



## Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 15. oktobra 2014\*

„Ničnostna tožba — Uredba (EU) št. 492/2011 — Izvedbeni sklep 2012/733/EU — Mreža EURES — Izvedbena pooblastila Evropske komisije — Obseg — Člen 291(2) PDEU“

V zadevi C-65/13,

zaradi ničnostne tožbe na podlagi člena 263 PDEU, vložene 7. februarja 2013,

**Evropski parlament**, ki ga zastopata A. Tamás in J. Rodrigues, agenta, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

tožeča stranka,

proti

**Evropski komisiji**, ki jo zastopata J. Enegren in C. Zadra, agenta, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

tožena stranka,

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi R. Silva de Lapuerta, predsednica senata, K. Lenaerts (poročevalec), podpredsednik Sodišča, J.-C. Bonichot, A. Arabadžiev in J. L. da Cruz Vilaça, sodniki,

generalni pravobranilec: P. Cruz Villalón,

sodni tajnik: V. Tourrès, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 30. aprila 2014,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 10. julija 2014,

izreka naslednjo

### Sodbo

- 1 Evropski parlament s tožbo predlaga razglasitev ničnosti Izvedbenega sklepa Komisije z dne 26. novembra 2012 o izvajanju Uredbe (EU) št. 492/2011 Evropskega parlamenta in Sveta glede uravnoteženja ponudbe in povpraševanja po prostih delovnih mestih ter postavitve mreže EURES na nove temelje (2012/733/EU) (UL L 328, str. 21, v nadaljevanju: izpodbijani sklep).

\* Jezik postopka: francoščina.

## Pravni okvir

### *Uredba št. 492/2011*

2 V uvodnih izjavah 8 in 9 Uredbe št. 492/2011 je navedeno:

„(8) Mehanizmi za popolnitev prostih delovnih mest, predvsem preko neposrednega sodelovanja med centralnimi zavodi za zaposlovanje in tudi med regionalnimi službami, kakor tudi z usklajevanjem izmenjave informacij, na splošni ravni zagotavlja bolj jasno podobo trga dela. Delavci, ki se želijo preseliti, bi morali biti redno obveščeni o življenjskih in delovnih pogojih.

(9) Med prostim pretokom delavcev, zaposlovanjem in poklicnim usposabljanjem obstajajo tesne povezave, predvsem kadar je poklicno usposabljanje namenjeno temu, da se delavcem omogoči, da lahko sprejmejo ponudbe za zaposlitev iz drugih regij Unije. Takšne povezave zahtevajo, da problemov, ki zaradi njih nastanejo, ne proučujemo več ločeno, ampak je treba nanje gledati v njihovi soodvisnosti ob hkratnem upoštevanju problemov zaposlovanja na regionalni ravni. Zaradi vseh teh razlogov so potrebna neposredna prizadevanja držav članic za uskladitev njihovih politik zaposlovanja.“

3 Člen 11 navedene uredbe določa:

„1. [...]

Centralni zavodi za zaposlovanje držav članic tesno sodelujejo med seboj in s Komisijo, da bi delovali skupaj pri popolnitvi prostih delovnih mest in prijavih za zaposlitev v Uniji in pri zaposlovanju, ki je rezultat tega sodelovanja.

2. V ta namen države članice določijo strokovne službe, ki so zadolžene za organizacijo dela na področjih, navedenih v drugem pododstavku odstavka 1, in za medsebojno sodelovanje ter za sodelovanje s službami Komisije.

[...]“

4 Člen 12 iste uredbe določa:

„1. Države članice Komisiji pošljejo informacije o problemih, ki se pojavijo v zvezi s prostim gibanjem in z zaposlovanjem delavcev, ter informacije o stanju in razvoju zaposlenosti.

2. Komisija ob kar največjem upoštevanju mnenja Strokovnega odbora iz člena 29 (v nadaljevanju: Strokovni odbor) določi način zbiranja informacij iz odstavka 1 tega člena.

3. V skladu s postopkom, ki ga Komisija določi ob kar največjem upoštevanju mnenja Strokovnega odbora, strokovna služba vsake države članice pošlje strokovnim službam drugih držav članic in Evropskemu uradu za usklajevanje [popolnitve prostih delovnih mest in prijavih za zaposlitev, v nadaljevanju: Evropski urad za usklajevanje] iz člena 18 informacije glede življenjskih in delovnih pogojev in glede stanja na trgu dela, ki so takšne narave, da se delavci drugih držav članic po njih lahko ravnajo. Te informacije se redno posodabljaajo.

[...]“

5 Člen 13 Uredbe št. 492/2011 določa:

„1. Strokovna služba vsake države članice redno pošilja strokovnim službam drugih držav članic in Evropskemu uradu za usklajevanje iz člena 18:

- (a) podatke o prostih delovnih mestih, ki bi jih lahko zasedli državljani drugih držav članic;
- (b) podatke o prostih delovnih mestih, o katerih so obveščene tretje države;
- (c) podatke o prijavih za zaposlitev, ki so jih vložile osebe, ki so formalno izrazile željo, da želijo delati v drugi državi članici;
- (d) informacije po regijah in panogah dejavnosti o prosilcih zaposlitve, ki so izjavili, da so dejansko pripravljene sprejeti zaposlitev v drugi državi.

Strokovna služba vsake države članice te informacije čim prej pošlje ustreznim zavodom in agencijam za zaposlovanje.

2. Podatke o prostih delovnih mestih in o prijavih za zaposlitev iz odstavka 1 se razširja v skladu z enotnim sistemom, ki ga ustanovi Evropski urad za usklajevanje iz člena 18 v sodelovanju s Strokovnim odborom.

Ta sistem se lahko ustrezno prilagodi, če je to potrebno.“

6 Člen 17 Uredbe št. 492/2011, ki je edini člen oddelka 3 te uredbe in je naslovljen „Ukrepi za nadzorovanje ravnovesja na trgu dela“, določa:

„1. Na podlagi poročila Komisije, ki se pripravi na podlagi informacij, ki jih sporočijo države članice, države članice in Komisija vsaj enkrat letno skupaj analizirajo rezultate ureditev Skupnosti v zvezi s prostimi delovnimi mesti in prijavih za zaposlitev.

2. Države članice skupaj s Komisijo proučijo vse možnosti za prednostno zasedanje razpoložljivih delovnih mest s strani državljanov držav članic, da bi dosegle ravnovesje med prostimi delovnimi mesti in prijavih za zaposlitev na trgu dela v Uniji. V ta namen sprejmejo vse potrebne ukrepe.

[...]“

7 Člen 18 Uredbe št. 492/2011 določa:

„Splošna naloga Evropskega urada za usklajevanje [...], ustanovljenega znotraj Komisije, je spodbujanje popolnitve prostih delovnih mest in prijav za zaposlitev na ravni Unije. Zadolžen je predvsem za vse tehnične naloge na tem področju, ki so na podlagi te uredbe dodeljene Komisiji in zlasti za pomoč državnim zavodom za zaposlovanje.

Evropski urad za usklajevanje povzema informacije iz členov 12 in 13 ter podatke iz študij in raziskav, izvedenih na podlagi člena 11, na način, ki prikazuje koristna dejstva v zvezi s predvidljivimi razvojnimi trendi na trgu dela v Uniji [...]“

8 Člen 19(1) navedene uredbe določa:

„Evropski urad za usklajevanje je zadolžen zlasti:

- (a) za koordinacijo konkretnih ukrepov, ki so na ravni Unije potrebni za popolnitev prostih delovnih mest in prijav za zaposlitev ter za analizo gibanj delavcev, ki iz tega sledijo;

[...]“

9 Člen 20 iste uredbe določa:

„Komisija lahko v dogovoru s pristojnim organom vsake države članice in v skladu s pogoji in postopki, ki jih določi na podlagi mnenja Strokovnega odbora, organizira obiske in napotitve uradnikov drugih držav članic ter programe dodatnega izobraževanja za strokovne kadre.“

10 S členom 21 Uredbe št. 492/2011 je ustanovljen Svetovalni odbor, ki je zadolžen za pomoč Komisiji pri preučevanju vprašanj, ki lahko nastanejo pri izvrševanju Pogodbe DEU in sprejemanju ukrepov v zvezi s tem na področju prostega gibanja in zaposlovanja delavcev.

11 S členom 29 navedene uredbe je ustanovljen Strokovni odbor, ki je zadolžen za pomoč Komisiji pri pripravljanju, uveljavljanju in spremljanju vseh tehničnih opravil in ukrepov za uporabo te uredbe in morebitnih dopolnilnih ukrepov.

12 Člen 38 navedene uredbe določa:

„Komisija sprejme v skladu s to uredbo ukrepe za njeno izvajanje. V ta namen tesno sodeluje z osrednjimi javnimi organi držav članic.“

#### *Izpodbijani sklep*

13 V uvodnih izjavah 4 in 7 izpodbijanega sklepa je navedeno:

„(4) EURES bi moral spodbujati boljše delovanje trgov dela in zadovoljevanje gospodarskih potreb z olajševanjem nadnacionalne in čezmejne geografske mobilnosti delavcev, hkrati pa zagotavljati mobilnost pod poštenimi pogoji in spoštovanje veljavnih delovnih standardov. Prizadevati bi si moral za še večjo preglednost trgov dela z zagotavljanjem izmenjave in obdelave ponudb in prijav za zaposlitev (t. j. ‚uravnoteženja ponudbe in povpraševanja po prostih delovnih mestih‘ ali ‚uravnavanja ponudbe in povpraševanja‘ v smislu Uredbe) in podpiranjem dejavnosti na področju zaposlovanja, svetovanja in usmerjanja na nacionalni in čezmejni ravni, s čimer bo prispeval k uresničevanju ciljev strategije Evropa 2020.

(7) Ukinitev monopolov je skupaj z drugim razvojem privedla do pojava številnih ponudnikov storitev zaposlovanja na trgu dela. Da bi dosegel svoj polni potencial, bi bilo treba EURES odpreti za udeležbo teh izvajalcev, ki si prizadevajo za polno upoštevanje veljavnih delovnih standardov in pravnih zahtev ter drugih standardov kakovosti EURES.“

14 Člen 1 izpodbijanega sklepa določa:

„Za izpolnitev obveznosti iz poglavja II Uredbe (EU) št. 492/2011 Komisija in države članice vzpostavijo in upravljajo Evropsko mrežo zavodov za zaposlovanje, imenovano EURES.“

15 Člen 2 izpodbijanega sklepa določa:

„V korist iskalcev zaposlitve, delavcev in delodajalcev EURES spodbuja, če je primerno, v sodelovanju z drugimi evropskimi službami ali mrežami:

[...]

(b) uravnoteženje ponudbe in povpraševanja po prostih delovnih mestih ter posredovanje delovnih mest na nadnacionalni, medregionalni in čezmejni ravni prek izmenjave prostih delovnih mest in prijav za zaposlitev ter sodelovanje v ciljnih dejavnostih mobilnosti na ravni EU;

[...]

(d) razvoj ukrepov za spodbujanje in olajšanje mobilnost mladih delavcev;

[...]“

16 V skladu s členom 3 izpodbijanega sklepa EURES poleg Evropskega urada za usklajevanje in članov EURES (strokovne službe, ki jih določijo države članice, in sicer nacionalni koordinacijski uradi) obsega tudi:

„[...]

(c) partnerji EURES v skladu s členom 15(1) Uredbe (EU) št. 492/2011; partnerje EURES določijo posamezni člani EURES in lahko vključujejo javne ali zasebne ponudnike storitev, ki so dejavni na ustreznem področju posredovanja delovnih mest in zaposlovanja, ter sindikate in organizacije delodajalcev. Kandidati za status partnerjev EURES se morajo obvezati, da bodo izpolnjevali naloge in pristojnosti iz člena 7;

(d) pridruženi partnerji EURES, ki v skladu s členom 6 zagotavljajo omejene storitve pod nadzorom in odgovornostjo partnerja EURES ali Evropskega koordinacijskega urada.“

17 Evropski urad za usklajevanje v skladu s členom 4(3) izpodbijanega sklepa:

„Zlasti skrbi za: [...]

(b) analizo geografske in poklicne mobilnosti z vidika doseganja ravnotežja med ponudbo in povpraševanjem ter pripravo splošnega pristopa k mobilnosti v skladu z evropsko strategijo zaposlovanja; [...]“

18 Člen 7 izpodbijanega sklepa določa:

„1. Celotna paleta storitev EURES obsega zaposlovanje, usklajevanje ponudbe in povpraševanja na trgu dela ter posredovanje delovnih mest in zajema vse faze posredovanja delovnih mest od priprave pred zaposlitvijo do pomoči po zaposlitvi, vključno s povezanimi informacijami in svetovanjem.

2. Storitve se podrobneje določijo v katalogu storitev EURES, ki je del statuta EURES, kakor je določen v členu 10, in jih sestavljajo univerzalne storitve, ki jih zagotavljajo vsi partnerji EURES, in dopolnilne storitve.

3. Univerzalne storitve so storitve, določene v poglavju II Uredbe (EU) št. 492/2011, zlasti v členu 12(3) in členu 13. Dopolnilne storitve niso obvezne v smislu poglavja II Uredbe (EU) št. 492/2011, vendar zapolnjujejo pomembne potrebe trga dela.

[...]“

19 Člen 8 izpodbijanega sklepa določa:

„1. Upravni odbor EURES pomaga Komisiji, Evropskemu koordinacijskemu uradu in nacionalnim koordinacijskim uradom pri pospeševanju in nadziranju razvoja EURES.

[...]

7. Komisija se posvetuje z upravnim odborom EURES glede vprašanj, ki se nanašajo na strateško načrtovanje, razvoj, izvajanje, spremljanje ter ocenjevanje storitev in dejavnosti iz tega sklepa, vključno s:

- (a) statutom EURES v skladu s členom 10;
- (b) strategijami, operativnimi cilji in delovnimi programi za mrežo EURES;
- (c) poročili Komisije v skladu s členom 17 Uredbe (EU) št. 492/2011.“

20 Člen 10 izpodbijanega sklepa določa:

„1. Komisija sprejme statut EURES v skladu s postopki iz člena 12(2), člena 13(2), člena 19(1) in člena 20 Uredbe (EU) št. 492/2011 po posvetovanju z upravnim odborom EURES, ustanovljenim v skladu s členom 8 tega sklepa.

2. Ob upoštevanju načela, da morajo biti vsa prosta delovna mesta in prijave za zaposlitev, ki jih objavi kateri koli član EURES, dostopni na celotnem ozemlju Unije, statut EURES vsebuje zlasti:

- (a) katalog storitev EURES z opisom univerzalnih in dopolnilnih storitev, ki jih zagotavljajo člani in partnerji EURES, vključno s storitvami za usklajevanje ponudbe in povpraševanja na trgu dela, kot je individualno svetovanje strankam, t. j. iskalcem zaposlitve, delavcem ali delodajalcem;

[...]

- (d) operativne cilje mreže EURES, standarde kakovosti, ki jih je treba uporabljati, ter obveznosti članov in partnerjev EURES, kar vključuje:

[...]

- (ii) vrsto informacij, na primer o trgih dela, življenjskih razmerah in delovnih pogojih, ponudbah in povpraševanju za zaposlitev, pripravništvih in vajeništvih, ukrepih za spodbujanje mobilnosti mladih, pridobivanju spretnosti ter ovirah za mobilnost, ki jih morajo zagotoviti svojim strankam in preostalemu delu mreže, v sodelovanju z drugimi zadevnimi evropskimi službami ali mrežami;

- (iii) opise nalog in merila za imenovanje nacionalnih koordinatorjev, svetovalcev EURES in drugega ključnega osebja na nacionalni ravni;

- (iv) izobrazbo in kvalifikacije, zahtevane za osebje EURES, ter pogoje in postopke za organizacijo obiskov in službenih potovanj uradnikov in specializiranega osebja;

[...]“

### **Predlogi strank**

21 Parlament Sodišču predlaga, naj:

- izpodbijani sklep razglasi za ničen in
- Komisiji naloži plačilo stroškov.

- 22 Komisija Sodišču predlaga, naj:
- tožbo zavrne in
  - Parlamentu naloži plačilo stroškov.
- 23 Komisija podredno predlaga, naj se, če bo Sodišče v celoti ali delno ugodilo tožbi, ohranijo učinki izpodbijanega sklepa ali njegovih določb, razglašanih za nične, dokler ne začne v razumnem roku veljati nov sklep, s katerim bo nadomeščen izpodbijani sklep.

## Tožba

### *Trditve strank*

- 24 Parlament v utemeljitev tožbe navaja le en tožbeni razlog, ki se nanaša na kršitev člena 38 Uredbe št. 492/2011 in zlorabo izvedbenih pooblastil, ki jih je zakonodajalec podelil Komisiji na podlagi tega člena.
- 25 Parlament najprej opozarja, da daje člen 38 Uredbe št. 492/2011 Komisiji pooblastila za sprejetje ukrepov „za [...] izvajanje“ te uredbe. Zakonodajalec Unije naj bi tako izvedbena pooblastila želel kar najbolj omejiti. Zato naj Komisiji z izvedbenimi akti ne bi bilo treba izpopolniti okvira, določenega z navedeno uredbo. V normativni strukturi Pogodbe naj bi bil namreč izvedbeni akt iz člena 291 PDEU namenjen le izvedbi obstoječih pravil osnovnega akta, ne pa tudi njegovi dopolnitvi.
- 26 Parlament nato navaja šest členov izpodbijanega sklepa, ki po njegovem mnenju dopolnjujejo nekatere elemente Uredbe št. 492/2011 in zato presegajo izvedbena pooblastila, ki jih Komisiji daje člen 38 Uredbe št. 492/2011.
- 27 Prvič, Parlament meni, da cilji, naštetih v členu 2(b) in (d) izpodbijanega sklepa, odražajo politične odločitve, tako da omogočajo koncentracijo dejavnosti EURES z določitvijo nekaterih kategorij delavcev v okviru delovanja mehanizma uravnoveženja, ki je uveden z Uredbo št. 492/2011, za prednostne. Podpore dejavnostim mobilnosti in priprave ukrepov za spodbujanje in omogočanje mobilnosti mladih delavcev naj navedena uredba ne bi urejala, saj naj ta ne bi dajala prednosti nobeni posamezni skupini.
- 28 Drugič, Parlament izpodbija pooblastila Komisije za odprtje mreže EURES zasebnim subjektom, kot je določeno v členu 3(c) izpodbijanega sklepa. Tako odprtje naj bi namreč spremenilo okvir, predhodno določen z Uredbo št. 492/2011. Parlament meni, da se ta uredba nanaša le na javni sektor v okviru mehanizma uravnoveženja, uvedenega z navedeno uredbo.
- 29 Tretjič, Parlament trdi, da naloga, ki je s členom 4(3)(b) izpodbijanega sklepa naložena Evropskemu uradu za usklajevanje, da pripravi „splošni pristop k mobilnosti“, močno presega izvedbena pooblastila, ki jih Komisiji daje Uredba št. 492/2011. Na podlagi členov 18 in 19 Uredbe št. 492/2011, ki sta določbi, ki razlikujeta med Komisijo in Evropskim uradom za usklajevanje, ustanovljenem v Komisiji, naj bi bile namreč naloge, naložene tej instituciji, jasno določene in naj bi bile le tehnične ali administrativne. Navedena uredba št. 492/2011 naj za Evropski urad za usklajevanje ne bi določala nobenega konkretnega ukrepa načrtovanja.
- 30 Četrtič, Parlament meni, da je Komisija s tem, da je v člen 7(2) in (3) izpodbijanega sklepa uvedla pojem „dopolnilne storitve“, nadomestila zakonodajalca Unije. Iz opredelitve *a contrario* „univerzalnih storitev“ v prvem stavku člena 7(3) izpodbijanega sklepa naj bi izhajalo, da se Uredba št. 492/2011 na dopolnilne storitve ne nanaša. Če pa bi bile te s to uredbo zajete, bi bilo treba ugotoviti, da ta ne

razlikuje med različnimi storitvami, glede na to, ali so obvezne ali neobvezne. Parlament tudi poudarja, da dopolnilne storitve, čeprav niso obvezne, pravno učinkujejo. V zvezi s tem se sklicuje na člen 6(5) izpodbijanega sklepa.

- 31 Petič, Parlament trdi, da je Komisija s členom 8(7) izpodbijanega sklepa, ki določa, da se Komisija glede več vprašanj posvetuje z upravnim odborom EURES, ustvarila kvazikomitolško strukturo za izvajanje Uredbe št. 492/2011, čeprav člen 38 te uredbe določa, da Komisija tesno sodeluje z osrednjimi javnimi organi držav članic.
- 32 Parlament se sprašuje, ali lahko izvedbeni akt na splošno ustvari tak institucionalni okvir, ki pogojuje postopek, ki ga je treba izvesti za sprejetje drugih aktov, tudi če bi ti bili strogo izvedbeni, to je natančni in povsem tehnični.
- 33 Vsekakor naj bi se del vprašanj, o katerih se je treba posvetovati z upravnim odborom EURES, kot je strateško načrtovanje ali sprejetje statuta EURES, nanašal na elemente, ki niso ne natančni ne zgolj tehnični, temveč naj bi dopolnjevali Uredbo št. 492/2011.
- 34 Tudi če bi domnevali, da statut mreže EURES vključuje ukrepe, ki pomenijo izvedbene akte, ki bi jih Komisija lahko sprejela v skladu s členom 38 Uredbe št. 492/2011 – *quod non* – naj bi člen 10(1) izpodbijanega sklepa s tem, da določa posvetovanje z upravnim odborom EURES, dodal nov procesni pogoj za sprejetje takih ukrepov, ki ne izhaja iz člena 38 navedene uredbe.
- 35 Poleg tega je po mnenju Parlamenta zakonodajalec Unije že ustanovil organe, ki morajo Komisiji pomagati pri izvajanju politike, ki spada v okvir Uredbe št. 492/2011. Svetovalni odbor in strokovni odbor, ki sta omenjena v členih 21 in 29 te uredbe, naj bi namreč imela tako nalogo. Iz tega naj bi izhajalo morebitno prekrivanje med pristojnostmi navedenega svetovalnega in strokovnega odbora na eni strani in pristojnostmi upravnega odbora EURES, ki izhajajo iz izpodbijanega sklepa, na drugi. Komisija naj brez delovanja zakonodajalca Unije ne bi bila pooblaščenca za dopolnitev tega institucionalnega okvira, kot izhaja iz Uredbe št. 492/2011.
- 36 Šestič, glede statuta EURES, katerega sprejetje določa člen 10 izpodbijanega sklepa, Parlament navaja, da odstavek 1 tega člena določa, da ga sprejme Komisija v skladu s postopki, določenimi v členih 12, 13, 19 in 20 Uredbe št. 492/2011. Komisija naj bi si tako vzela izvedbena pooblastila in določila postopek, ki se uporabi za sprejetje navedenega statuta, čeprav naj bi dodelitev teh izvedbenih pooblastil in določitev tega postopka spadala v pristojnost zakonodajalca Unije. Člen 10 izpodbijanega sklepa naj bi namreč z vrinjenjem med Uredbo št. 492/2011 in bodočim statutom EURES izgubil vsakršno izvedbeno naravo v smislu člena 291 PDEU. Parlament meni, da bo statut EURES predmet ločenega akta, ki prav tako temelji na členu 38 navedene uredbe.
- 37 Člen 10 izpodbijanega sklepa naj bi vključeval elemente, ki določajo obseg členov 12, 13, 19 in 20 Uredbe št. 492/2011. Iz navedenega člena 10(2)(d) izhaja, da statut EURES vsebuje pravne obveznosti za člane in partnerje EURES. Medtem ko člen 12(3) Uredbe št. 492/2011 določa, da je treba „informacije glede življenjskih in delovnih pogojev in glede stanja na trgu dela, ki so takšne narave, da se delavci drugih držav članic po njih lahko ravnaajo“ predložiti „[v] skladu s postopkom, ki ga Komisija določi“, člen 10(2)(d)(ii) izpodbijanega sklepa natančno določa vsebino teh informacij, ki presega splošno formulacijo Uredbe št. 492/2011. Poleg tega naj bi bila ta podobno dopolnjena z odstavkom 2(d)(iii) in (iv) člena 10 izpodbijanega sklepa glede meril določitve ali usposabljanja in kvalifikacij, zahtevanih za osebe EURES.
- 38 Komisija odgovarja, da je izpodbijani sklep povsem v skladu s členom 291 PDEU in ne presega izvedbenih pooblastil, določenih in razmejenih z Uredbo št. 492/2011.



## Presoja Sodišča

### Uvodne ugotovitve

- 39 Člen 291(2) PDEU določa, da če so potrebni enotni pogoji za izvajanje pravno zavezujočih aktov Unije, se s temi akti na Komisijo ali v ustrezno utemeljenih posebnih primerih in v primerih iz členov 24 PEU in 26 PEU na Svet prenesejo izvedbena pooblastila.
- 40 Člen 38 Uredbe št. 492/2011 Komisiji podeljuje izvedbena pooblastila v smislu člena 291(2) PDEU. Navedeni člen 38 namreč določa, da Komisija sprejme ukrepe, potrebne za izvajanje te uredbe.
- 41 Izpodbijani sklep temelji na členu 38 Uredbe št. 492/2011 in v skladu s členom 291(4) PDEU v naslovu vsebuje izraz „izvedbeni“.
- 42 Nasprotno kot tožba, na podlagi katere je bila izdana sodba Komisija/Parlament in Svet (C-427/12, EU:C:2014:170), se ta tožba ne nanaša na zakonitost izbire, ki jo opravi zakonodajalec Unije, kadar Komisiji podeli izvedbena pooblastila v smislu člena 291(2) PDEU, namesto da bi ji podelil pooblastilo v smislu člena 290(1) PDEU. Ta tožba se nanaša na zakonitost izvedbenega akta, namreč izpodbijanega sklepa, ki temelji na členu 38 Uredbe št. 492/2011, ker naj bi Komisija prekoračila izvedbena pooblastila, ki ji jih dajeta zadnjenavedena določba in člen 291 PDEU.
- 43 V zvezi s tem je treba najprej navesti, da so izvedbena pooblastila, podeljena Komisiji, hkrati razmejena s členom 291(2) PDEU in določbami Uredbe št. 492/2011. Sodišče je namreč razsodilo, da mora Komisija, kadar so ji na podlagi člena 291(2) PDEU podeljena izvedbena pooblastila, natančno določiti vsebino zakonodajnega akta, da bi zagotovila njegovo izvedbo pod enotnimi pogoji v vseh državah članicah (sodba Komisija/Parlament in Svet, EU:C:2014:170, točka 39).
- 44 Dalje, iz ustaljene sodne prakse izhaja, da lahko Komisija v okviru svojih izvedbenih pooblastil, katerih meje so določene zlasti glede na temeljne splošne cilje zadevnega zakonodajnega akta, sprejme vse potrebne oziroma primerne ukrepe za izvajanje tega akta, če niso v nasprotju z njim (sodbe Nizozemska/Komisija, C-478/93, EU:C:1995:324, točki 30 in 31; Portugalska/Komisija, C-159/96, EU:C:1998:550, točki 40 in 41; Parlament/Komisija, C-403/05, EU:C:2007:624, točka 51, in Parlament in Danska/Komisija, C-14/06 in C-295/06, EU:C:2008:176, točka 52).
- 45 Poleg tega iz člena 290(1) PDEU v povezavi s členom 291(2) PDEU izhaja, da Komisija pri izvajanju izvedbenih pooblastil ne sme niti spremeniti niti dopolniti zakonodajnega akta, tudi v njegovih nebitvenih elementih ne.
- 46 Na podlagi navedenega je treba ugotoviti, da Komisija pojasni zakonodajni akt v smislu sodne prakse, navedene v točki 43 te sodbe, če določbe izvedbenega akta, ki ga Komisija sprejme, spoštujejo bistvene splošne cilje zakonodajnega akta in so potrebne oziroma primerne za njegovo izvedbo, ne da bi ga dopolnjevale ali spreminjale.
- 47 Edini tožbeni razlog, ki ga navaja Parlament v utemeljitev tožbe, je treba preučiti glede na ta načela.

Vprašanje, ali določbe izpodbijanega sklepa spoštujejo bistvene splošne cilje Uredbe št. 492/2011

- 48 Člen 1 izpodbijanega sklepa določa, da Komisija in države članice za izpolnitev obveznosti iz poglavja II Uredbe (EU) št. 492/2011 vzpostavijo in upravljajo Evropsko mrežo zavodov za zaposlovanje, imenovano EURES.
- 49 Preučiti je torej treba, ali izpodbijani sklep spoštuje bistvene splošne cilje poglavja II navedene uredbe, naslovljenega „Popolnitev prostih delovnih mest in prijave za zaposlitev“.

- 50 Kot izhaja iz uvodnih izjav 8 in 9 Uredbe št. 492/2011, je bistveni splošni cilj poglavja II te uredbe, „da se delavcem omogoči, da lahko sprejmejo ponudbe za zaposlitev iz drugih regij Unije“, tako da se „na splošni ravni zagotavlja bolj jasno podobo trga dela“. To jasno podobo je treba, kot je navedeno v uvodni izjavi 8, doseči z „[m]ehanizmi za popolnitev prostih delovnih mest, predvsem preko neposrednega sodelovanja med centralnimi zavodi za zaposlovanje in tudi med regionalnimi službami, kakor tudi z usklajevanjem izmenjave informacij“.
- 51 Člen 11(1), drugi pododstavek, Uredbe št. 492/2011 to sodelovanje opredeli tako, da določa, da „[c]entralni zavodi za zaposlovanje držav članic tesno sodelujejo med seboj in s Komisijo, da bi delovali skupaj pri popolnitvi prostih delovnih mest in prijavih za zaposlitev v Uniji in pri zaposlovanju, ki je rezultat tega sodelovanja“.
- 52 Iz uvodne izjave 4 in člena 2 izpodbijanega sklepa pa izhaja, da se ta tako kot Uredba št. 492/2011 nanaša na spodbujanje nadnacionalne in čezmejne geografske mobilnosti delavcev s prizadevanjem v okviru skupnega delovanja, in sicer EURES, za preglednost evropskih trgov dela z zagotavljanjem izmenjave informacij. Cilj izpodbijanega sklepa torej ustreza bistvenemu splošnemu cilju Uredbe št. 492/2011, navedenemu v točki 50 te sodbe.
- 53 Res je, da sta v členu 2(b) in (d) izpodbijanega sklepa med ukrepi, ki naj bi jih spodbujal EURES, navedena „sodelovanje v ciljnih dejavnostih mobilnosti“ in „razvoj ukrepov za spodbujanje in olajšanje mobilnost mladih delavcev“, čeprav taki ukrepi z Uredbo št. 492/2011 niso izrecno določeni. Vendar pa taki ukrepi očitno spadajo v bistveni splošni cilj te uredbe, ki je spodbujati čezmejno geografsko mobilnost delavcev.
- 54 Poleg tega nobena od drugih določb izpodbijanega sklepa, ki jih je Parlament navedel v tožbi in ki se nanašajo na sestavo in delovanje EURES, ne omogoča ugotovitve, da je navedeni sklep glede na bistvene splošne cilje Uredbe št. 492/2011 v nasprotju s to uredbo.
- 55 Možnost za zasebne subjekte, da se določijo za partnerje EURES, ki je določena v členu 3(c) izpodbijanega sklepa, je, kot izhaja iz uvodne izjave 7 tega sklepa, povezana s „pojav[om] številnih ponudnikov storitev zaposlovanja na trgu dela“ po odpravi monopola javnih zavodov za zaposlovanje in je namenjena temu, da EURES doseže „svoj polni potencial“. Ta določba spada v cilj izpodbijanega sklepa, kot je pojasnjen v točki 52 te sodbe, ki ustreza bistvenemu splošnemu cilju Uredbe št. 492/2011.
- 56 Enako velja za nalogo, ki je s členom 4(3)(b) izpodbijanega sklepa naložena Evropskemu uradu za usklajevanje, da „priprav[i] splošn[i] pristop[...] k mobilnosti“ in „dopolnilne storitve“, ki jih zagotovi EURES v skladu s členom 7(2) in (3) tega sklepa in ki, kot izhaja iz navedenega odstavka 3, zapolnjujejo „pomembne potrebe trga dela“.
- 57 Nazadnje, ustanovitev upravnega odbora EURES, določena v členu 8 izpodbijanega sklepa, in dodelitev posvetovalne vloge temu odboru z odstavkom 7 tega člena ter sprejetje statuta EURES s strani Komisije, kakor določa člen 10 tega sklepa, se nanašajo na izboljšanje delovanja EURES in tako spodbujajo uravnoteženje ponudbe in povpraševanja po prostih delovnih mestih v Uniji.
- 58 Glede na navedeno je torej treba ugotoviti, da izpodbijani sklep spoštuje bistvene splošne cilje poglavja II Uredbe št. 492/2011.

Vprašanje, ali so izpodbijane določbe potrebne oziroma primerne za izvajanje Uredbe št. 492/2011, ne da bi jo dopolnjevale ali spreminjale

- 59 Parlament na splošno meni, da je zakonodajalec Unije s tem, da se je v členu 38 Uredbe št. 492/2011 skliceval na „ukrepe za njeno izvajanje“, izvedbena pooblastila Komisije želel omejiti na minimum.

- 60 Take trditve ni mogoče sprejeti. Člen 38 Uredbe št. 492/2011 je namreč treba razlagati glede na člen 291 PDEU. V teh okoliščinah se sklicevanje na ukrepe v členu 38 Uredbe št. 492/2011 nanaša na potrebo po zagotovitvi izvedbe te uredbe pod enotnimi pogoji v vseh državah članicah (glej sodbo Komisija/Parlament in Svet, EU:C:2014:170, točka 39), ne da bi se posegalo v obseg izvedbenih pooblastil, ki jih ima Komisija v okviru, določenem v poglavju II te uredbe.
- 61 Ker se primernost izpodbijanih določb za izvedbo poglavja II Uredbe št. 492/2011 ne izpodbija, za presojo, ali te spoštujejo meje izvedbenih pooblastil, priznanih Komisiji, zadostuje preučiti, ali dopolnjujejo oziroma spreminjajo navedeni zakonodajni akt.
- 62 V zvezi s tem je treba opozoriti, da člen 11(1), drugi pododstavek, ki je v poglavju II Uredbe št. 492/2011, določa tesno sodelovanje med zavodi držav članic za zaposlovanje in Komisijo, „da bi delovali skupaj pri popolnitvi prostih delovnih mest in prijavih za zaposlitev v Uniji in pri zaposlovanju, ki je rezultat tega sodelovanja“. Za tako skupno delovanje, ki, kot izhaja iz uvodne izjave 9 Uredbe št. 492/2011, pomeni določeno usklajevanje politik zaposlovanja držav članic, je značilna izmenjava informacij o problemih, ki se pojavljajo v zvezi s prostim gibanjem in z zaposlovanjem delavcev, kot je določeno v členu 12 te uredbe, in vzpostavitev mehanizma uravnoteženja ponudbe in povpraševanja po prostih delovnih mestih, kot je določeno v členih od 13 do 16 navedene uredbe, pri čemer ta mehanizem vključuje tudi izmenjavo informacij med strokovnimi službami držav članic ter med temi in Komisijo.
- 63 Vendar je treba ugotoviti, da je bila, ker EURES ni bil ustanovljen s to uredbo, Komisija zadolžena ne le za vzpostavitev takega „skupnega delovanja“, ampak tudi za pripravo pravil o tem delovanju ob spoštovanju usmeritev, ki jih v zvezi s tem vsebuje Uredba št. 492/2011.
- 64 Ob upoštevanju splošnega okvira, določenega z Uredbo št. 492/2011, o skupnem delovanju, ki je v njej določeno, je treba preučiti, ali je Komisija s sprejetjem izpodbijanega sklepa, zlasti z določbami, navedenimi v tožbi, prekoračila izvedbena pooblastila pri izvedbi te uredbe.
- 65 Parlament meni, prvič, da je Komisija s tem, da je v členu 2(b) in (d) izpodbijanega sklepa določila, da EURES spodbuja sodelovanje v ciljnih dejavnostih mobilnosti in pripravi ukrepe za spodbujanje in olajšanje mobilnosti mladih delavcev, prekoračila izvedbena pooblastila.
- 66 To trditev je treba zavriniti.
- 67 Določbe, ki jih navaja Parlament, spadajo namreč na področje sodelovanja med Komisijo in državami članicami iz člena 11(1), drugi pododstavek, Uredbe št. 492/2011, ne da bi dopolnjevale oziroma spreminjale okvir, določen v zvezi s tem z zakonodajnim aktom. Kot je generalni pravobranilec navedel v točkah 51 in 53 sklepnih predlogov, navedene določbe urejajo skupno delovanje iz zadnjenavedene določbe tako, da izpostavljajo posebne ukrepe, ki jih že izvajajo države članice na nacionalni ravni in za katere člen 2(b) in (d) izpodbijanega sklepa zagotavlja le uskladitev.
- 68 Drugič, Parlament meni, da odprtje EURES za zasebne subjekte, določeno v členu 3(c) izpodbijanega sklepa, vsebuje spremembo Uredbe št. 492/2011 in presega izvedbena pooblastila, ki jih ta daje Komisiji.
- 69 Komisija bi res, kot izhaja iz točke 45 te sodbe, prekoračila meje izvedbenih pooblastil, ki ji jih daje Uredba št. 492/2011, če bi spremenila elemente te uredbe.
- 70 Vendar člen 3(c) izpodbijanega sklepa ne vsebuje nobene spremembe okvira, določenega z navedeno uredbo.

- 71 V zvezi s tem je treba opozoriti, da države članice v skladu s členom 11(2) Uredbe št. 492/2011 določijo strokovne službe, ki so zadolžene za medsebojno sodelovanje ter za sodelovanje s službami Komisije na področjih uravnoteženja ponudbe in povpraševanja po prostih delovnih mestih v Uniji in zaposlovanja, ki izhaja iz tega. Nobena določba navedene uredbe tega sodelovanja ne pridržuje javnim subjektom. Sklicevanje na zasebne ponudnike v izpodbijanem sklepu je tako natančna določitev okvira, postavljenega z Uredbo št. 492/2011, ki upošteva, kot izhaja iz uvodne izjave 7 izpodbijanega sklepa, odpravo monopola javnih zavodov za zaposlovanje v državah članicah.
- 72 Trditev Parlamenta glede člena 3(c) izpodbijanega sklepa je torej prav tako treba zavrniti.
- 73 Tretjič, Parlament trdi, da je Komisija s tem, da je v členu 4(3)(b) izpodbijanega sklepa določila, da Evropski urad za usklajevanje skrbi za „pripravo splošnega pristopa k mobilnosti“, prekoračila izvedbena pooblastila, ki so ji podeljena z Uredbo št. 492/2011.
- 74 Te trditve prav tako ni mogoče sprejeti.
- 75 Opozoriti je namreč treba, da Uredba št. 492/2011 Evropskemu uradu za usklajevanje podeljuje ključno vlogo v mehanizmu uravnoteženja ponudbe in povpraševanja po prostih delovnih mestih, ki je v njej določena.
- 76 Tako je v skladu s členom 18, prvi odstavek, Uredbe št. 492/2011 naloga Evropskega urada za usklajevanje „spodbujanje popolnitve prostih delovnih mest in prijav za zaposlitev na ravni Unije“. Čeprav ta določba navedenemu uradu nalaga „predvsem“ tehnične naloge, je treba ugotoviti, da Uredba št. 492/2011 temu uradu nalaga tudi pomembne naloge podpore delovanju Komisije in držav članic.
- 77 V zvezi s tem je treba poudariti, da v skladu s členom 18, drugi odstavek, Uredbe št. 492/2011 Evropski urad za usklajevanje povzema informacije iz členov 12 in 13 te uredbe ter podatke iz študij in raziskav, izvedenih na podlagi člena 11 navedene uredbe, na način, ki prikazuje koristna dejstva v zvezi s predvidljivimi razvojnimi trendi na trgu dela v Uniji. Poleg tega je navedeni urad na podlagi člena 19(1)(a) iste uredbe zadolžen za „analizo gibanj delavcev“. Podpora Evropskega urada za usklajevanje mora tako državam članicam in Komisiji omogočiti, da ob upoštevanju vseh upoštevanih informacij sprejmejo potrebne regulativne ukrepe za ravnovesje na trgu dela, določene v členu 17 Uredbe št. 492/2011, poleg tega pa spada v cilj, ki je „prizadevanj[e] držav članic za uskladitev njihovih politik zaposlovanja“.
- 78 V teh okoliščinah ni mogoče ugotoviti, da je Komisija prekoračila meje izvedbenih pooblastil s tem, da je v členu 4(3)(b) izpodbijanega sklepa Evropskemu uradu za usklajevanje naložila „pripravo splošnega pristopa k mobilnosti v skladu z evropsko strategijo zaposlovanja“, saj se ta splošni pristop lahko nanaša le na pripravo za sprejetje regulativnih ukrepov iz člena 17 Uredbe št. 492/2011 in podpiranje prizadevanja držav članic za uskladitev njihovih politik zaposlovanja v skladu z uvodno izjavo 9 te uredbe, ne da bi pri tem dopolnil oziroma spremenil naravo podpore navedenega urada, določene z navedeno uredbo.
- 79 Četrtoč, Parlament meni, da je Komisija s tem, da je v člen 7(2) in (3) izpodbijanega sklepa uvedla pojem „dopolnilne storitve“, nadomestila zakonodajalca Unije.
- 80 To trditev je prav tako treba zavrniti.
- 81 Opozoriti je treba, da člen 7 izpodbijanega sklepa opredeljuje več storitev EURES. Člen 7(3) tega sklepa določa možnost za EURES, da zagotavlja dopolnilne storitve. Na podlagi te določbe te niso obvezne v smislu poglavja II Uredbe (EU) št. 492/2011, vendar zapolnjujejo pomembne potrebe trga dela.

- 82 Ker pa zavodi za zaposlovanje držav članic na splošno ne ponujajo le storitev, ki obvezno izhajajo iz Uredbe št. 492/2011, je Komisija lahko, ne da bi dopolnila oziroma spremenila okvir, določen z navedeno uredbo, menila, da morajo biti morebitne „dopolnilne storitve“, ki se tako ponujajo, vključene v okvir izvajanja sodelovanja med Komisijo in zavodi za zaposlovanje držav članic, določenega v členu 11(1), drugi pododstavek, Uredbe št. 492/2011.
- 83 Kot je poudaril generalni pravobranilec v točki 89 sklepnih predlogov, je namreč zato, da se bolje uresniči cilj seznanitve s ponudbo in povpraševanjem po prostih delovnih mestih in njenega uravnoveženja, ki mu sledijo določbe poglavja II Uredbe št. 492/2011, nujno, da EURES pridobi vse informacije, ki jih imajo različne nacionalne službe, vključno s tistimi, ki izhajajo iz dopolnilnih storitev.
- 84 Petič, Parlament trdi, da člen 8(7) izpodbijanega sklepa prav tako dokazuje, da je Komisija preseгла svojo nalogo izvedbe Uredbe št. 492/2011.
- 85 Iz člena 8(1) izpodbijanega sklepa izhaja, da upravni odbor EURES pomaga Komisiji, Evropskemu koordinacijskemu uradu in nacionalnim koordinacijskim uradom pri pospeševanju in nadziranju razvoja EURES. V skladu s členom 8(7) izpodbijanega sklepa se Komisija posvetuje z upravnim odborom EURES glede vprašanj, ki se nanašajo na strateško načrtovanje, razvoj, izvajanje, spremljanje ter ocenjevanje storitev in dejavnosti iz tega sklepa.
- 86 Toda Komisija s tem, da je ustanovila upravni odbor EURES in mu dodelila posvetovalno vlogo, ni prekoračila izvedbenih pooblastil.
- 87 V zvezi s tem je treba opozoriti, ker EURES ni bil ustanovljen z Uredbo št. 492/2011, ta uredba, zlasti njen člen 11(1), drugi pododstavek, Komisiji daje pooblastilo za pripravo pravil za skupno delovanje Komisije in držav članic na področju popolnitve prostih delovnih mest in prijav za zaposlitev v Uniji ter pri zaposlovanju, ki je rezultat tega sodelovanja. Ustanovitev upravnega odbora EURES in dodelitev posvetovalne vloge temu odboru z določbo, ki jo Parlament izpodbija, ne dopolnjuje niti ne spreminja okvira, določenega z Uredbo št. 492/2011, saj se nanaša le na zagotovitev učinkovitega skupnega delovanja, ki ga določa ta uredba, ne da bi se, kot je navedel generalni pravobranilec v točki 108 sklepnih predlogov, poseglo v pristojnosti svetovalnega in strokovnega odbora, ki sta bila ustanovljena s členoma 21 in 29 navedene uredbe.
- 88 Trditve v zvezi s členom 8(7) izpodbijanega sklepa torej prav tako ni mogoče sprejeti.
- 89 Nazadnje, Parlament meni, da je Komisija s tem, da je sprejela člen 10 izpodbijanega sklepa, prekoračila izvedbena pooblastila.
- 90 Tudi to zadnje trditev je treba zavriniti.
- 91 Člen 10 izpodbijanega sklepa le določa, da Komisija sprejme statut EURES. Sprejetje navedenega statuta je izvedbeni akt v smislu člena 291(2) PDEU, katerega zakonitost je mogoče po potrebi presoјati v okviru poznejše ničnostne tožbe ob upoštevanju meja izvedbenih pooblastil, priznanih Komisiji.
- 92 Ni pa mogoče sprejeti tega, da je Komisija z določitvijo sprejetja prihodnjega statuta EURES prekoračila izvedbena pooblastila. Člen 10 izpodbijanega sklepa namreč niti ne dopolnjuje niti ne spreminja okvira, določenega z Uredbo št. 492/2011, saj se navedena določba in v njej določeno ukrepanje nanašata le na olajšanje izmenjave informacij v okviru EURES, kot je določeno v členu 12 in 13 te uredbe, in na spodbujanje njegovega učinkovitega delovanja.
- 93 Iz navedenega izhaja, da edinega tožbenega razloga, ki ga je Parlament navedel v utemeljitev tožbe, ni mogoče sprejeti.

94 Tožbo je zato treba zavriniti.

### **Stroški**

95 V skladu s členom 138(1) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Komisija je predlagala, naj se Parlamentu naloži plačilo stroškov, in ker ta s predlogi ni uspel, se mu naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je Sodišče (drugi senat) razsodilo:

1. **Tožba se zavrne.**
2. **Evropskemu parlamentu se naloži plačilo stroškov.**

Podpisi