



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (teine koda)

15. oktoober 2014*

Tühistamishagi — Määrus (EL) nr 492/2011 — Rakendusotsus 2012/733/EL — EURES võrgustik — Euroopa Komisjoni rakenduspädevus — Ulatus — ELTL artikli 291 lõige 2

Kohtuasjas C-65/13,

mille ese on 7. veebruaril 2013 ELTL artikli 263 alusel esitatud tühistamishagi,

Euroopa Parlament, esindajad: A. Tamás ja J. Rodrigues, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis,

hageja,

versus

Euroopa Komisjon, esindajad: J. Enegren ja C. Zadra, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis,

kostja,

EUROOPA KOHUS (teine koda),

koosseisus: koja president R. Silva de Lapuerta, Euroopa Kohtu asepresident K. Lenaerts (ettekandja), kohtunikud J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev ja J. L. da Cruz Vilaça,

kohtujurist: P. Cruz Villalón,

kohtusekretär: ametnik V. Tourrès,

arvestades kirjalikus menetluses ja 30. aprilli 2014. aasta kohtuistungil esitatut,

olles 10. juuli 2014. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

- 1 Euroopa Parlament palub oma hagiavalduses tühistada komisjoni 26. novembri 2012. aasta rakendusotsuse 2012/733/EL, millega rakendatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 492/2011 seoses vabade töökohtade ja töötaotlejate vahendusega ning EURESi taasloomisega (ELT L 328, lk 21, edaspidi „vaidlustatud otsus“).

* Kohtumenetluse keel: prantsuse.

Õiguslik raamistik

Määrus nr 492/2011

2 Määruse nr 492/2011 põhjendused 8 ja 9 sätestavad:

„(8) Vabade töökohtade vahenduse mehhanism tagab üldiselt parema ülevaate tööturul toimuvast, eelkõige soodustades otsesidemeid nii kesksete kui ka piirkondlike tööturuasutuste vahel, ning kooskõlastades teabevahetust. Samuti tuleks elukohta vahetada soovivaid töötajaid korrapäraselt teavitada elu- ja töötingimustest.

(9) Töötajate liikumisvabadus, tööhõive ja kutseõpe on omavahel tihedalt seotud, eriti kui kutseõppe sihiks on anda töötajatele võimalus võtta vastu konkreetseid tööpakkumisi liidu teistest piirkondadest. Sellise seotuse tõttu ei saa neis valdkondades kerkivaid probleeme enam uurida isoleeritult, vaid neid tuleb vaadelda üksteisest sõltuvana, arvestades ka tööhõiveprobleeme piirkondlikul tasandil. Seetõttu tuleb suunata liikmesriikide pingutused tööhõivepoliitika kooskõlastamisele liidu tasandil.”

3 Selle määruse artikkel 11 sätestab:

„1. [...]

Liikmesriikide kesksed tööturuasutused teevad tihedat koostööd omavahel ja komisjoniga, et ühiselt tegutseda vabade töökohtade ja töötaotlejate vahendamisel kogu liidus ja sellest tuleneval töötajate tööle paigutamisel.

2. Liikmesriigid määravad selleks eriasutused, millele usaldatakse töö organiseerimine lõike 1 teises lõigus viidatud valdkondades ning koostöö üksteisega ja komisjoni talitustega.

[...]”

4 Sama määruse artikkel 12 näeb ette:

„1. Liikmesriigid edastavad komisjonile teavet probleemide kohta, mis tekivad seoses töötajate liikumis- ja töötamisvabadusega, ning andmeid tööhõive seisundi ja arengu kohta.

2. Komisjon, arvestades võimalikult suurel määral artiklis 29 osutatud tehnilise komitee (edaspidi „tehniline komitee”) arvamust, määrab käesoleva artikli lõikes 1 osutatud teabe koostamise viisi.

3. Menetluse kohaselt, mille on sätestanud komisjon, arvestades võimalikult suurel määral tehnilise komitee arvamust, saadab iga liikmesriigi eriasutus teiste liikmesriikide eriasutustele ja artiklis 18 osutatud Euroopa [Vabade Töökohtade ja Töötaotlejate Vahenduse Koordinatsiooniametile (edaspidi „Euroopa Koordinatsiooniamet”)] elu- ja töötingimuste ning tööturu seisundi kohta teavet, millest teiste liikmesriikide töötajad võivad juhinduda. Seda teavet ajakohastatakse korrapäraselt.

[...]”

5 Määruse nr 492/2011 artikkel 13 sätestab:

„1. Iga liikmesriigi eriasutus saadab regulaarselt teiste liikmesriikide eriasutustele ja artiklis 18 osutatud Euroopa koordinatsiooniametile:

a) andmeid vabade töökohtade kohta, mida võiksid täita teiste liikmesriikide kodanikud;

- b) kolmandatele riikidele adresseeritud andmeid vabade töökohtade kohta;
- c) andmeid töötaotluste kohta, mille esitajad on ametlikult väljendanud soovi töötada teises liikmesriigis;
- d) teavet piirkondade ja tegevusalade kaupa töötaotlejatest, kes on väljendanud tegelikku valmisolekut vastu võtta töö mõnes teises riigis.

Iga liikmesriigi eriasutus edastab selle teabe võimalikult kiiresti asjaomastele tööturuasutustele ja -talitustele.

2. Lõikes 1 osutatud andmeid vabade töökohtade ja töötaotluste kohta levitatakse ühtse süsteemi kohaselt, mille kehtestab artiklis 18 osutatud Euroopa koordineerimisamet koostöös tehnilise komiteega.

Vajaduse korral võib nimetatud süsteemi kohandada.”

- 6 Määruse nr 492/2011 3. jao „Tööturu tasakaalu kontrollmeetmed” ainus artikkel 17 sätestab:

„1. Liikmesriigid analüüsivad koos komisjoniga vähemalt ühe korra aastas liikmesriikidest saadud teabe alusel komisjoni koostatud aruande põhjal liidu meetmete tulemuslikkust vabade töökohtade ja töötaotluste valdkonnas.

2. Liikmesriigid uurivad koos komisjoniga kõiki võimalusi, et anda vabade töökohtade täitmisel liikmesriikide kodanikele eesõigus liidu piires vabade töökohtade ja töötaotluste vahelise tasakaalu saavutamiseks. Nad võtavad vastu kõik selleks vajalikud meetmed.

[...]”

- 7 Määruse nr 492/2011 artikkel 18 sätestab:

„Komisjonisiseselt asutatud Euroopa [...] [k]oordineerimisameti [...] üldine ülesanne on soodustada vabade töökohtade vahendamist liidu piires. Eelkõige vastutab amet kõigi selle ala tehniliste kohustuste eest, mis on käesoleva määrusega pandud komisjonile, eriti riiklike tööturuasutuste abistamise eest.

Euroopa koordineerimisamet koondab artiklites 12 ja 13 osutatud teabe ning artikli 11 kohaselt tehtud uuringute ja teadustöö tulemusel saadud andmed, et välja selgitada kõik kasulikud üksikasjad võimalikest arengusuundadest liidu tööturul [...]”

- 8 Kõnealuse määruse artikli 19 lõikes 1 on sätestatud:

„Euroopa koordineerimisameti ülesanne on eelkõige:

- a) kooskõlastada vajalikke praktilisi meetmeid liidu piires vabade töökohtade ja töötaotlejate vahendamiseks ning sellest tuleneva töötajate liikumise analüüsimiseks;

[...]”

- 9 Sama määruse artikkel 20 sätestab:

„Komisjon võib kokkuleppel iga liikmesriigi pädeva asutusega ja kooskõlas tingimuste ning korraga, mille ta määrab kindlaks tehnilise komitee arvamuse põhjal, korraldada teiste liikmesriikide ametnikele külastusi ja lähetusi, samuti täiendusprogramme erialapersonalile.”

- 10 Määruse nr 492/2011 artikliga 21 luuakse nõuandekomitee, kes vastutab komisjoni abistamise eest kõigi küsimuste läbivaatamisel, mis tekivad Euroopa Liidu toimimise lepingu ja vastavalt sellele võetud meetmete kohaldamisel töötajate liikumisvabaduse ja tööhõivega seotud küsimustes.
- 11 Selle määruse artikliga 29 luuakse tehniline komitee, mille ülesanne on aidata komisjonil ette valmistada, soodustada ja jälgida kogu tehnilist tööd ja meetmeid käesoleva määruse ja kõigi lisameetmete rakendamiseks.
- 12 Sama määruse artiklis 38 on sätestatud järgmist:
- „Komisjon võtab vastu käesoleva määruse kohaldamiseks vajalikud rakendusmeetmed. Selleks teeb ta tihedat koostööd liikmesriikide kesksete valitsusasutustega.”

Vaidlustatud otsus

- 13 Vaidlustatud otsuse põhjendustes 4 ja 7 on sätestatud:
- „(4) EURES peaks edendama tööturgude paremat toimimist ning majanduse vajaduste täitmist, lihtsustades töötajate riikidevahelist ja piiriülest geograafilist liikuvust ning tagades liikuvuse õiglastel tingimustel ja kohaldatavate tööstandardite järgimise. Võrgustik peaks muutma tööturul läbipaistvamaks, kindlustades vabade töökohtade ja töötaotluste vahetuse ja menetlemise (st vahenduse ja sobitamise kõnealuse määruse tähenduses) ning toetades värbamis-, nõustamis- ja juhendamismeetmeid nii riiklikul kui ka piiriülesel tasandil, aidates seega kaasa strateegia „Euroopa 2020” eesmärkide saavutamisele.
- (7) Monopolide keelustamine ja muud arengud on põhjendanud tööturul erinevate tööturu teenuste pakkujate esilekerkimise. Oma potentsiaali täielikuks saavutamiseks tuleb EURES avada nendele toimijatele, kes austavad kohaldatavaid tööstandardeid ja õigusaktidest tulenevaid nõudeid ning teisi EURESi kvaliteedistandardeid.”
- 14 Vaidlustatud otsuse artikkel 1 sätestab:
- „Määruse (EL) nr 492/2011 II peatükis sätestatud kohustuste täitmiseks loob komisjon koos liikmesriikidega Euroopa tööturuasutuste võrgustiku EURES ning haldab seda.”
- 15 Vaidlustatud otsuse artikkel 2 sätestab:
- „Töötajate, töötajate ja tööandjate huvides soodustab EURES, vajaduse korral koostöös teiste Euroopa talituste või võrgustikega, järgmist:
- [...]
- b) vahendused ja töö otsimine riikide- ja piirkondadevahelisel ning piiriülesel tasandil vabade töökohtade ja töötaotluste vahetamise abil ning osalemine ELi tasandi suunatud liikuvusmeetmetes;
- [...]
- d) meetmete arendamine noorte töötajate liikuvuse julgustamiseks ja lihtsustamiseks;
- [...]”

- 16 Vaidlustatud otsuse artikli 3 kohaselt koosneb EURES peale Euroopa koordineerimisamet ja EURES võrgustiku liikmete (liikmesriikide nimetatud eriasutused ehk riiklikud koordineerimisbürood) ka järgmistest subjektidest:

„[...]

- c) EURESi partnerid vastavalt määruse (EL) nr 492/2011 artikli 15 lõikele 1. EURESi vastav liige nimetab EURESi partnerid, kelleks võivad olla asjakohastes töötaotluste ja tööhõive valdkondades tegutsevad era- või avalik-õiguslikud teenusepakkujad ning ametiühingud ja tööandjate organisatsioonid. EURESi partneriks saamiseks tuleb täita artiklis 7 sätestatud rollid ja ülesanded;
- d) EURESi assotsieerunud partnerid, kes artikli 6 kohaselt pakuvad teatavaid teenuseid EURESi partneri või Euroopa koordineerimisbüroo järelevalve ja vastutuse all.”

- 17 Vastavalt vaidlustatud otsuse artikli 4 lõikele 3 on Euroopa koordineerimisametil järgmised ülesanded:

„Eelkõige tegeleb ta järgmisega: [...]

- b) geograafilise ja tööalase liikuvuse analüüs, pidades silmas tasakaalu saavutamist nõudluse ja pakkumise vahel, ning liikuvuse üldkontseptsiooni arendamine vastavalt Euroopa tööhõivestrateegiale; [...]”.

- 18 Vaidlustatud otsuse artikkel 7 sätestab:

„1. EURESi teenuste täispakett sisaldab värbamist, tööpakkumiste ja -taotluste kokkuvõimist ning töö otsimist, mis katavad kõiki töö leidmise etappe alates värbamiseelsest ettevalmistusest kuni töökoha saamisele järgnevale abile, ning sellega seotud teavet ja nõustamist.

2. Täpsemalt kirjeldatakse teenuseid EURESi teenustekataloogis, mis on artikli 10 kohaselt EURESi põhikirja osa ning mis sisaldab kõigi EURESi partnerite pakutavaid universaalteenuseid ja täiendavaid teenuseid.

3. Universaalteenused on sätestatud määruse (EL) nr 492/2011 II peatükis, eelkõige artikli 12 lõikes 3 ja artiklis 13. Täiendavad teenused ei ole määruse (EL) nr 492/2011 II peatüki kohaselt kohustuslikud, kuid nad täidavad olulisi tööturu vajadusi.

[...]”

- 19 Vaidlustatud otsuse artikkel 8 sätestab:

„1. EURESi juhatus abistab komisjoni, Euroopa koordineerimis[ameti] ja riiklike koordineerimisbüroosid EURESi arengu soodustamises ja jälgimises.

[...]

7. Komisjon konsulteerib juhatusega küsimustes, mis käsitlevad käesolevas otsuses osutatud teenuste ja tegevuste strateegilist kavandamist, arengut, rakendamist, järelevalvet ja hindamist, sealhulgas järgmistes küsimustes:

- a) EURESi põhikiri vastavalt artiklile 10;
- b) EURESi võrgustiku strateegiad, tegevuseesmärgid ja tööprogrammid;

c) komisjoni aruanne, mida on nõutud määruse (EL) nr 492/2011 artiklis 17.”

20 Vaidlustatud otsuse artikkel 10 sätestab:

„1. Komisjon võtab vastu EURESi põhikirja vastavalt määruse (EL) nr 492/2011 artikli 12 lõikele 2, artikli 13 lõikele 2, artikli 19 lõikele 1 ning artiklile 20 pärast konsulteerimist käesoleva otsuse artikliga 8 loodud EURESi juhatusega.

2. Põhimõtte alusel, et iga EURESi liikme kõik teatavaks tehtud vabad töökohad ja töötaotlused peavad olema ligipäätavad terves liidus, peab EURESi põhikiri kehtestama eeskätt järgmise:

a) EURESi teenustekataloog, mis kirjeldab universaalseid ja täiendavaid teenuseid, mida pakuvad EURESi liikmed ja partnerid, sealhulgas: tööpakkumise ja -taotluste kokkuvõimise teenused, nt isiklike vajadustega kohandatud nõustamine ning soovitud klientidele, kes võivad olla tööotsijad, töötajad või tööandjad;

[...]

d) EURESi võrgustiku rakenduslikud eesmärgid, kohaldatavad kvaliteedistandardid ning EURESi liikmete ja partnerite kohustused, mille hulka kuuluvad:

[...]

ii) teabe liik, nagu näiteks tööturuteave, teave elu- ja töötingimuste kohta, teave tööpakkumiste ja taotlemiste kohta, teave väljaõppe- ja praktikakohtade kohta, meetmed noorte liikuvuse ja oskuste omandamise edendamiseks ning teave liikuvuse takistuste kohta, mida neil tuleb pakkuda oma klientidele ja ülejäänud võrgustikule koostöös muude asjaomaste Euroopa teenuste või võrgustikega;

iii) riiklike koordinaatorite, EURESi nõustajate ja muude riigi tasandi oluliste töötajate nimetamise kord ja ülesannete kirjeldus;

iv) EURESi töötajate puhul nõutav koolitus ja kvalifikatsioon ning ametnike ja spetsialistide külastuste ja tööülesannete korraldamise tingimused ning kord;

[...]”

Poolte nõuded

21 Parlament palub Euroopa Kohtul:

- tühistada vaidlustatud otsus ja
- mõista kohtukulud välja komisjonilt.

22 Komisjon palub Euroopa Kohtul:

- jätta hagi rahuldamata ja
- mõista kohtukulud välja parlamendilt.

- 23 Komisjon palub teise võimalusena juhul, kui Euroopa Kohus hagi täielikult või osaliselt rahuldab, jätta vaidlustatud otsuse või selle tühistatud sätete tagajärjed kehtima, kuni seda asendav uus otsus on mõistliku aja jooksul jõustunud.

Hagi

Poolte argumentid

- 24 Parlament esitab oma hagi toetuseks üheainsa väite, et on rikutud määruse nr 492/2011 artiklit 38 ja kuritarvitatud seadusandja poolt selle artikliga komisjonile antud rakenduspädevust.
- 25 Esmalt tuletab parlament meelde, et määruse nr 492/2011 artikkel 38 annab komisjonile pädevuse võtta vastu selle määruse „kohaldamiseks vajalikud” rakendusmeetmed. Niisiis soovis liidu seadusandja piirata rakenduspädevust range miinimumiga. Seetõttu ei saa komisjon rakendusaktidega täiendada selle määrusega kehtestatud raamistikku. Nimelt peab aluslepingu normatiivse ülesehituse kohaselt ELTL artikli 291 alla kuuluv rakendusakt üksnes ellu viima alusakti olemasolevaid sätteid, ilma seda siiski täiendamata.
- 26 Parlament viitab seejärel vaidlustatud otsuse kuuele artiklile, mis tema meelest täiendavad määruse nr 492/2011 teatud elemente ja ületavad seetõttu määruse nr 492/2011 artiklis 38 komisjonile antud rakenduspädevust.
- 27 Esiteks väidab parlament, et vaidlustatud otsuse artikli 2 punktides b ja d esitatud eesmärgid väljendavad poliitilisi valikuid, kuna need võimaldavad keskenduda EURES tegevust, muutes määrusega nr 492/2011 loodud vabade töökohtade vahenduse mehhanismi toimimise raames esmatahtsaks teatavad töötajate kategooriad. Suunatud liikuvusmeetmete edendamine ja meetmete arendamine noorte töötajate liikuvuse julgustamiseks ja lihtsustamiseks ei tulene sellest määrusest, mis ei anna ühelegi konkreetsele grupile esmatahtsust.
- 28 Teiseks ei ole komisjonil parlamendi arvates pädevust avada EURES võrgustik eraõiguslikele üksustele, nagu näeb ette vaidlustatud otsuse artikli 3 punkt c. Selline avamine muudab nimelt eelnevalt määrusega nr 492/2011 loodud raamistikku. Parlamendi sõnul peetakse selle määrusega kehtestatud töökohtade vahendamise mehhanismi raames silmas üksnes avaliku sektori üksusi.
- 29 Kolmandaks väidab parlament, et vaidlustatud otsuse artikli 4 lõike 3 punktiga b Euroopa koordineerimisametile ülesandeks pandud „liikuvuse üldkontseptsiooni” arendamine ületab selgelt rakenduspädevust, mis määrusega nr 492/2011 komisjonile anti. Nimelt on määruse nr 492/2011 artiklite 18 ja 19 alusel – mis eristavad ühelt poolt komisjoni ja teiselt poolt komisjoni siseselt loodud Euroopa koordineerimisametit – koordineerimisametile antud ülesanded piiritletud ning laadilt pelgalt tehnilised või halduslikud. Määrusega nr 492/2011 ei näha Euroopa koordineerimisametile ette ühtegi konkreetset planeerimistoimingut.
- 30 Neljandaks väidab parlament, et komisjon asus liidu seadusandja kohale, kui ta vaidlustatud otsuse artikli 7 lõigetes 2 ja 3 tõi sisse mõiste „täiendavad teenused”. Esiteks ilmneb vaidlustatud otsuse artikli 7 lõike 3 esimeses lauses esitatud „universaalteenuste” määratlusest *a contrario*, et täiendavaid teenuseid ei ole määruses nr 492/2011 reguleeritud. Teiseks, isegi kui see määrus peaks hõlmama täiendavaid teenuseid, tuleks tuvastada, et määrus ei näe ette erinevate teenuste eristamist selle põhjal, kas need on laadilt kohustuslikud või mitte. Parlament märgib veel, et ehkki täiendavad teenused ei ole kohustuslikud, on neil siiski õiguslik mõju. Ta viitab sellega seoses vaidlustatud otsuse artikli 6 lõikele 5.

- 31 Viiendaks väidab parlament, et vaidlustatud otsuse artikli 8 lõikega 7 – mis näeb ette, et komisjon konsulteerib EURES juhatusel mitmes küsimuses – lõi komisjon peaaegu komitoloogia-laadse struktuuri määruse nr 492/2011 rakendamiseks, ehkki selle määruse artikkel 38 näeb ette, et komisjon peab tegema tihedat koostööd liikmesriikide kesksete valitsusasutustega.
- 32 Parlamendil on kahtlusi, kas rakendusakt on üldiselt sobiv sellise institutsionaalse raamistiku ise kehtestamiseks, mis määrab ära menetluse, mida tuleb hilisemate aktide vastuvõtmiseks järgida, isegi siis, kui tegemist on puhtalt „rakendusaktidega”, st episoodiliste ja pelgalt tehniliste aktidega.
- 33 Igal juhul seonduvad osa nendest küsimustest, millega seoses tuleb EURES juhatusel konsulteerida (näiteks strateegiline kavandamine või EURES põhikirja vastuvõtmine), elementidega, mis tema hinnangul ei ole episoodilised ega pelgalt tehnilised, vaid millega täiendatakse määrust nr 492/2011.
- 34 Isegi kui eeldada, et EURES-i põhikiri sisaldab meetmeid, mis kuuluvad rakendusaktide alla, mille komisjon võib vastu võtta määruse nr 492/2011 artikli 38 alusel (see ei ole aga nii), siis vaidlustatud otsuse artikli 10 lõige 1, mis näeb ette EURES-i juhatusel konsulteerimise, lisab selliste meetmete vastuvõtmisele uue menetlustingimuse, mis ei tulene viidatud artiklist 38.
- 35 Parlament leiab lisaks, et liidu seadusandja on juba loonud vajalikud organismid, mis peavad komisjoni abistama määrusele nr 492/2011 vastava poliitika elluviimisel. Nimelt on selle määruse artiklis 21 mainitud nõuandekomiteel ja artiklis 29 mainitud tehnilisel komiteel selline ülesanne. Sellest võib tuleneda võimalik kattumine ühelt poolt nõuandekomitee ja tehnilise komitee ülesannete ning teiselt poolt EURES juhatusel ülesannete vahel, mis nähtuvad vaidlustatud otsusest. Komisjonil ei ole volitusi määrusest nr 492/2011 tuleneva institutsioonilise raamistiku täiendamiseks ilma liidu seadusandja sekkumiseta.
- 36 Kuuendaks, mis puudutab EURES põhikirja, mille vastuvõtmine on vaidlustatud otsuse artiklis 10 ette nähtud, siis väidab parlament esiteks, et selle artikli lõige 1 täpsustab, et komisjon võtab põhikirja vastu vastavalt määruse nr 492/2011 artiklites 12, 13, 19 ja 20 määratletud menetlusele. Niisiis võttis komisjon endale rakendamisevolitused ja määratles menetluse, mida selle põhikirja vastuvõtmisel kohaldada, ehkki selliste rakendamisevolituste andmine ja taolise menetluse määratlemine kuulub liidu seadusandja pädevusse. Nimelt, asetudes määruse nr 492/2011 ja EURES tulevase põhikirja vahele, kaotab vaidlustatud otsuse artikkel 10 kogu oma rakendava laadi ELTL artikli 291 tähenduses. Parlamendi sõnul võetakse EURES põhikiri vastu eraldi aktiga, mis põhineb samuti selle määruse artiklil 38.
- 37 Teisalt, mis puudutab vaidlustatud otsuse artikli 10 sisu, siis on seal elemente, mis täpsustavad veelgi määruse nr 492/2011 artiklite 12, 13, 19 ja 20 ulatust. Nimetatud artikli 10 lõike 2 punktist d ilmneb, et EURES põhikirjas nähakse ette EURES liikmete ja partnerite õiguslikud kohustused. Samas kui määruse nr 492/2011 artikli 12 lõikes 3 on märgitud, et teavet „elu- ja töötingimuste ning tööturu seisundi kohta [...], millest [...] töötajad võivad juhendada”, tuleks edastada „[m]enetluse kohaselt, mille on sätestanud komisjon”, täpsustab vaidlustatud otsuse artikli 10 lõike 2 punkti d alapunkt ii seda tüüpi teabe sisu põhjalikkusega, mis läheb kaugemale määruse nr 492/2011 esitatud üldisest määratlusest. Lisaks on seda määrust sarnaselt täiendatud vaidlustatud otsuse artikli 10 lõike 2 punkti d alapunktidega iii ja iv, mis puudutavad EURES töötajate nimetamise korda ja neilt nõutavat koolitust ning kvalifikatsiooni.
- 38 Komisjon vastab, et vaidlustatud otsus on täienisti kooskõlas ELTL artikliga 291 ega ületa määrusega nr 492/2011 antud ja piiritletud rakenduspädevust.

Euroopa Kohtu hinnang

Esialgused märkused

- 39 ELTL artikli 291 lõikes 2 on märgitud, et kui liidu õiguslikult siduvate aktide rakendamiseks on vaja ühetaolisi tingimusi, antakse nende õigusaktide alusel rakendamiseks komisjonile või nõuetekohaselt põhjendatud erijuhtudel ja ELL artiklites 24 ja 26 ette nähtud juhtudel Euroopa Liidu nõukogule.
- 40 Määruse nr 492/2011 artikkel 38 annab komisjonile rakenduspädevuse ELTL artikli 291 lõike 2 tähenduses. Nimelt on artiklis 38 märgitud, et komisjon võtab vastu selle määruse kohaldamiseks vajalikud rakendusmeetmed.
- 41 Vaidlustatud otsus põhineb määruse nr 492/2011 artiklil 38 ja sisaldab ELTL artikli 291 lõike 4 kohaselt oma pealkirjas omadussõna „rakendus“.
- 42 Erinevalt hagist, mille kohta tehti kohtuotsus komisjon *vs.* parlament ja nõukogu (C-427/12, EU:C:2014:170), ei puuduta käesolev hagi seda, kas on õiguspärane liidu seadusandja valik anda komisjonile ELTL artikli 291 lõike 2 tähenduses rakenduspädevus, selle asemel, et anda talle delegeritud pädevus ELTL artikli 290 lõike 1 tähenduses. Käesolevas hagis käsitletakse rakendusakti õiguspärasust, st määruse nr 492/2011 artiklile 38 tugineva vaidlustatud otsuse õiguspärasust, kuna komisjon olevat ületanud selle sättega ning ELTL artikliga 291 talle antud rakenduspädevust.
- 43 Sellega seoses tuleb esmalt märkida, et komisjonile antud rakenduspädevus on piiratud nii ELTL artikli 291 lõikega 2 kui ka määruse nr 492/2011 sätetega. Euroopa Kohus leidis nimelt, et kui komisjonile on ELTL artikli 291 lõike 2 alusel antud rakenduspädevus, peab ta täpsustama seadusandliku akti sisu, et tagada selle rakendamine kõigis liikmesriikides ühetaolistel tingimustel (kohtuotsus komisjon *vs.* parlament ja nõukogu, EU:C:2014:170, punkt 39).
- 44 Järgnevalt ilmneb väljakujunenud kohtupraktikast, et oma rakenduspädevuse raames, mille piire hinnatakse eelkõige asjaomase seadusandliku akti üldistest põhieesmärkidest lähtudes, võib komisjon vastu võtta kõik alusakti rakendamiseks vajalikud ja tarvilikud rakendusmeetmed eeldusel, et need ei ole alusaktiga vastuolus (vt kohtuotsused *Madalmaad vs. komisjon*, C-478/93, EU:C:1995:324, punktid 30 ja 31; *Portugal vs. komisjon*, C-159/96, EU:C:1998:550, punktid 40 ja 41; *Parlament vs. komisjon*, C-403/05, EU:C:2007:624, punkt 51, ning *parlament ja Taani vs. komisjon*, C-14/06 ja C-295/06, EU:C:2008:176, punkt 52).
- 45 Lisaks ilmneb ELTL artikli 290 lõike 1 ja artikli 291 lõike 2 koostoimes lugemisest, et komisjon ei saa rakenduspädevust kasutada seadusandliku akti muutmiseks või täiendamiseks, isegi selle mitteolemuslike osade puhul.
- 46 Eelnevat arvestades tuleb märkida, et komisjon täpsustab seadusandlikku akti käesoleva kohtuotsuse punktis 43 viidatud kohtupraktika tähenduses, kui tema vastuvõetud rakendusakti sätted esiteks järgivad seadusandliku akti üldisi põhieesmärke ja teiseks on vajalikud või tarvilikud selle rakendamiseks, ilma seda täiendamata või muutmata.
- 47 Nende põhimõtete alusel tuleb hinnata parlamendi hagi toetuseks esitatud ainsat väidet.

Küsimus, kas vaidlustatud sätted järgivad määruse nr 492/2011 üldisi põhieesmärke

- 48 Vaidlustatud otsuse artiklis 1 on märgitud, et määruse nr 492/2011 II peatükis sätestatud kohustuste täitmiseks loob komisjon koos liikmesriikidega Euroopa tööturuasutuste võrgustiku EURES ja haldab seda.

- 49 Seega tuleb hinnata, kas vaidlustatud otsusega järgitakse selle määruse II peatüki „Vabade töökohtade ja töötaotlejate vahendus” üldisi põhieesmärke.
- 50 Nagu ilmneb määruse nr 492/2011 põhjendustest 8 ja 9, on selle määruse II peatüki üldine põhieesmärk „anda töötajatele võimalus võtta vastu konkreetseid tööpakkumisi liidu teistest piirkondadest”, tagades „üldiselt parema ülevaate tööturul toimuvast”. Selline parem ülevaade tuleb viidatud põhjenduse 8 kohaselt tagada „[v]abade töökohtade vahenduse mehhanism[iga] [...], eelkõige soodustades otsesidemeid nii kesksete kui ka piirkondlike tööturuasutuste vahel, ning kooskõlastades teabevahetust”.
- 51 Määruse nr 492/2011 artikli 11 lõike 1 teine lõik määratleb selle koostöö järgmiselt: „[l]iikmesriikide kesksed tööturuasutused teevad tihedat koostööd omavahel ja komisjoniga, et ühiselt tegutseda vabade töökohtade ja töötaotlejate vahendamisel kogu liidus ja sellest tuleneval töötajate tööle paigutamisel”.
- 52 Vaidlustatud otsuse põhjendusest 4 ja artiklist 2 ilmneb, et sarnaselt määrusega nr 492/2011 on selle otsusega soovitud edendada töötajate piiriülest geograafilist liikuvust, soodustades ühise tegevusraamistiku, st EURES raames läbipaistvust ja teabevahetust Euroopa tööturgude kohta. Vaidlustatud otsuse eesmärk langeb seega kokku määruse nr 492/2011 üldise põhieesmärgiga, mida täpsustati käesoleva kohtuotsuse punktis 50.
- 53 Vastab tõele, et vaidlustatud otsuse artikli 2 punktid b ja d mainivad vastavalt „osalemi[st] [...] suunatud liikuvusmeetmetes” ja „meetmete arendami[st] noorte töötajate liikuvuse julgustamiseks ja lihtsustamiseks” kui tegevusi, mida EURES edendab, ehkki neid tegevusi ei ole määruses nr 492/2011 otsesõnu ette nähtud. Siiski kuuluvad need tegevused ilmselgelt selle määrusega taotletava üldise põhieesmärgi alla, mis seisneb töötajate piiriülese geograafilise liikuvuse edendamises.
- 54 Pealegi ei võimalda ükski teine vaidlustatud otsuse säte, mille parlament hagiavalduses välja tõi ja mis puudutavad EURES ülesehitust ja toimimist, järeldada, et määruse nr 492/2011 üldisi põhieesmärke silmas pidades on see otsus määrusega vastuolus.
- 55 Nimelt on vaidlustatud otsuse artikli 3 punktis c ette nähtud võimalus määrata eraõiguslikke üksusi EURES partneriks seotud vastavalt selle otsuse põhjendusele 7 „tööturul erinevate tööturu teenuste pakujate esilekerkimise[ga]” pärast avalik-õiguslike tööturuteenuste monopoli keelustamist, ja sellega taotletakse EURES „potentsiaali täielik[ku] saavutamist[t]”. See säte on hõlmatud vaidlustatud otsuse eesmärgiga, mida on täpsustatud käesoleva kohtuotsuse punktis 52 ning mis langeb kokku määruse nr 492/2011 üldise põhieesmärgiga.
- 56 Sama kehtib ka ühelt poolt vaidlustatud otsuse artikli 4 lõike 3 punktiga b Euroopa koordineerimisametile pandud ülesande puhul arendada „liikuvuse üldkontseptsiooni”, ja teiselt poolt selle otsuse artikli 7 lõigetega 2 ja 3 EURES-le ülesandeks tehtud „täiendavate teenuste” pakkumise puhul, mis lõike 3 kohaselt täidavad „olulisi tööturu vajadusi”.
- 57 Lõpuks on vaidlustatud otsuse artiklis 8 ette nähtud EURES juhatuse loomise ning artikli 8 lõikega 7 talle konsulteeriva rolli omistamise, aga ka selle otsuse artiklis 10 ette nähtud EURES põhikirja komisjoni poolt vastuvõtmise eesmärgiks parandada EURES toimimist ja sellega soodustatakse seega vabade töökohtade ja töötajate vahendamist liidus.
- 58 Eelnevaid kaalutlusi silmas pidades tuleb seega järeldada, et vaidlustatud otsus järgib määruse nr 492/2011 II peatüki üldisi põhieesmärke.

Küsimus, kas vaidlustatud sätted on vajalikud või tarvilikud määruse nr 492/2011 rakendamiseks, ilma seda täiendamata või muutmata

- 59 Parlament väidab üldiselt, et liidu seadusandja soovis piirata komisjoni rakenduspädevust range miinimumiga, viidates määruse nr 492/2011 artiklis 38 selle määruse „kohaldamiseks vajalik[ele]” rakendusmeetmetele.
- 60 Sellise argumentatsiooniga ei saa nõustuda. Nimelt tuleb määruse nr 492/2011 artiklit 38 tõlgendada ETLT artikli 291 alusel. Selles olukorras osundab määruse nr 492/2011 artikli 38 viide vajalikele meetmetele vajadusele tagada selle määruse rakendamine kõigis liikmesriikides ühetaolistel tingimustel (vt kohtuotsus komisjon vs. parlament ja nõukogu, EU:C:2014:170, punkt 39), ilma et see siiski mõjutaks rakenduspädevuse ulatust, mis komisjonil on sama määruse II peatükis kehtestatud raamistiku alusel.
- 61 Kuna määruse nr 492/2011 II peatüki rakendamiseks vastu võetud vaidlustatud sätete tarvilikkust ei vaidlustata, siis kontrollimaks, kas need sätted järgivad komisjonile antud rakenduspädevuse piire, piisab sellest, kui hinnata, ega need ei täienda või muuda seda õigusnormi.
- 62 Sellega seoses peab meelde tuletama, et määruse nr 492/2011 II peatükis asuv artikli 11 lõike 1 teine lõik näeb ette, et liikmesriikide tööturuasutused teevad tihedat koostööd komisjoniga, „et ühiselt tegutseda vabade töökohtade ja töötaotlejate vahendamisel kogu liidus ja sellest tuleneval töötajate tööle paigutamisel”. Sellist ühist tegutsemist, mis tähendab määruse nr 492/2011 põhjenduse 9 kohaselt liikmesriikide tööhõivepoliitika teatavas ulatuses kooskõlastamist, iseloomustab selle määruse artiklis 12 ette nähtud teabe vahetamine probleemide kohta, mis tekivad seoses töötajate liikumis- ja töötamisvabadusega, ning nimetatud määruse artiklites 13–16 ette nähtud vabade töökohtade ja töötaotlejate vahendamise mehhanismi kehtestamine, kusjuures see mehhanism hõlmab samuti teabe vahetamist liikmesriikide eriasutuste ja liikmesriikide eriasutuste ja komisjoni vahel.
- 63 Tuleb märkida, et kuna EURES ei loodud selle määrusega, siis pandi komisjonile ülesandeks mitte üksnes algatada need „ühised toimimisviisid”, vaid ühtlasi ka töötada välja nende kord, järgides määruses nr 492/2011 selle kohta esitatud juhiseid.
- 64 Seega tuleb määrusega nr 492/2011 kehtestatud ühiste toimimisviiside selles samas määruses ette nähtud üldist raamistikku silmas pidades hinnata, kas komisjon on vaidlustatud otsust ja eelkõige hagiavalduses esile tõstetud sätteid vastu võttes ületanud oma rakenduspädevust selle määruse elluviimisel.
- 65 Parlament väidab esiteks, et komisjon ületas oma rakenduspädevust, nähes vaidlustatud otsuse artikli 2 punktides b ja d vastavalt ette, et EURES soodustab suunatud liikuvusmeetmetes osalemist ja meetmete arendamist noorte töötajate liikuvuse julgustamiseks ja lihtsustamiseks.
- 66 See argument tuleb tagasi lükata.
- 67 Nimelt kuuluvad parlamendi poolt viidatud sätted komisjoni ja liikmesriikide vahelise koostöö valdkonda, mis on ette nähtud määruse nr 492/2011 artikli 11 lõike 1 teises lõigus, ilma et need täiendaks või muudaks seadusandliku aktiga selles osas kehtestatud raamistikku. Nagu märkis kohtujurist oma ettepaneku punktides 51 ja 53, täpsustavad need sätted määruse viidatud sättes nimetatud ühiseid toimimisviise, rõhutades konkreetseid meetmeid, mida liikmesriigid juba siseriiklikul tasandil ellu viivad ja üksnes mille kooskõlastamist on vaidlustatud otsuse artikli 2 punktides b ja d taotletud.
- 68 Teiseks väidab parlament, et vaidlustatud otsuse artikli 3 punktis c ette nähtud EURES avamine eraõiguslikele üksustele muudab määrust nr 492/2011 ja ületab seetõttu nimetatud määrusega komisjonile antud rakenduspädevust.

- 69 Nagu ilmneb käesoleva kohtuotsuse punktist 45, ületaks komisjon tõepoolest määrusega nr 492/2011 talle antud rakenduspädevuse piire, kui ta muudaks selle määruse elemente.
- 70 Siiski ei tehta vaidlustatud otsuse artikli 3 punktiga c nimetatud määrusega kehtestatud raamistikku ühtegi muudatust.
- 71 Selle tarvis tuleb meelde tuletada, et määruse nr 492/2011 artikli 11 lõike 2 kohaselt määravad liikmesriigid eriasutused, millele usaldatakse koostöö üksteisega ja komisjoni talitustega vabade töökohtade ja töötaotlejate vahendamisel kogu liidus ja sellest tuleneval töötajate tööle paigutamisel. Nimetatud määruse ükski säte ei jäta seda koostööd üksnes avalik-õiguslikele üksustele. Vaidlustatud otsuse viide eraõiguslikele teenuseosutajatele kujutab endast seega määrusega nr 492/2011 kehtestatud raamistiku täpsustamist, mis võtab vastavalt vaidlustatud otsuse põhjendusele 7 arvesse avalik-õiguslike tööturuteenuste monopoli keelustamist liikmesriikides.
- 72 Seetõttu tuleb tagasi lükata ka parlamendi argument, mis puudutab vaidlustatud otsuse artikli 3 punkti c.
- 73 Kolmandaks väidab parlament, et komisjon ületas määrusega nr 492/2011 talle antud rakenduspädevust, nähes vaidlustatud otsuse artikli 4 lõike 3 punktis b ette, et Euroopa koordineerimisamet arendab „liikuvuse üldkontseptsiooni”.
- 74 Ka see argument tuleb tagasi lükata.
- 75 Nimelt tuleb meelde tuletada, et määrusega nr 492/2011 antakse Euroopa koordineerimisametile võtmeroll määruses sätestatud vabade töökohtade ja töötajate vahenduse mehhanismis.
- 76 Määruse nr 492/2011 artikli 18 esimese lõigu kohaselt on seega Euroopa koordineerimisameti „üldine ülesanne [...] soodustada vabade töökohtade vahendamist liidu piires”. Ehkki see säte paneb sellele ametile „eelkõige” tehnilised kohustused, tuleb märkida, et määrus nr 492/2011 annab sellele ametile ka olulised komisjoni ja liikmesriikide tegutsemist toetavad ülesanded.
- 77 Sellega seoses tuleb märkida, et määruse nr 492/2011 artikli 18 teise lõigu kohaselt koondab Euroopa koordineerimisamet selle määruse artiklites 12 ja 13 osutatud teabe ning sama määruse artikli 11 kohaselt tehtud uuringute ja teadustöö tulemusel saadud andmed, et välja selgitada kõik kasulikud üksikasjad võimalikest arengusuundadest liidu tööturul. Lisaks on sama määruse artikli 19 lõike 1 punkti a kohaselt selle ameti ülesanne „töötajate liikumise analüüsimi[ne]”. Euroopa koordineerimisameti toetavad ülesanded peavad niisiis võimaldama liikmesriikidel ja komisjonil võtta kogu asjassepuutuvat teavet arvestades vastu vajalikke tööturu tasakaalu kontrollmeetmeid, mis on ette nähtud määruse nr 492/2011 artiklis 17 ja mis kuuluvad selle määruse põhjenduses 9 esitatud eesmärgi alla, mis seisneb „liikmesriikide pingutus[te] [suunamises] tööhõivepoliitika kooskõlastamisele liidu tasandil”.
- 78 Selles kontekstis ei saa järeldada, et komisjon on ületanud oma rakenduspädevuse piire, tehes vaidlustatud otsuse artikli 4 lõike 3 punktis b Euroopa koordineerimisametile ülesandeks „liikuvuse üldkontseptsiooni arendami[se] vastavalt Euroopa tööhõivestrategiale”, kuna sellise üldkontseptsiooni eesmärk saab olla üksnes määruse nr 492/2011 artiklis 17 märgitud kontrollmeetmete vastuvõtmise ettevalmistamine ja liikmesriikide toetamine tööhõivepoliitika kooskõlastamisel liidu tasandil, vastavalt selle määruse põhjendusele 9, ilma et see täiendaks või muudaks selle määrusega kõnealusele ametile pandud toetava tegevuse laadi.
- 79 Neljandaks on parlamendi sõnul komisjon asunud liidu seadusandja kohale, võttes vaidlustatud otsuse artikli 7 lõigetes 2 ja 3 kasutusele mõiste „täiendavad teenused”.
- 80 See argument tuleb samuti tagasi lükata.

- 81 Tuleb meelde tuletada, et vaidlustatud otsuse artikkel 7 määratleb EURES teenustepaketi. Selle otsuse artikli 7 lõige 3 näeb EURES-le ette võimaluse pakkuda täiendavaid teenuseid. Viimati mainitud sätte kohaselt ei ole need teenused määruse nr 492/2011 II peatüki kohaselt kohustuslikud, kuid täidavad siiski olulisi tööturu vajadusi.
- 82 Kuna liikmesriikide tööturuteenused ei ole üldiselt piiratud üksnes selliste teenuste pakkumisega, mis on määruse nr 492/2011 järgi kohustuslikud, siis võis komisjon selle määrusega kehtestatud raamistikku täiendamata või muutmata järeldada, et sel viisil pakutavad võimalikud „täiendavad teenused” peaksid kuuluma määruse nr 492/2011 artikli 11 lõike 1 teises lõigus ette nähtud komisjoni ja liikmesriikide tööturuasutuste vahelise koostöö täideviimise raamistikku.
- 83 Nagu märkis kohtujurist oma ettepaneku punktis 89, on määruse nr 492/2011 II peatükiga taotletava vabade töökohtade ja töötaotlejate vahendamise eesmärgi paremaks täitmiseks vältimatult vaja, et EURES hõlmaks kogu teavet, mis on eri siseriiklike asutuste käsutuses, sh täiendavatest teenustest tulenevat teavet.
- 84 Viieandaks väidab parlament, et vaidlustatud otsuse artikli 8 lõige 7 näitab samuti, et komisjon ei jäänud oma määruse nr 492/2011 rakendamise ülesande piiresse.
- 85 Vaidlustatud otsuse artikli 8 lõikest 1 ilmneb, et EURES juhatus abistab komisjoni, Euroopa koordineerimisametit ja riiklike koordineerimisbüroosid EURES arengu soodustamises ja jälgimises. Selle otsuse artikli 8 lõike 7 kohaselt konsulteerib komisjon EURES juhatusega küsimustes, mis käsitlevad samas otsuses osutatud teenuste ja tegevuste strateegilist kavandamist, arengut, rakendamist ja hindamist.
- 86 Komisjon ei ületanud oma rakenduspädevust, kui ta lõi EURES juhatuse ja andis sellele konsulteeriva rolli.
- 87 Sellega seoses tuleb meelde tuletada, et arvestades seda, et EURES ei asutatud määrusega nr 492/2011, siis see määrus ja eelkõige määruse artikli 11 lõike 1 teine lõik annab komisjonile pädevuse töötada välja eeskirjad komisjoni ja liikmesriikide ühiseks tegutsemiseks vabade töökohtade ja töötaotlejate vahendamisel kogu liidus ja sellest tuleneval töötajate tööle paigutamisel. EURES juhatuse loomine ja sellele konsultatiivse rolli omistamine sättega, mille parlament vaidlustas, ei täienda ega muuda määrusega nr 492/2011 loodud raamistikku, kuna sellega on soovitud vaid tagada selles määruses ette nähtud ühise tegutsemise tõhus toimimine, ilma et seejuures omastataks (nagu märkis kohtujurist oma ettepaneku punktis 108) vastavalt määruse artiklitega 21 ja 29 loodud nõuandekomitee ja tehnilise komitee pädevust.
- 88 Seega ei saa vastu võtta ka vaidlustatud otsuse artikli 8 lõiget 7 puudutavat argumenti.
- 89 Lõpuks väidab parlament, et komisjon ületas oma rakenduspädevust, kui ta võttis vastu vaidlustatud otsuse artikli 10.
- 90 Ka see viimane argument tuleb tagasi lükata.
- 91 Nimelt piirdub vaidlustatud otsuse artikkel 10 selle märkimisega, et komisjon võtab vastu EURES põhikirja. Komisjoni poolt sellise põhikirja vastuvõtmine kujutab endast aga rakendusakti ELTL artikli 291 lõike 2 tähenduses; sellise akti õiguspärasust võib vajaduse korral hinnata hilisema tühistamishagi raames, võttes arvesse komisjonile antud rakenduspädevuse piire.

- 92 Siiski ei saa nõustuda, et pelgalt EURES põhikirja tulevase vastuvõtmise sätestamisega on komisjon ületanud oma rakenduspädevust. Nimelt ei täienda ega muuda vaidlustatud otsuse artikkel 10 määrusega nr 492/2011 loodud raamistikku, kuna selle sättega ja seal nimetatud toiminguga soovitakse üksnes lihtsustada EURES siseselt teabe vahetamist, mis on ette nähtud selle määruse artiklites 12 ja 13, ning soodustada selle tõhusat toimimist.
- 93 Kõigest eelnevast ilmneb, et parlamendi hagi toetuseks esitatud ainuke väide tuleb tagasi lükata.
- 94 Järelikult tuleb hagi jätta rahuldamata.

Kohtukulud

- 95 Kodukorra artikli 138 lõike 1 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna komisjon on kohtukulude hüvitamist nõudnud ja parlamendi ainus väide on tagasi lükatud, tuleb kohtukulud välja mõista parlamendilt.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (teine koda) otsustab:

1. **Jätta hagi rahuldamata.**
2. **Mõista kohtukulud välja Euroopa Parlamendilt.**

Allkirjad