодателят на Съюза вече е създал институциите, които да подпомагат Комисията при осъществяване на политиката, свързана с Регламент № 492/2011. Всъщност Консултативният комитет и Техническият комитет, посочени съответно в членове 21 и 29 от този регламент, имали подобна задача. Поради това било възможно припокриване на правомощията на Консултативния комитет и на Техническия комитет, от една страна, и тези на създадения с обжалваното решение управителен съвет на EURES, от друга страна. Комисията не била оправомощена да допълва институционалната структура съгласно Регламент № 492/2011, без намесата на законодателя на Съюза.
- 36 Шесто, що се отнася до Хартата на EURES, чието приемане е предвидено в член 10 от обжалваното решение, Парламентът изтъква, от една страна, че в параграф 1 от този член се уточнява, че тя ще бъде приета от Комисията в съответствие с процедурите, посочени в членове 12, 13, 19 и 20 от Регламент № 492/2011. Така Комисията сама си възложила изпълнителни правомощия и определила процедурата за приемане на посочената харта, докато възлагането на такива изпълнителни правомощия и определянето на такава процедура били от компетентността на законодателя на Съюза. Всъщност член 10 от обжалваното решение — вествайки се между Регламент № 492/2011 и бъдещата Харта на EURES — губел напълно характера си на изпълнителен акт по смисъла член 291 ДФЕС. Според Парламента Хартата на EURES ще бъде приета с отделен акт, също на основание член 38 от посочения регламент.
- 37 От друга страна, що се отнася до съдържанието на член 10 от обжалваното решение, същият съдържал елементи, допълнително уточняващи обхвата на членове 12, 13, 19 и 20 от Регламент № 492/2011. От посочения член 10, параграф 2, буква г) било видно, че Хартата на EURES ще съдържа правни задължения за членовете и партньорите на EURES. Докато съгласно член 12, параграф 3 от Регламент № 492/2011 „информация за условията на живот и труд и за състоянието на пазара на труда, която би могла да ориентира работниците“, трябвало да се предостави „в съответствие с процедурата, установена от Комисията“, член 10, параграф 2, буква г), подточка ii) от обжалваното решение конкретизирал съдържанието на този вид

информация откъдето общата формулировка на Регламент № 492/2011. Освен това последният бил по сходен начин допълнен с член 10, параграф 2, буква г), подточки iii) и iv) от обжалваното решение, отнасящ се до критериите за определяне или обучението и квалификациите, които се изискват от персонала на EURES.

- 38 Комисията възразява, че обжалваното решение е в пълно съответствие с член 291 ДФЕС и при приемането му не е превишила изпълнителното си правомощие, така както то е установено и очертано с Регламент № 492/2011.

### *Съображения на Съда*

#### Предварителни бележки

- 39 Съгласно член 291, параграф 2 ДФЕС, когато са необходими еднакви условия за изпълнение на правно обвързващите актове на Съюза, тези актове предоставят изпълнителни правомощия на Комисията, или, в някои специфични и надлежно обосновани случаи, както и в случаите, предвидени в членове 24 ДЕС и 26 ДЕС, на Съвета на Европейския съюз.
- 40 Член 38 от Регламент № 492/2011 предоставя на Комисията изпълнително правомощие по смисъла на член 291, параграф 2 ДФЕС. Всъщност посоченият член 38 предвижда, че Комисията приема мерките по изпълнение, необходими за прилагането на този регламент.
- 41 Обжалваното решение е основано на член 38 от Регламент № 492/2011 и в съответствие с член 291, параграф 4 ДФЕС съдържа в заглавието си думите „за изпълнение“.
- 42 За разлика от жалбата, по която е постановено решение Комисия/Парламент и Съвет (C-427/12, EU:C:2014:170), жалбата по настоящото производство не се отнася до законосъобразността на избора на законодателя на Съюза да предостави на Комисията изпълнително правомощие по смисъла на член 291, параграф 2 ДФЕС, а не делегирано правомощие по смисъла на член 290, параграф 1 ДФЕС. В жалбата по настоящото производство се оспорва законосъобразността на изпълнителния акт, а именно приетото на основание член 38 от Регламент № 492/2011 обжалвано решение, доколкото Комисията е превишила изпълнителното си правомощие, което има по силата на тази разпоредба и на член 291 ДФЕС.
- 43 В това отношение е важно на първо място да се отбележи, че предоставеното на Комисията изпълнително правомощие е едновременно очертано от член 291, параграф 2 ДФЕС и от разпоредбите на Регламент № 492/2011. Всъщност Съдът постановява, че когато на Комисията е предоставено изпълнително правомощие на основание член 291, параграф 2 ДФЕС, тя следва да уточни съдържанието на законодателния акт, за да гарантира, че същият се изпълнява при еднакви условия във всички държави членки (решение Комисия/Парламент и Съвет, EU:C:2014:170, т. 39).
- 44 На следващо място, от постоянната съдебна практика е видно, че рамките на изпълнителните си правомощия, границите на които се преценяват по-специално в зависимост от основните общи цели на съответния законодателен акт, Комисията може да приеме всички необходими или полезни мерки за прилагане на посочения акт, при условие че същите не му противоречат (решения Нидерландия/Комисия, C-478/93, EU:C:1995:324, т. 30 и 31; Португалия/Комисия, C-159/96, EU:C:1998:550, т. 40 и 41; Парламент/Комисия, C-403/05, EU:C:2007:624, т. 51 и Парламент и Дания/Комисия, C-14/06 и C-295/06, EU:C:2008:176, т. 52).
- 45 Освен това тълкуването на член 290, параграф 1 ДФЕС във връзка с член 291, параграф 2 ДФЕС сочи, че когато упражнява изпълнително правомощие, Комисията не може нито да изменя, нито да допълва законодателния акт, дори не и несъществените му елементи.

- 46 Предвид горното трябва да се посочи, че Комисията уточнява законодателния акт в смисъла на цитираната в точка 43 от настоящото решение съдебна практика, ако разпоредбите на приетия от нея изпълнителен акт, от една страна, са съобразени с основните общи цели, преследвани със законодателния акт, и от друга страна, са необходими или полезни мерки за прилагането му, без да го допълват или изменят.
- 47 Именно в светлината на тези принципи следва да се разгледа единственото основание за отмяна, което Парламентът е посочил в подкрепа на жалбата си.

По въпроса дали оспорените разпоредби са съобразени с основните общи цели, преследвани с Регламент № 492/2011

- 48 Съгласно член 1 от обжалваното решение, за изпълнение на задълженията, определени в глава II от Регламент № 492/2011, Комисията и държавите членки създават и управляват европейска мрежа за услуги в областта на заетостта, наречена EURES.
- 49 Ето защо следва да се провери дали обжалваното решение е съобразено с основните общи цели, заложи в глава II от посочения регламент, озаглавена „Посредничество при попълване на свободните работни места“.
- 50 От съображения 8 и 9 от Регламент № 492/2011 се вижда, че основната обща цел на глава II от този регламент е да се „позволи на работниците да приемат конкретни предложения за работа от други региони на Съюза“, като „се осигур[и] в общи линии по-голяма прозрачност на пазара на труда“. Такава прозрачност трябва да се постигне, съгласно посоченото съображение 8, чрез „[м]еханизм[а] за попълване на свободни работни места, по-специално чрез пряко сътрудничество между централните служби по заетостта и между регионалните служби, както и координиране на обмена на информация“.
- 51 Член 11, параграф 1, втора алинея от Регламент № 492/2011 определя това сътрудничество, като предвижда, че „[ц]ентралните служби по заетостта на държавите членки си сътрудничат тясно помежду си и с Комисията с цел да действат съвместно при попълване на свободните работни места в Съюза и свързаното с това настаняване на работниците на работа“.
- 52 От съображение 4 и член 2 от обжалваното решение обаче се вижда, че последното цели, подобно на Регламент № 492/2011, да улесни трансграничната географска мобилност на работниците, като насърчи в рамките на конкретна съвместна дейност, а именно EURES, прозрачността и обмена на информация на европейските пазари на труда. Целта на обжалваното решение е в съответствие с основната обща цел на Регламент № 492/2011, уточнена в точка 50 от настоящото решение.
- 53 Сред действията, които трябва да подпомага EURES, в член 2, букви б) и г) от обжалваното решение действително се споменават съответно „участието в целеви дейности за мобилност“ и „разработването на мерки, с които да се насърчава и улеснява мобилността на младите работници“, докато подобни действия не са изрично предвидени в Регламент № 492/2011. Последните обаче явно се вписват в преследваната с този регламент основна обща цел да се насърчава трансграничната географска мобилност на работниците.
- 54 Освен това нито една от останалите разпоредби на обжалваното решение, които Парламентът е посочил в жалбата си и които се отнасят до състава и дейността на EURES, не дават основание да се приеме, че предвид основните общи цели, преследвани с Регламент № 492/2011, посоченото решение противоречи на този регламент.

- 55 Всъщност предвидената в член 3, буква в) от обжалваното решение възможност частноправни субекти да бъдат определени за партньори на EURES е свързана, видно от съображение 7 от това решение, с „появата на пазара на труда на много различни по вид доставчици на услуги по заетостта“ вследствие на премахването на монопола на публичните услуги по заетостта, и цели EURES да разгърне „пълния си потенциал“. Тази разпоредба се вписва в преследваната с обжалваното решение цел — така както е уточнена в точка 52 от настоящото решение — която е в съответствие с основната обща цел, преследвана с Регламент № 492/2011.
- 56 Това важи, от една страна, и за задачата, възложена на Европейското бюро за координация с член 4, параграф 3, буква б) от обжалваното решение, а именно да „разработва общ подход по отношение на мобилността“, и от друга страна, за „допълващите услуги“ — поемани от EURES по силата на член 7, параграфи 2 и 3 от това решение — които отговарят, видно от посочения параграф 3, „на важни нужди на пазара на труда“.
- 57 Накрая, с предвиденото с член 8 от обжалваното решение създаване на управителния съвет на EURES и с възложената на същия консултативна роля по силата на параграф 7 от този член, както и с приемането от Комисията на Хартата на EURES съгласно член 10 от това решение, се цели да се усъвършенства дейността на EURES и така да се улесни попълването на свободните работни места в Съюза.
- 58 Поради това с оглед на горните съображения трябва да се заключи, че обжалваното решение е съобразено с основните общи цели на глава II от Регламент № 492/2011.

По въпроса дали оспорените разпоредби са необходими или полезни за прилагането на Регламент № 492/2011 и същевременно не го допълват или изменят

- 59 Парламентът поддържа най-общо, че волята на законодателя на Съюза е била да сведе изпълнителното правомощие на Комисията до строго необходимото, доколкото в член 38 от Регламент № 492/2011 той говори за мерки по изпълнение, „необходими за прилагането“ на този регламент.
- 60 Този довод не може да бъде приет. Всъщност член 38 от Регламент № 492/2011 трябва да се тълкува в светлината на член 291 ДФЕС. При тези условия уточнението „необходими“ мерки в член 38 от Регламент № 492/2011 е свързано с нуждата да се гарантира, че този регламент се изпълнява при еднакви условия във всички държави членки (вж. решение Комисия/Парламент и Съвет, EU:C:2014:170, т. 39), без същевременно да се засяга обхватът на изпълнителното правомощие, с което Комисията разполага по силата на правната рамка, установена с глава II от същия регламент.
- 61 При положение обаче, че ползата от оспорените разпоредби за прилагането на глава II от Регламент № 492/2011 не се поставя под съмнение, достатъчно е — за да се прецени дали тези разпоредби са съобразени с пределите на признатото на Комисията изпълнително правомощие — да се провери дали те не допълват или изменят посочения законодателен акт.
- 62 В това отношение трябва да се припомни, че член 11, параграф 1, втора алинея, съдържащ се в глава II от Регламент № 492/2011, предвижда тясно сътрудничество между службите по заетостта в държавите членки и Комисията „с цел да действат съвместно при попълване на свободните работни места в Съюза и свързаното с това настаняване на работниците на работа“. Подобна съвместна дейност, която, видно от съображение 9 от Регламент № 492/2011, предполага известна съгласуваност на политиките по заетостта на държавите членки, се характеризира с предвидения в член 12 от този регламент обмен на информация за проблемите, които възникват във връзка със свободното движение и наемане на работници, и с

установяването на предвидения в членове 13—16 от посочения регламент механизъм за попълване на свободни работни места, като този механизъм предполага и обмен на информация между специализираните служби на държавите членки и между последните и Комисията.

63. Трябва обаче да се констатира, че доколкото EURES не е създадена с този регламент, Комисията е трябвало не само да организира подобна „съвместна дейност“, но и да изготви съответните за нея правила при спазване на съдържащите се в Регламент № 492/2011 нарочни указания.
64. Поради това следва да се прецени — като се държи сметка за общата рамка, установена с Регламент № 492/2011 във връзка с предвидената в него съвместна дейност — дали с приемането на обжалваното решение, и в частност на посочените в жалбата разпоредби, Комисията е превишила изпълнителното си правомощие при прилагането на този регламент.
65. Парламентът поддържа, първо, че Комисията е превишила изпълнителното си правомощие, като е предвидила в член 2, съответно букви б) и г) от обжалваното решение, че EURES насърчава участието в целеви дейности за мобилност и разработването на мерки, с които да се насърчава и улеснява мобилността на младите работници.
66. Този довод трябва да се отхвърли.
67. Всъщност посочените от Парламента разпоредби се вписват в сферата на сътрудничеството между Комисията и държавите членки съгласно член 11, параграф 1, втора алинея от Регламент № 492/2011, без в това отношение да допълват или изменят установената със законодателния акт рамка. Както отбелязва генералният адвокат в точки 51 и 53 от заключението си, посочените разпоредби уточняват съвместната дейност, визирана с цитираната разпоредба, като поставят акцента върху конкретни мерки, които вече са предприети от държавите членки на национално равнище и които член 2, букви б) и г) от обжалваното решение цели само да координира.
68. Второ, Парламентът поддържа, че с предвиденото в член 3, буква в) от обжалваното решение отваряне на мрежата EURES за частноправните субекти се изменя Регламент № 492/2011 и следователно Комисията е превишила предоставеното ѝ със същия изпълнително правомощие.
69. Видно от точка 45 от настоящото решение, Комисията действително би превишила пределите на предоставеното ѝ с Регламент № 492/2011 изпълнително правомощие, ако измени елементите на този регламент.
70. Член 3, буква в) от обжалваното решение обаче по никакъв начин не изменя установената с посочения регламент рамка.
71. В това отношение следва да се припомни, че съгласно член 11, параграф 2 от Регламент № 492/2011 държавите членки създават специализирани служби със задачата да си сътрудничат взаимно, както и със службите на Комисията, при попълването на свободните работни места в Съюза и свързаното с това настаняване на работниците на работа. В посочения регламент няма разпоредба, от която да следва, че въпросното сътрудничество е възможно само между публичноправни субекти. В този смисъл посочването в обжалваното решение на частните доставчици на услуги представлява уточнение на установената с Регламент № 492/2011 рамка, при което се държи сметка, видно от съображение 7 от обжалваното решение, за премахването на монопола на публичните услуги по заетостта в държавите членки.
72. Следователно доводът на Парламента, изведен от член 3, буква в) от обжалваното решение, също трябва да се отхвърли.

- 73 Трето, Парламентът изтъква, че Комисията е превишила предоставеното ѝ с Регламент № 492/2011 изпълнително правомощие, като в член 4, параграф 3, буква б) от обжалваното решение е предвидила, че Европейското бюро за координация „разработва общ подход по отношение на мобилността“.
- 74 Този довод също не може да бъде приет.
- 75 Всъщност трябва да се припомни, че Регламент № 492/2011 възлага на Европейското бюро за координация ключова роля в предвидения в него механизъм за попълване на свободни работни места.
- 76 Така съгласно член 18, първа алинея от Регламент № 492/2011 Европейското бюро за координация има „основна задача да насърчава посредничеството при попълването на свободни работни места в Съюза“. Макар с тази разпоредба на въпросното бюро да се възлагат „по-специално“ технически задачи, следва да се констатира, че по силата на Регламент № 492/2011 същото бюро изпълнява и важни задачи, подпомагащи дейността на Комисията и на държавите членки.
- 77 В това отношение следва да се отбележи, че съгласно член 18, втора алинея от Регламент № 492/2011 Европейското бюро за координация обобщава информацията, посочена в членове 12 и 13 от този регламент, и данните, получени от изследванията и проучванията, извършени съгласно член 11 от посочения регламент, за да се изясняват всички факти, които са от значение за предвидимото развитие на пазара на труда в Съюза. Освен това съгласно член 19, параграф 1, буква а) от същия регламент въпросното бюро „анализира[...] движение[то] на работници“. В този смисъл спомагателните задачи на Европейското бюро за координация трябва да дадат възможност на държавите членки и на Комисията да приемат, като държат сметка за всички релевантни данни, мерките за регулиране на равновесието на пазара на труда, предвидени в член 17 от Регламент № 492/2011, и се вписват в прогласената в съображение 9 от този регламент цел, състояща се в това „усилията на държавите членки да бъдат насочени към координиране на техните политики по заетостта“.
- 78 В този контекст не може да се счита, че Комисията е превишила изпълнителното си правомощие, като в член 4, параграф 3, буква б) от обжалваното решение е възложила на Европейското бюро за координация задачата да разработи „общ подход по отношение на мобилността в съответствие с Европейската стратегия за заетостта“, тъй като целта на такъв общ подход може да е само да се подготви приемането на предвидените в член 17 от Регламент № 492/2011 мерки за регулиране и да се подкрепят усилията на държавите членки, насочени към координирането на политиките им по заетостта, в съответствие със съображение 9 от този регламент, без обаче да се допълва или изменя естеството на помощната дейност на въпросното бюро, предвидена с посочения регламент.
- 79 Четвърто, според Парламента Комисията е иззела функциите на законодател на Съюза, въвеждайки в член 7, параграфи 2 и 3 от обжалваното решение понятието „допълващи услуги“.
- 80 Този довод също трябва да се отхвърли.
- 81 Следва да се припомни, че член 7 от обжалваното решение определя набора от услуги на EURES. Член 7, параграф 3 от това решение предвижда възможността за EURES да предоставя допълващи услуги. Съгласно тази разпоредба последните не са задължителни по смисъла на глава II от Регламент № 492/2011, но пък са в отговор на важни нужди на пазара на труда.
- 82 Доколкото обаче службите по заетостта в държавите членки обикновено не се ограничават до това да предлагат само задължителните услуги по Регламент № 492/2011, Комисията основателно е приела — без с това да е допълнила или изменила установената с посочения

регламент рамка — че така предлаганите евентуални „допълващи услуги“ се вписват в рамките за изпълнение на сътрудничеството между Комисията и службите по заетостта в държавите членки, предвидено в член 11, параграф 1, втора алинея от Регламент № 492/2011.

- 83 Всъщност, както отбелязва генералният адвокат в точка 89 от заключението си, за да се постигне по-добре целта за попълване на свободните работни места, която се преследва с разпоредбите от глава II от Регламент № 492/2011, то задължително EURES трябва да се захранва с всяка информация, с която различните национални служби разполагат, включително с произтичащата от допълващи услуги.
- 84 Пето, Парламентът твърди, че член 8, параграф 7 от обжалваното решение също показва, че Комисията не е придържала към задачата си да осигури изпълнението на Регламент № 492/2011.
- 85 От член 8, параграф 1 от обжалваното решение е видно, че управителният съвет на EURES подпомага Комисията, нейното Европейско бюро за координация и националните бюра за координация при насърчаването и наблюдението на развитието на EURES. Съгласно член 8, параграф 7 от споменатото решение Комисията се допитва до управителния съвет на EURES по въпросите, отнасящи се до стратегическото планиране, развитието, изпълнението, мониторинга и оценяването на услугите и дейностите, посочени в същото това решение.
- 86 Комисията обаче не е превишила изпълнителното си правомощие, създавайки управителен съвет на EURES и възлагайки му консултативна роля.
- 87 В това отношение е важно да се припомни, че предвид факта, че EURES не е създадена с Регламент № 492/2011, същият, и в частност член 11, параграф 1, втора алинея от него, оправомощава Комисията да изготви работни правила, съобразно които тя и държавите членки да действат съвместно при попълването на свободните работни места в Съюза и свързаното с това настаняване на работниците на работа. Със създаването на управителен съвет на EURES и възлагането му на консултативна роля с оспорената от Парламента разпоредба не се допълва или изменя установената с Регламент № 492/2011 рамка, след като с това се цели само да се осигури резултатност на предвидените в този регламент съвместни действия, без да се изземват, както отбелязва генералният адвокат в точка 108 от заключението си, правомощията на Консултативния и на Техническият комитет, създадени съответно с членове 21 и 29 от посочения регламент.
- 88 Следователно доводът, изведен от член 8, параграф 7 от обжалваното решение, също не може да бъде приет.
- 89 Накрая, Парламентът поддържа, че Комисията е превишила изпълнителното си правомощие, приемайки член 10 от обжалваното решение.
- 90 Този последен довод също трябва да бъде отхвърлен.
- 91 Всъщност в член 10 от обжалваното решение само се обявява, че Комисията ще приеме Харта на EURES. Въпросната харта обаче ще бъде приета от Комисията с изпълнителен акт по смисъла на член 291, параграф 2 ДФЕС, чиято законосъобразност ще може да се преценява евентуално във връзка с последваща жалба за отмяна, като се държи сметка за пределите на признатото на Комисията изпълнително правомощие.
- 92 Същевременно не може да се приеме, че само с това, че е предвидила в бъдеще да бъде приета Харта на EURES, Комисията е превишила изпълнителното си правомощие. Всъщност член 10 от обжалваното решение нито допълва, нито изменя установената с Регламент № 492/2011 рамка,

след като целта на посочената разпоредба и на обявеното с нея действие е само да се улесни обменът на информация в рамките на EURES, така както е предвиден в членове 12 и 13 от този регламент, и да се допринесе за неговата ефикасност.

- 93 От всичко изложено по-горе следва, че единственото основание за отмяна, което Парламентът е изтъкнал в жалбата си, не е налице.
- 94 Следователно жалбата трябва да се отхвърли.

#### **По съдебните разноски**

- 95 Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като Комисията е направила искане Парламентът да бъде осъден да заплати съдебните разноски и той е загубил делото, той следва да бъде осъден да заплати съдебните разноски.

По изложените съображения Съдът (втори състав) реши:

- 1) **Отхвърля жалбата.**
- 2) **Осъжда Европейския парламент да заплати съдебните разноски.**

Подписи