Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PEDRO CRUZ VILLALÓN
10 päivänä heinäkuuta 2014[1]

Asia C-65/13

Euroopan parlamentti
vastaan
Euroopan komissio

(Euroopan parlamentin nostama kumoamiskanne)

Kumoamiskanne — Asetus (EU) N:o 492/2011 — Komission täytäntöönpanopäätös — Komission toimivallan ylittäminen — SEUT 290 ja SEUT 291 artiklan tulkinta — Täytäntöönpanosäädökset — Eures-verkosto — Lainsäädäntötoimen normatiivisen sisällön täsmentäminen

1. Käsiteltävä asia tarjoaa unionin tuomioistuimelle tilaisuuden lausua SEUT 291 artiklassa tarkoitettujen täytäntöönpanosäädösten merkityksestä ja laajuudesta ottamalla huomioon 18.3.2014 antamansa tuomion,[2] jossa suuri jaosto lausui ensimmäisen kerran täytäntöönpanosäädösten rajauksesta suhteessa SEUT 290 artiklassa tarkoitettuihin, säädösvallan siirron nojalla annettuihin säädöksiin. Unionin tuomioistuimen on nyt ratkaistava mainitussa tuomiossa vahvistetun oikeuskäytännön perusteella kumoamiskanne, jonka Euroopan parlamentti on nostanut Euroopan parlamentin ja neuvoston täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 492/2011[3] täytäntöön panemisesta siltä osin kuin on kyse avoimien työpaikkojen ja työhakemusten välittämisestä ja EURES-verkoston (European Employment Services) uusimisesta 26.11.2012 tehdyn komission täytäntöönpanopäätöksen[4] tietyistä säännöksistä. Tarkemmin sanottuna kyse on lähinnä SEUT 291 artiklassa tarkoitetun täytäntöönpanovallan sisällöstä ja laajuudesta.

2. Tässä yhteydessä ei ole tarpeen toistaa toteamuksia, jotka esitin edellä mainittuun 18.3.2014 annettuun unionin tuomioistuimen tuomioon johtaneessa ratkaisuehdotuksessani,[5] joten keskityn tarkastelemaan kutakin käsiteltävän kanteen kohteena olevaa säännöstä tarkoituksenani määrittää, onko sen sisältö yhteensopiva täytäntöönpanon käsitteen kanssa, josta määrätään mainitussa tuomiossa vahvistettujen periaatteiden mukaisesti SEUT 291 artiklassa.

1 — Alkuperäinen kieli: espanja.
2 — Asia C-427/12, komissio v. parlamentti ja neuvosto.
3 — Työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta unionin alueella 5.4.2011 annettu asetus (EUVL L 141, s. 1).
4 — Päätös 2012/733/EU (EUVL L 328, s. 21). Jäljempänä riidanalainen päätös.
5 — Ratkaisuehdotus asiassa C-427/12, komissio v. parlamentti ja neuvosto (EU:C:2013:871).

I **Asiaa koskevat oikeussäännöt**

A *Asetus N:o 492/2011*

3. Asetuksen N:o 492/2011 johdanto-osan kahdeksannessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”On tarpeen tehostaa työnvälitystä ja tasapainon aikaansaamista työmarkkinoilla, erityisesti välittömällä yhteistyöllä keskustason työvoimaviranomaisten ja alueellisten viranomaisten välillä sekä yhteensovittamalla tiedotusta paremman yleiskuvan antamiseksi työmarkkinoista. Muuttoa suunnitteleville työntekijöille olisi säännöllisesti tiedotettava elin- ja työoloista.”

4. Saman asetuksen johdanto-osan yhdeksännessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Työntekijöiden vapaan liikkuvuuden, työllisyyden ja ammatillisen koulutuksen kesken vallitsee läheinen yhteys, etenkin kun viimeksi mainitun tavoitteena on luoda työntekijöille edellytykset toiselta unionin alueelta tehdyn konkreettisen työtarjouksen vastaanottamiseen. Tämän johdosta onkin välttämätöntä, ettei näitä ongelmia tarkastella erillisinä vaan toisistaan riippuvina ottaen samalla huomioon alueelliset työllisyysongelmat. Siksi jäsenvaltioiden pyrkimyksiä on ohjattava niiden työllisyyspolitiikan yhteensovittamiseksi unionin tasolla.”

5. Asetuksen N:o 492/2011 11 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. – –

Jäsenvaltioiden keskeisten työvoimaviranomaisten on toimittava tiiviissä yhteistyössä keskenään ja komission kanssa tavoitteenaan yhteisin toimenpitein unionin alueella välittää avoimia työpaikkoja ja työhakemuksia sekä aikaansaada työmarkkinoiden tasapaino siten edistäen työntekijöiden sijoittumista työhön.

2. Tätä varten jäsenvaltioiden on nimettävä erityisviranomaiset, joiden tehtävänä on huolehtia 1 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitetuista tehtävistä sekä olla yhteistyössä keskenään ja komission yksiköiden kanssa.

– –”

6. Asetuksen N:o 492/2011 12 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle tietoja vapaaseen liikkuvuuteen ja työntekijöiden työllistämiseen liittyvistä ongelmista samoin kuin yksityiskohtaiset tiedot työllisyystilanteesta ja sen kehityksestä.

2. Komissio vahvistaa, miten tämän artiklan 1 kohdassa tarkoitetut tiedot on annettava, ottaen mahdollisuuksien mukaan huomioon 29 artiklassa tarkoitetun teknisen komitean, jäljempänä ’tekninen komitea’, lausunnon.

3. Kunkin jäsenvaltion erityisviranomaisten on lähetettävä komission, ottaen mahdollisuuksien mukaan huomioon teknisen komitean lausunnon, vahvistaman menettelyn mukaisesti muiden jäsenvaltioiden erityisviranomaisille sekä 18 artiklassa tarkoitetulle Euroopan koordinointitoimistolle elin- ja työehtoja sekä työmarkkinatilannetta koskevia tietoja, jotka voivat ohjata muiden jäsenvaltioiden työntekijöitä. Nämä tiedot on saatettava ajanmukaisiksi säännöllisesti.

– –”

7. Asetuksen N:o 492/11 13 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden erityisviranomaisten on toimitettava muiden jäsenvaltioiden erityisviranomaisille ja 18 artiklassa tarkoitetulle Euroopan koordinointitoimistolle säännöllisesti ilmoitukset:

a) avoimista työpaikoista, jotka otaksutaan voitavan täyttää muiden jäsenvaltioiden kansalaisilla;

b) avoimista työpaikoista, jotka on osoitettu kolmansille maille;

c) työnhakijoista, jotka ovat muodollisesti ilmoittaneet olevansa halukkaita työskentelemään muussa jäsenvaltiossa;

d) alueittain ja toimialoittain työnhakijoista, jotka ovat nimenomaisesti ilmoittaneet olevansa valmiita ottamaan vastaan työtä toisessa maassa.

Kunkin jäsenvaltion erityisviranomaisen on toimitettava nämä ilmoitukset mahdollisimman pian asianomaisille työvoimaviranomaisille ja työnvälitysorganisaatioille.

2. Edellä 1 kohdassa tarkoitetut tiedot avoimista työpaikoista ja työnhakijoista on toimitettava noudattaen yhtenäistettyä menettelyä, jonka 18 artiklassa tarkoitettu Euroopan koordinointitoimisto vahvistaa yhteistyössä teknisen komitean kanssa.

Tätä järjestelmää voidaan tarvittaessa mukauttaa.”

8. Saman asetuksen 15 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Edellä 14 artiklassa määritellyt toimet toteuttaa erityisviranomainen. Kuitenkin, jos keskeiset viranomaiset ovat antaneet asianomaisen toimivallan ja jos jäsenvaltion työvoimaviranomaisorganisaatio ja työhönosoitusmenetelmät antavat siihen mahdollisuuden:

– –

b) kahden tai useamman jäsenvaltion välisen raja-alueen toimivaltaisten alueellisten viranomaisten on vaihdettava säännöllisesti tietoja oman alueensa avoimista työpaikoista ja työnhakijoista sekä toteutettava välittömästi keskenään avoimien työpaikkojen ja työnhakemusten yhteensovittaminen ja tasapainottaminen noudattaen samaa menettelyä kuin yhteistyössä oman maansa työvoimahallinnon muiden viranomaisten kanssa.

Tarvittaessa on raja-alueiden toimivaltaisten alueellisten viranomaisten kehitettävä yhteistyö- ja palvelurakenteita voidakseen tarjota

— asiakkailleen mahdollisimman laajaa käytännön tietoa liikkuvuuteen liittyvistä eri seikoista, ja

— luodakseen liikkuvuutta koskevien yhteensovitettujen toimenpiteiden muodostamat puitteet työmarkkinaosapuolille, sosiaalialan yksiköille (etenkin julkisille, yksityisille tai yleishyödyllisille laitoksille) ja kaikille muille asianomaisille laitoksille;

– –

2. Asianomaisten jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle yhteisesti sovitulla tavalla laadittu luettelo 1 kohdassa tarkoitetuista viranomaisista, ja komissio antaa tämän luettelon muutoksineen tiedoksi yleisölle julkaisemalla sen Euroopan unionin virallisessa lehdessä.”

9. Asetuksen N:o 492/11 17 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioilta saatujen tietojen pohjalta laatimansa kertomuksen perusteella komissio yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa erittelee vuosittain avoimia työpaikkoja ja työhakemuksia koskevien unionin toimenpiteiden tulokset.

2. Jäsenvaltiot ja komissio tutkivat kaikki mahdollisuudet, joilla taattaisiin jäsenvaltioiden kansalaisille etusija avoimia työpaikkoja täytettäessä työpaikkojen ja työhakemusten välisen tasapainon saavuttamiseksi unionin alueella. Niiden on toteutettava kaikki asian vaatimat toimenpiteet.

3. Komissio laatii joka toinen vuosi Euroopan parlamentille, neuvostolle sekä Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle kertomuksen II luvun täytäntöönpanosta esittäen siinä yhteenvedon tutkimuksissa ja selvityksissä esiin tulleista seikoista sekä tuoden esiin kaikki unionin työmarkkinoiden kehitystä koskevat aiheelliset seikat.”

10. Saman asetuksen 18 artiklan ensimmäisessä kohdassa säädetään seuraavaa: ”Euroopan työpaikkojen ja -hakemusten välityksen koordinointitoimiston, jäljempänä ’Euroopan koordinointitoimisto’, joka toimii komission yhteydessä, yleisenä tehtävänä on edistää avoimien työpaikkojen ja työhakemusten välitystä ja työmarkkinoiden tasapainon aikaansaamista unionin tasolla. Sen erityisenä tehtävänä on kaikkien tämän asetuksen nojalla komission vastuualueeseen kuuluvien teknisten tehtävien hoitaminen, erityisesti kansallisten työvoimaviranomaisten avustaminen.”

11. Asetuksen N:o 492/2011 19 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Euroopan koordinointitoimiston tehtävänä on erityisesti:

a) yhteensovittaa tarpeelliset käytännön toimet avoimien työpaikkojen ja työhakemusten välittämiseksi ja työmarkkinoiden tasapainon aikaansaamiseksi unionin tasolla sekä seurata tästä johtuvaa työntekijöiden liikkuvuutta;

b) näiden tavoitteiden edistämiseksi pyrkiä yhteistyössä teknisen komitean kanssa toteuttamaan yhtenäiset hallinnolliset ja tekniset toimet;

c) jos erityinen tarve vaatii, välittää avoimia työpaikkoja ja työhakemuksia yhteistyössä erityisviranomaisten kanssa, näiden hoitamaa välitystoimintaa varten.”

12. Saman asetuksen 20 artiklassa todetaan, että ”komissio voi jäsenvaltioiden toimivaltaisen viranomaisen kanssa sovittavalla tavalla ja niiden edellytysten ja menettelyjen mukaisesti, joista päätetään teknisen komitean lausunnon perusteella, järjestää muiden jäsenvaltioiden virkamiehille tutustumis- ja virkamatkoja sekä erikoiskoulutuksen saaneelle henkilöstölle jatkokoulutusohjelmia.”

13. Asetuksen N:o 492/2011 38 artiklassa säädetään seuraavaa: ”Komissio hyväksyy tämän asetuksen täytäntöönpanon edellyttämät toimenpiteet. Tätä varten se toimii tiiviissä yhteistyössä jäsenvaltioiden keskeisten hallintoviranomaisten kanssa.”

B *Riidanalainen päätös*

14. Riidanalaisten säännösten sanamuotoa käsitellään jäljempänä niiden aineellisen tarkastelun yhteydessä.

II **Kumoamiskanne ja asian käsittely unionin tuomioistuimessa**

15. Euroopan parlamentti vaatii kumoamaan riidanalaisen päätöksen siltä osin kuin se koskee avoimien työpaikkojen ja työhakemusten välittämistä ja Eures-verkoston uusimista. Komissio on sen mielestä ylittänyt sille asetuksen N:o 492/2011 38 artiklassa myönnetyn täytäntöönpanovallan, ja se on näin jättänyt noudattamatta SEUT 291 artiklassa tarkoitetuille täytäntöönpanosäädöksille ominaisia rajoituksia. Euroopan parlamentti katsoo, että mainitussa määräyksessä on yhdessä SEUT 290 artiklan kanssa vahvistettu 38 artiklan normatiivisesta sisällöstä uusi tulkinta, jonka merkitys ei voi olla sama kuin sen tulkinnan, joka on aiemmin voitu antaa tietyille muille säännöksille, kuten asetuksen (ETY) N:o 1612/68[6] 44 artiklalle, joiden sanamuoto kylläkin on sama, mutta joita on tulkittava itsenäisesti sen normatiivisen asiayhteyden vuoksi, joissa ne on annettu. Tämän näkemyksen olisi ulotuttava myös riidanalaiseen päätökseen, kun sitä verrataan päätökseen 2003/8/EY,[7] jolla myös aikanaan uudistettiin Eures-verkostoa.

16. Komissio puolestaan kiistää kanteen ja väittää yleisesti, että täytäntöönpanovallan laajuuden tarkastelussa on otettava huomioon sekä asetuksessa N:o 492/2011 vahvistetut yleiset tavoitteet että komissiolle kuuluva tehtävä hyväksyä toimenpiteitä, jotka ovat tarpeen ja hyödyllisiä asetuksen täytäntöönpanon kannalta. Tässä yhteydessä on pantava merkille, että asetus N:o 492/2011 ilmentää unionin ja jäsenvaltioiden jaettua toimivaltaa ja että sen tavoitteet on pantava täytäntöön kansallisten työllisyyspoliitikkojen yhteensovittamisen avulla. Komission mielestä Eures-verkoston tarkoituksena on ainoastaan edistää asetuksen N:o 492/2011 11 artiklan 1 kohdassa käyttöön otettua yhteistyön periaatetta, eikä sillä pyritä muuhun kuin SEUT 291 artiklan sanamuodon mukaisesti varmistamaan jäsenvaltioiden keskinäisen ja jäsenvaltioiden ja komission välisen yhteistyön yhdenmukainen toteuttaminen.

17. Yleisempien toteamusten lisäksi Euroopan parlamentti riitauttaa kuusi riidanalaisen päätöksen artiklaa. Euroopan parlamentin ja komission väitteet esitetään tiivistetysti kunkin kanneperusteen tarkastelun yhteydessä.

18. Euroopan parlamentti vaatii unionin tuomioistuinta kumoamaan asetuksen osittain, jos tämä katsoisi, että riidanalaiset säännökset ovat erotettavissa riidanalaisen päätöksen muista säännöksistä. Se vaatii myös, että komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

19. Komissio puolestaan vaatii, että kanne hylätään ja Euroopan parlamentti velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Toissijaisesti se väittää, ettei riidanalaista päätöstä voida kumota kokonaisuudessaan Euroopan parlamentin väitteiden perusteella, sillä kanne liittyy erityisiin näkökohtiin, jotka ovat erotettavissa riidanalaisen päätöksen muista näkökohdista. Komissio vaatii joka tapauksessa, että jos riidanalainen päätös kumotaan kokonaisuudessaan tai osittain, sen vaikutusten voimassaoloa jatketaan siihen saakka, kunnes sen korvaava uusi päätös on saatettu kohtuullisessa ajassa voimaan.

20. Asianosaisia kehotettiin 30.4.2014 pidetyssä istunnossa keskittymään huomautuksissaan siihen, mikä vaikutus asiassa C-427/12, komissio vastaan parlamentti ja neuvosto, annetulla tuomiolla on käsiteltävään asiaan.

6 — Työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15.10.1968 annettu neuvoston asetus (EYVL L 257, s. 2), sellaisena kuin se on muutettuna 27.7.1992 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2434/92 (EYVL L 245, s. 1).

7 — Neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1612/68 täytäntöönpanosta avointen työpaikkojen ja työhakemusten välittämisen osalta 23.12.2002 tehty komission päätös (EYVL L 5, s. 16).

III **Asian tarkastelu**

A *Alustavat huomautukset*

1. Riidanalaisen päätöksen tarkastelun kannalta merkityksellinen unionin oikeus

21. Käsiteltävän kumoamiskanteen perusteena on, että riidanalaisella päätöksellä mahdollisesti rikotaan asetuksen N:o 492/2011 38 artiklaa. Euroopan parlamentin mielestä mainitussa säännöksessä komissiolle annetaan valtuudet hyväksyä ”tämän asetuksen täytäntöönpanon edellyttämät toimenpiteet” eli sille annetaan nimenomaisesti SEUT 291 artiklassa tarkoitettu täytäntöönpanovalta. Komissio ei kuitenkaan riidanalaisessa päätöksessä tyytynyt ainoastaan panemaan täytäntöön asetusta N:o 492/2011, vaan se täydensi asetuksen ”tiettyjä, muita kuin keskeisiä osia”, mihin sillä ei ollut tarvittavia SEUT 290 artiklan mukaisia valtuuksia.

22. Asianosaisten välillä on kiistatonta, että asetuksen N:o 492/2011 38 artiklassa komissiolle myönnetyt valtuudet ovat SEUT 291 artiklassa tarkoitettua täytäntöönpanovaltaa. Kuten Euroopan parlamentti väittää, tämä tarkoittaa, että yhtäältä mainitun säännöksen ja asetuksen N:o 1612/68 44 artiklan ja toisaalta riidanalaisen päätöksen ja mainitun 44 artiklan täytäntöön panemiseksi aikanaan tehtyjen päätösten välillä havaittava samankaltaisuus ei mene niiden sanamuotoa pidemmälle, sillä niiden tarkoituksen tulkinta riippuu siitä normatiivisesta asiayhteydestä, jossa kukin näistä säännöksistä on sisällytetty unionin oikeuteen. On nimittäin niin, että sekä asetus N:o 1612/68 että käsiteltävässä asiassa riidanalaista päätöstä edeltäneet päätökset annettiin ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa; toisin sanoen silloin, kun ”ilmaisu ’täytäntöönpanotoimivalta’ kattoi yhtäältä toimivallan panna unionin tasolla täytäntöön unionin lainsäätämisjärjestyksessä hyväksymä toimi tai tietyt sen säännökset ja toisaalta tietyissä olosuhteissa toimivallan toteuttaa lainsäädäntötoimia, joilla täydennetään tai muutetaan lainsäätämisjärjestyksessä hyväksytyn toimen tiettyjä, muita kuin keskeisiä osia”,[8] kuten unionin tuomioistuin on muistuttanut. Eurooppa-valmistelukunta ehdotti ”eron tekemistä näiden kahden erityyppisen toimivallan välillä”, ja kyseinen ehdotus ”otettiin lopulta Lissabonin sopimuksen SEUT 290 ja SEUT 291 artiklaan”.[9]

23. Näin ollen se, että riidanalaisessa päätöksessä toistetaan pääasiallisesti aiempien päätösten, joiden laillisuutta ei ollut aikanaan kyseenalaistettu, sisältö, ei kerro mitään riidanalaisen päätöksen unionin oikeuden mukaisuudesta. Kuten edellä todettiin, mainitut päätökset tehtiin normatiivisessa asiayhteydessä, jossa täytäntöönpanovalta käsitti erotuksetta valtuudet antaa sekä tiukasti sovellettavia lainsäädäntötoimia että säännöksiä, joilla täydennetään tai muutetaan lainsäädäntötoimen tiettyjä, muita kuin keskeisiä osia.[10] Riidanalainen päätös tuli sen sijaan voimaan ajankohtana, jolloin primäärioikeudessa oli jo säädetty tämän erottelun lakkauttamisesta, joten sen täytäntöönpanovallan, jollainen komissiolle myönnetään asetuksen N:o 492/2011 38 artiklassa riidanalaisen päätöksen antamiseksi, käytössä on noudatettava SEUT 291 artiklassa vahvistettua rajausta, eikä siihen voi sisältyä valtuutta täydentää tai muuttaa asetuksen N:o 492/2011 muita kuin keskeisiä osia. Toisin sanoen täytäntöönpanovaltuuksin ei voida antaa SEUT 290 artiklassa tarkoitettua säädösvallan siirron nojalla annettua säädöstä. Riidanalainen päätös ei varsinkaan voi sisältää valtuuksia muuttaa asetuksen keskeisiä osia, sillä tämä tehtävä kuuluu tietystikin lainsäätäjälle itselleen.

24. Edellä esitetty tarkoittaa nähdäkseni sitä, ettei Euroopan parlamentin esille ottamilla asetuksen N:o 492/2011 38 artiklan eri kielitoisintojen eroilla ole merkitystä. Euroopan parlamentti huomauttaa kannekirjelmänsä 64–68 kohdassa, että mainitun säännöksen eri kielitoisinnot tarjoavat tiettyjä perusteita arvioitaessa tehtävää, jonka lainsäätäjä on loppujen lopuksi halunnut antaa komissiolle.

8 — Em. tuomio komissio v. parlamentti ja neuvosto, (EU:C:2014:170) 36 kohta.

9 — Em. tuomio.

10 — Julkisasiamies Jääskinen korosti tätä seikkaa yhdistetyissä asioissa C-404/12 P ja C-405/12 P, neuvosto ja komissio v. Stichting Natuur en Milieu ja Pesticide Action Network Europe, 8.5.2014 esittämänsä ratkaisuehdotuksen (EU:C:2014:309) 49 kohdassa.

Mainitun 38 artiklan ranskankielisessä toisinnossa todetaan nimittäin, että ”la Commission adopte les mesures d'exécution nécessaires à la mise en application du présent règlement.”Sen sijaan englanninkielisen toisinnon mukaan ”the Commission shall adopt measures pursuant to this Regulation for its implementation” ja italiankielisen mukaan ”la Commissione adotta le misure di esecuzione necessarie per l'applicazione del presente regolamento”. Espanjankielisessä toisinnossa todetaan taas, että ”la Comisión adoptará las medidas de ejecución para la aplicación del presente Reglamento”. Riippumatta siitä, mitä edellä mainituista ilmaisuista voidaan päätellä, mielestäni ratkaisevaa ei niinkään ole se, kuinka tarkkaan lainsäätäjä on täsmentänyt komissiolle annetun toimintavapauden, vaan se, onko komissio toiminut sen täytäntöönpanovallan rajoissa, jonka lainsäätäjä voi sille antaa SEUT 291 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Riidanalaisen päätöksen lainmukaisuuden arvioinnissa ratkaisevaa on toisin sanoen se, onko päätöksen sisältö yhteensopiva todellisen täytäntöönpanovallan käytön kanssa.

2. Käsiteltävän kanteen kohde

25. Euroopan parlamentin kannekirjelmän otsikossa todetaan, että käsiteltävän kanteen kohteena on ”[riidanalaisen] päätöksen kumoaminen”. Kanteessa vaaditaan siis unionin tuomioistuinta kumoamaan mainittu päätös. Tästä huolimatta Euroopan parlamentti on kyseenalaistanut ainoastaan tiettyjen riidanalaisen päätöksen säännösten lainmukaisuuden. Euroopan parlamentti ei ole väittänyt, ettei mainittuja säännöksiä voida erottaa riidanalaisen päätöksen kokonaisuudesta ja että näin ollen niiden kumoaminen tarkoittaisi riidanalaisen päätöksen kumoamista kokonaisuudessaan, minkä lisäksi se ei vastauskirjelmässään [11] ole kiistänyt komission väitettä siitä, ettei kanteen hyväksyminen johda riidanalaisen päätöksen kumoamiseen kokonaisuudessaan.

26. Katson näin ollen, että tämän oikeudenkäynnin kohteena voivat olla ainoastaan ne riidanalaisen päätöksen konkreettiset säännökset, joiden Euroopan parlamentti on nimenomaisesti väittänyt olevan lainvastaisia.

27. Olen asianosaisten kanssa yhtä mieltä siitä, ettei riidanalaisten säännösten kumoaminen vaikuta riidanalaisen päätöksen kokonaisuuteen eikä sen keskeisiin osiin, [12] minkä lisäksi katson, että juuri tämän takia se, ettei Euroopan parlamentti ole väittänyt muiden säännösten olevan lainvastaisia, tarkoittaa, ettei niitä ole sen mielestä pidettävä lainvastaisina.

28. Koska muut säännökset voidaan erottaa niistä säännöksistä, joiden lainvastaisuudesta on esitetty nimenomaisia perusteluja, on ilmeistä, ettei riitautettujen säännösten lainvastaisuus voi olla yhteydessä tai johtaa muiden sääntöjen kumoamiseen, vaan niiden mahdolliselle kumoamiselle on esitettävä itsenäiset perustelut. Tällaisten perustelujen puuttuessa on siis katsottava, että kantaja pitää lainmukaisina niitä riidanalaisen päätöksen säännöksiä, joista se ei ole lausunut.

B *Riitautetut säännökset*

1. Euroopan parlamentin vaatimus

29. Edellä esittämäni kanteen kohteen rajaus on olennaisen tärkeä Euroopan parlamentin vaatimuksen todellisen laajuuden tulkinnan kannalta katsoen.

11 — Vastauskirjelmän 9 kohta.

12 — Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tämä on olennainen edellytys unionin toimen osittaiselle kumoamiselle. Tuomio Ranska v. Euroopan parlamentti ja neuvosto (C-244/03, EU:C:2005:178), 12–21 kohta.

30. Kutakin Euroopan parlamentin esittämää konkreettista väitettä on nimittäin tulkittava asiayhteydessä, jolle on ominaista se, että kantajana oleva toimielin ei kyseenalaista riidanalaisen päätöksen 1 artiklan lainmukaisuutta [13] eikä näin ollen varsinaista Eures-verkoston perustamista. Tämä tarkoittaa, että Euroopan parlamentin mielestä komissio ei ole ylittänyt SEUT 291 artiklassa tarkoitettua täytäntöönpanovaltaansa perustaessaan Eures-verkoston.

31. Euroopan parlamentti toki totesi kanteensa 28–33 kohdassa, että riidanalainen päätös sisältyy lainsäädäntökokonaisuuteen, jonka tarkoituksena on Eures-verkoston uudistaminen ja johon kuuluvat myös parhaillaan Euroopan parlamentin käsiteltävänä olevat kaksi asetusehdotusta, jotka koskevat Eures-verkoston toiminnan rahoittamista. [14] Euroopan parlamentti ei kuitenkaan väitä, että riidanalainen päätös olisi lainvastainen siltä osin kuin sillä perustetaan Eures-verkosto, siksi, että tällainen päätös voisi sisältyä ainoastaan edellä mainittuihin lainsäädäntöehdotuksiin, vaan ainoastaan siksi, että riidanalainen päätös vaikuttaa verkoston rakenteeseen, toimintaan ja hallinnointiin laajemmin kuin mistä pelkän täytäntöönpanovallan omaavalla viranomaisella on valtuudet päättää.

32. Joka tapauksessa vaikuttaa siltä, että ratkaisevaa on loppujen lopuksi se, ettei riidanalaisen päätöksen 1 artikla ole kanteen nimenomaisena kohteena. Lyhyesti sanottuna Euroopan parlamentti näyttäisi viittaavan valikoivalla väitteellään siihen, että sen kanteessa moititaan ainoastaan Eures-verkoston konkreettisia näkökohtia, jotka liittyvät sen tavoitteisiin, rakenteeseen ja tehtäviin, muttei kuitenkaan kyseenalaisteta komission (täytäntöönpano)valtuuksia perustaa tällainen verkosto. [15]

33. Mielestäni Euroopan parlamentin väite on täysin perusteltu. Mainitun Eures-verkoston perustamisen tarkoituksena oli ”avointen työpaikkojen ja työhakemusten välittäminen sekä tasapainon aikaansaaminen työmarkkinoilla”, kuten asetuksen N:o 492/2011 II luvun otsikossa todetaan, sillä siinä asetetaan komissiolle ja jäsenvaltioille useita velvollisuuksia, joiden täyttäminen on riidanalaisen päätöksen 1 artiklan mukaisesti verkoston perustamisen syynä.

34. Asetuksen N:o 492/2011 II luvun mukaisesti jäsenvaltioiden ja komission velvollisuutena on panna alulle yhteisesti työllisyyttä ja työttömyyttä koskevia tutkimuksia (11 artikla), vaihtaa tietoja vapaaseen liikkuvuuteen ja työntekijöiden työllistämiseen liittyvistä ongelmista (12 artikla), ottaa käyttöön avointen työpaikkojen ja työhakemusten välitys- ja tasapainottamisjärjestelmä (13–16 artikla) ja eritellä yhdessä avoimia työpaikkoja ja työhakemuksia koskevien unionin toimenpiteiden tulokset (17 artikla) siten, että ne perustavat 18 artiklan mukaisesti komission yhteyteen Euroopan koordinointitoimiston, joka hoitaa kaikki komissiolle tällä alalla kuuluvat tekniset tehtävät.

35. Näiden velvollisuuksien täyttäminen edellyttää jäsenvaltioiden työvoima-alan erityisviranomaisten ja komission välistä tietojenvaihtoa, joka on järjestettävä siten, että sillä voidaan tehokkaasti saavuttaa asetuksen N:o 492/2011 II luvussa asetettu tavoite eli avointen työpaikkojen ja työhakemusten välittäminen ja tasapainottaminen unionissa; tarkemmin sanottuna työntekijöiden vapaan liikkuvuuden ja työllistymisen parantaminen.

13 — Riidanalaisen päätöksen 1 artiklassa säädetään, että ”täyttääkseen asetuksen (EU) N:o 492/2011 II luvussa säädetyt velvoitteet komissio perustaa yhdessä jäsenvaltioiden kanssa Euroopan työnvälitysverkoston (EURES) ja pitää sen toiminnassa”.

14 — Kyseessä ovat 14.3.2012 tehty ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan sosiaalirahastosta ja asetuksen (EY) N:o 1081/2006 kumoamisesta (KOM(2011) 607 lopullinen/2 – 2011/0268 (COD)) ja 6.10.2011 tehty ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sosiaalisia muutoksia ja innovaatioita koskevasta Euroopan unionin ohjelmasta (jäljempänä ehdotus asetukseksi sosiaalisia muutoksia ja innovaatioita koskevasta Euroopan unionin ohjelmasta) (KOM(2011) 609 lopullinen).

15 — Tarkemmin sanottuna *jatkaa* Eures-verkoston toimintaa, sillä se perustettiin asetuksen (ETY) N:o 1612/68 soveltamisesta 22.10.1993 annetulla komission päätöksellä N:o 93/569/ETY (EYVL L 274, s. 32), jota muutettiin 23.12.2002 annetulla komission päätöksellä N:o 2003/8/EY.

36. Katson näin ollen, että Euroopan työnvälitysverkoston perustaminen, joka ilmentää asetuksessa N:o 492/2011 säädettyä komission ja jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä, on SEUT 291 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua tyypillistä täytäntöönpanovallan käyttöä. Sitä on pidettävä välttämättömänä käytännön seurauksena tavoitteesta, johon lainsäätäjä pyrki velvoittaessaan jäsenvaltiot ja komission tekemään yhteistyötä avointen työpaikkojen ja työhakemusten välittämiseksi ja tasapainottamiseksi unionissa, kun se sääti riidanalaisessa päätöksessä lähtökohtaisesti ainoastaan sellaisten tieto- ja viestintämekanismien käyttöönotosta, joilla kyseinen velvoite voidaan täyttää.

37. Ratkaistavana oleva kysymys ei siis liity siihen, onko Eures-verkosto itsessään tulosta sellaisen toimivallan käytöstä, jota ei voida pitää täytäntöönpanovaltana, vaan siihen, onko Euroopan parlamentin riitauttamat, verkostoa koskevat konkreettiset säännökset annettu SEUT 291 artiklalla asetetuissa rajoissa.

2. Asiassa C-427/12, komissio vastaan parlamentti ja neuvosto, annetussa tuomiossa vahvistetun oikeuskäytännön vaikutus käsiteltävään asiaan

38. Asiassa komissio vastaan parlamentti ja neuvosto oli kyse siitä, että komissio kyseenalaisti sen, olisiko lainsäätäjän sille antama normatiivinen toimivalta hyväksyä täytäntöönpanoasetus [16] pitänyt myöntää pikemminkin SEUT 290 artiklan nojalla tapahtuvana toimivallan siirtona, kun taas käsiteltävässä asiassa parlamentti kyseenalaistaa sen, onko komissio ylittänyt sille annetun täytäntöönpanovallan eli onko se ylittänyt SEUT 291 artiklalla asetetut rajat.

39. Unionin tuomioistuimen edellä mainitussa asiassa antamalla ratkaisulla on näin ollen suhteellisen vähän merkitystä nyt esillä olevassa asiassa, jossa on merkityksellistä selvittää ennen kaikkea, millä edellytyksillä komissiolle voidaan antaa siirretty säädösvalta tai täytäntöönpanovalta. Unionin tuomioistuimen suuri jaosto on ratkaissut tämän kysymyksen siten, että ”unionin lainsäätäjällä on harkintavaltaa silloin, kun se päättää antaa komissiolle SEUT 290 artiklan 1 kohdan nojalla siirretyn säädösvallan tai SEUT 291 artiklan 2 kohdan nojalla täytäntöönpanovallan”, joten ”tuomioistuinvalvonta rajoittuu – – vain ilmeisiin arviointivirheisiin sen osalta, onko lainsäätäjä voinut kohtuudella katsoa yhtäältä, että – – maksuja koskevan järjestelmän osalta [vahvistettua] oikeussäännöstöä on, jotta se voidaan panna täytäntöön, vain täsmennettävä ilman, että sen tiettyjä, muita kuin keskeisiä osia olisi muutettava tai täydennettävä, ja toisaalta, että asetuksen – – kyseistä järjestelmää koskevat säännökset edellyttävät yhdenmukaista täytäntöönpanoa.” [17]

40. Unionin tuomioistuin ei tämän lisäksi kuitenkaan lausunut tuomiossaan erityisesti SEUT 291 artiklassa käyttöönotetun täytäntöönpanovallan rajoista, joista käsiteltävässä asiassa on ennen kaikkea kyse.

41. Unionin tuomioistuimen ratkaisu sisältää kuitenkin huomionarvoisen toteamuksen. Unionin tuomioistuimen mielestä täytäntöönpanosäädöksessä on ”täsmennettävä lainsäätämisjärjestyksessä hyväksytyn toimen sisältö sen varmistamiseksi, että se pannaan yhdenmukaisesti täytäntöön kaikissa jäsenvaltioissa”(tuomion 39 kohta). Tarkasteltuaan käsiteltävänä olleen asian olosuhteita suuri jaosto toteaa myöhemmin, että edellä esitetystä ”ilmenee, että unionin lainsäätäjä on kohtuudella voinut katsoa, että asetuksen N:o 528/2012 80 artiklan 1 kohdassa komissiolle ei anneta toimivaltaa täydentää kyseisen lainsäätämisjärjestyksessä hyväksytyn toimen tiettyjä, muita kuin keskeisiä osia, vaan siinä annetaan toimivalta *täsmentää* kyseisen toimen *normatiivinen sisältö* SEUT 291 artiklan 2 kohdan nojalla” (tuomion 52 kohta). [18]

16 — Biosidivalmisteiden asettamisesta saataville markkinoilla ja niiden käytöstä 22.5.2012 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 528/2012 (EUVL L 167, s. 1) 80 artiklan 1 kohdan nojalla komissio hyväksyy täytäntöönpanoasetuksen, jossa täsmennetään Euroopan kemikaalivirastolle suoritettavat maksut, maksuehdot ja säännöt, joissa määritellään muun muassa alennettuja maksuja koskevat ehdot.

17 — Em. tuomio komissio v. parlamentti ja neuvosto, 40 kohta.

18 — Kursivointi tässä.

42. Kyse on siis lainsäätämisjärjestyksessä hyväksytyn toimen sisällön täsmentämisestä, ja tätä ilmaisua voidaan verrata SEUT 290 artiklan 1 kohdan sanamuotoon, jossa viitataan muiden kuin keskeisten osien täydentämiseen. Mielestäni tämä suuren jaoston toteamus on varsin merkityksellinen siinä mielessä, että siinä vahvistetaan varsin kiistaton seikka eli se, että kaikissa muodollisissa täytäntöönpanotoimissa on normatiivinen elementti käsitteen sanamukaisessa merkityksessä. Onkin selvitettävä, missä kulkee näiden kahden realiteetin välinen raja.

43. Seuraavaksi tutkin kutakin parlamentin esittämää väitettä, sillä ainoastaan esittämällä periaatteellisia huomautuksia, joita täytäntöönpanovallan sisällöstä ja laajuudesta voidaan abstraktisti esittää, voidaan saada todellinen käsitys sen konkreettisesta vaikutuksesta yksittäistapauksessa.

3. Riidanalaisen päätöksen 2 artiklan b ja d alakohdat

44. Mainitussa artiklassa todetaan seuraavaa: ”Palvellakseen työnhakijoita, työntekijöitä ja työnantajia Eures-verkosto edistää yhteistyössä tarvittaessa muiden eurooppalaisten palveluiden tai verkostojen kanssa seuraavia: – – b) työnvälitys ja työhönsijoitus kansainvälisellä, alueiden välisellä ja rajat ylittävällä tasolla vaihtamalla avoimia työpaikkoja ja työhakemuksia ja osallistumalla kohdennettuihin liikkuvuustoimiin EU:n tasolla; – – d) toimenpiteiden kehittäminen nuorten työntekijöiden liikkuvuuden kannustamiseksi ja helpottamiseksi”.

a) Asianosaisten lausumat

45. Euroopan parlamentti riitauttaa 2 artiklan b ja d alakohdan siltä osin kuin niissä myönnetään nuorille työntekijöille etuuskohtelu, josta ei sen mielestä säädetä perusasetuksessa, jossa ei myöskään anneta komissiolle valtuuksia suunnitella työnvälitysmekanismin toimintaa. Toisaalta Euroopan parlamentti toteaa, että kohdennettujen liikkuvuustoimien käsite mainittiin ensimmäisen kerran lainsäädäntötasolla ehdotuksessa asetukseksi sosiaalisia muutoksia ja innovaatioita koskevasta Euroopan unionin ohjelmasta, jonka 20 artiklassa vahvistetaan, että mainitut toimet täydentävät asetusta N:o 492/2011 SEUT 290 artiklassa tarkoitetulla tavalla.

46. Komissio vastaa, että yhtäältä riidanalaisen päätöksen 2 artiklan d alakohdassa ei laajenneta asetuksen N:o 492/2011 13–16 artiklassa jo vahvistettuja velvoitteita eikä täydennetä asetuksessa annettua unionin oikeutta, vaan siinä ainoastaan varmistetaan jäsenvaltioiden toteuttamien kansallisten politiikkojen yhteensovittaminen ja korostetaan roolia, joka Eures-verkostolla voi olla taloudellisten mahdollisuuksien tarjoamisessa nuorille siten, että se hyödyntää tälle väestöryhmälle kohdennettuja toimenpiteitä, joita komissio ja jäsenvaltiot toteuttavat Eures-verkostossa.

47. Toisaalta riidanalaisen päätöksen 2 artiklan b alakohdassa tarkoitetut kohdennetut liikkuvuustoimet ovat myös osa Eures-verkostossa tehtävää yhteistyötä, sillä komission mielestä ne ovat ainoastaan täydentävä keino vastata työnhakijoiden ja pätevää ulkomaista työvoimaa etsivien yritysten tarpeisiin. Kohdennettujen liikkuvuustoimien mainitseminen ehdotuksessa asetukseksi sosiaalisia muutoksia ja innovaatioita koskevasta Euroopan unionin ohjelmasta tarkoittaa ainoastaan, että tällaisia toimia on tuettava rahallisesti, eikä se vaikuta mitenkään komission riidanalaisen päätöksen hyväksymisessä käyttämän täytäntöönpanovallan luonteeseen ja laajuuteen.

b) Asian tarkastelu

48. Mielestäni on selvää, että ”työnvälitys ja työhönsijoitus kansainvälisellä, alueiden välisellä ja rajat ylittävällä tasolla vaihtamalla avoimia työpaikkoja ja työhakemuksia” on tehtävä, joka vastaa täysin lainsäätäjän päätöstä ottaa käyttöön avointen työpaikkojen ja työhakemusten välittämistä ja tasapainottamista unionissa koskeva järjestelmä. Riidanalaisen päätöksen 2 artiklan b alakohdan säännös edellyttää lisäksi, että komissio täyttää tarkkaan kaikki sille asetuksen N:o 492/2011 II luvussa asetetut velvollisuudet.

49. Mielestäni Euroopan parlamentti ei kiistä tätä, vaan se keskittyy väitteissään pikemminkin säännöksessä tarkoitettuun ”osallistumiseen kohdennettuihin liikkuvuustoimiin EU:n tasolla”. Tämä ilmaisu toistetaan riidanalaisen päätöksen 4 artiklan 3 kohdan a alakohdan 5 alakohdassa, ja Euroopan parlamentin mielestä se tarkoittaa, että komissiolla on mahdollisuus tehdä poliittinen valinta kohdistamalla verkoston toiminta tiettyjen työntekijäryhmien hyväksi. Riidanalaisen päätöksen 2 artiklan d alakohdassa tämä valinta on jo tehty nuorten työntekijöiden hyväksi.

50. Nähdäkseni Euroopan parlamentti on perustellusti väittänyt, ettei komission tehtävänä ole kohdentaa Eures-verkoston toimintaa tiettyjen työntekijäryhmien hyväksi, kun se harjoittaa sille asetuksen N:o 492/2011 38 artiklassa annetun kaltaista täytäntöönpanovaltaa. Koska asetuksessa N:o 492/2011 ei ole määritelty erikseen työntekijäryhmiä, tietyn työntekijäryhmän etuuskohtelu on poliittinen valinta, joka voidaan tehdä ainoastaan lainsäädäntövallan käytön yhteydessä [19] tai käsiteltävässä asiassa lainsäätäjän siirtämän säädösvallan nojalla.

51. Vaikka riidanalaisen päätöksen 2 artiklan b alakohdassa säädetään, että Eures-verkostolla edistetään ”osallistumista kohdennettuihin liikkuvuustoimiin EU:n tasolla”, siinä ei kuitenkaan anneta Eures-verkostolle nimenomaista tehtävää *ottaa käyttöön tai määritellä tällaisia toimia*, vaan ainoastaan edistää osallistumista *mahdollisesti käyttöön otettaviin liikkuvuustoimiin*. Säännöksessä viitataan kohdennettuihin liikkuvuustoimiin, ja siten sen lähtökohtana on, että olemassa on toimia, joista on säädetty ainoastaan, että Eures-verkostolla on edistettävä osallistumista niihin, mikä on niiden olemassaolon edellytys.

52. Siltä osin kuin säännöksessä viitataan ”toimenpiteiden kehittämiseen nuorten työntekijöiden liikkuvuuden kannustamiseksi ja helpottamiseksi” (riidanalaisen päätöksen 2 artiklan d alakohta), huomioon on otettava, että tämä toiminta on esitetty siinä edistämisvelvoitteen kohteena. Kyseisen 2 artiklan d alakohdassa säädetään nimittäin, että ”Eures-verkosto edistää – – toimenpiteiden kehittämistä nuorten työntekijöiden liikkuvuuden kannustamiseksi ja helpottamiseksi”. Kyse on siis *kannustamistoimenpiteiden edistämisvelvoitteesta*. Kun otetaan huomioon edellä 2 artiklan b alakohdasta todettu, riidanalainen päätös ei mielestäni ole asiaankuuluva normatiivinen kanava säätää Eures-verkoston kohdentamisesta tietyn työntekijäryhmän, edes nuorten työntekijöiden hyväksi.

53. Jos jäsenvaltiot kehittävät nuorille työntekijöille kohdennettuja kansallisia liikkuvuustoimia, mikään ei estä sitä, että näitä toimia yhdenmukaistetaan Eures-verkoston kautta, päinvastoin. Kun tässä yhteydessä säädetään, että verkoston tarkoituksena on edistää ”toimenpiteiden kehittämistä nuorten työntekijöiden liikkuvuuden kannustamiseksi ja helpottamiseksi”, se on sama kuin säädettäisiin, että verkostolla on edistettävä näitä kansallisia politiikkoja. On siis selvää, ettei Eures-verkoston tehtävänä ole ottaa käyttöön tai määritellä näitä politiikkoja vaan edistää olemassa olevien politiikkojen kehittämistä. Kyse on loppujen lopuksi toiminnasta, jolta on siinä määrin viety tosiasiallinen poliittinen ja normatiivinen sisältö, ettei se missään tapauksessa voi olla poliittisten valintojen tekemisen väline.

54. Edellä esitetyn perusteella katson, ettei Euroopan parlamentin esittämä väite voi menestyä.

19 — Ks. esim. tuomio parlamentti v. neuvosto (C-355/10, EU:C:2012:516), 65 kohta.

4. Riidanalaisen päätöksen 3 artiklan c alakohta

55. Päätöksen 3 artiklan c alakohdan mukaan ”Eures-verkosto muodostuu seuraavista: – – c) Eures-yhteistyökumppanit asetuksen (EU) N:o 492/2011 15 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Eures-verkoston jäsenet nimeävät Eures-yhteistyökumppanit, joihin voi kuulua työnvälityksen ja työllistymisen aloilla toimivia julkisia tai yksityisiä palveluntarjoajia sekä ammattiliittoja ja työnantajajärjestöjä. Voidakseen olla toiminnassa mukana Eures-yhteistyökumppanin on sitouduttava täyttämään 7 artiklassa säädetyt tehtävät ja vastuualueet.”

a) Asianosaisten lausumat

56. Euroopan parlamentti riitauttaa kyseessä olevan säännöksen siltä osin kuin siinä avataan Eures-verkosto yksityisille yrityksille, vaikka perussäädöksessä säädetään, että se koskee vain julkisen sektorin toimijoita. Edellä mainitussa ehdotuksessa asetukseksi sosiaalisia muutoksia ja innovaatioita koskevasta Euroopan unionin ohjelmasta vahvistetaan, ettei kyseessä ole SEUT 291 artiklassa tarkoitettu täytäntöönpanopäätös vaan poliittinen valinta. Tämä ilmenee sosiaalisia muutoksia ja innovaatioita koskevasta Euroopan unionin ohjelmasta annetun asetusehdotuksen 21 artiklasta, jossa säädetään nimenomaisesti Eures-verkoston avaamisesta yksityisille organisaatioille.

57. Komissio sitä vastoin toteaa, että asetuksen N:o 492/2011 11 artiklan 2 kohdan mukaan on yksinomaan jäsenvaltioiden tehtävä nimetä ne työvoima-alan erityisviranomaiset, jotka vastaavat kansallisesta yhteistyöstä asetuksen N:o 492/2011 II luvussa säädettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi. Viittaus yksityisiin palveluntarjoajiin ei komission mukaan tuo mitään lisää asetuksen nykyiseen sääntelykehykseen, koska sillä ainoastaan saatetaan Eures-palvelujen tarjoajien luokitus ajan tasalle sen tilanteen kanssa, joka kansallisella tasolla on käytännössä vallinnut yhteisöjen tuomioistuimen 11.12.1997 antaman tuomion jälkeen.[20] Riidanalaisella päätöksellä avataan kansallinen Eures-verkosto yksityiselle sektorille vain siltä osin kuin se on jäsenvaltioissa jo tehty, ja näin menetellään verkoston toimivuuden säilyttämiseksi.

58. Euroopan parlamentti vastaa tähän, että sosiaalisia muutoksia ja innovaatioita koskevasta Euroopan unionin ohjelmasta annetun asetusehdotuksen liiteasiakirjoista ilmenee, että komissio on tarkastellut mahdollisia vaihtoehtoja edellä alaviitteessä 20 mainitussa asiassa Job Centre annetun tuomion valossa. Parlamentin mukaan edellä mainittu vaihtoehto ilmenee riidanalaisen päätöksen johdanto-osan seitsemännestä perustelukappaleesta ja 3 artiklasta, ja se toteaa, että vain lainsäätäjä itse voi saattaa säädöksen ”ajan tasalle”, mikäli se edellyttää säädöksen muuttamista aiemmin annetun tuomion seurauksena.

59. Komissio toteaa tähän vastauksessaan, että vaikka asetuksessa N:o 492/2011 ei viitata yksityiseen sektoriin, siinä ei myöskään täsmennetä, että kyseessä olevien palvelujen tarjoajien on oltava julkisyhteisöjä.

b) Asian tarkastelu

60. Riidanalaisen päätöksen 3 artikla on kaikilta osin asetuksen N:o 492/2011 mukainen lukuun ottamatta kohtaa, jossa säädetään, että Eures-yhteistyökumppaneihin ”voi kuulua – – yksityisiä palveluntarjoajia”. Tosiasiallisesti asetuksessa N:o 492/2011 puhutaan johdonmukaisesti julkisista palveluista. Komission mukaan asetuksessa ei tosin nimenomaisesti säädetä, että kyseeseen voivat tulla

20 — Asia C-55/96, Job Centre (EU:C:1997:603).

vain julkiset palvelut. Vaikka tästä voitaisiin päätellä, että asetuksen mukaan verkostoon voi kuulua myös yksityisiä palveluja, tämän mahdollisuuden toteutuminen edellyttää poliittisen valinnan tekemistä, mikä ei ole mahdollista pelkällä täytäntöönpanosäädöksellä, jollaiseksi riidanalainen päätös on tarkoitettu.

61. Sen perusteella, että monopolit on poistettu työnvälityspalvelujen tarjoajien alalta riidanalaisen päätöksen johdanto-osan seitsemännen perustelukappaleen mukaisesti, voitaisiin kuitenkin katsoa, ettei yksityisten palvelujen puuttumista asetuksesta N:o 492/2011 oikeastaan voida tulkita siten, etteivät ne kuulu asetuksen soveltamisalaan, vaan että niiden on pikemminkin päinvastoin katsottava kuuluvan siihen.

62. Kuten Euroopan parlamentti väittää, monopolin poistaminen ei välttämättä merkitse, ettei lainsäätäjä voisi päättää toteuttaa työnvälitystä ja tasapainon aikaansaamista työmarkkinoilla keskustason työvoimaviranomaisten ja alueellisten viranomaisten välittömällä yhteistyöllä asetuksen N:o 492/2011 johdanto-osan kahdeksannen perustelukappaleen mukaisesti. Se, etteivät työnvälityspalvelut voi enää olla pelkästään julkisia, ei tarkoita, etteivät jäsenvaltiot voi muodostaa Eures-verkostosta ennen kaikkea julkista yhteistyökanavaa.

63. Näin ollen se, että voi olla olemassa myös yksityisiä työnvälityspalveluja, antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden nimetä ”erityisviranomaisia” asetuksen N:o 492/2011 II luvussa tarkoitettuja tehtäviä varten. Mainittakoon vielä kerran, että tämän asian ratkaiseminen kuuluu jäsenvaltioille täysin siitä riippumatta, mitä säädetään riidanalaisen päätöksen 3 artiklan c alakohdassa, joka ei tässä yhteydessä muodosta oikeudellista perustaa jäsenvaltioiden päätökselle nimetä erityisviranomaiseksi yksityinen palveluntarjoaja vaan ainoastaan osoittaa, ettei yksityistä palvelua jätetä Eures-verkoston ulkopuolelle, jos jäsenvaltio päättää liittää sen siihen.

64. Todettakoon vielä, että kyseessä olevaa säännöstä voidaan tulkita siten, ettei riidanalaisella päätöksellä vahvisteta komission tekemää sisällöltään poliittista päätöstä, vaan että se tarjoaa keinon tehostaa jäsenvaltioiden vastuulla olevan poliittisen päätöksen vaikutusta.

65. Näin ollen käsiteltävä vaatimus ei mielestäni voi menestyä.

5. Riidanalaisen päätöksen 4 artiklan 3 kohdan b alakohta

66. Riidanalaisen päätöksen 4 artiklan 3 kohdan b alakohdan mukaan Euroopan koordinointitoimisto ”analysoi alueellista ja ammatillista liikkuvuutta ottaen huomioon pyrkimyksen kysynnän ja tarjonnan tasapainottamiseen ja kehittää yleisen toimintamallin liikkuvuuden alalla Euroopan työllisyysstrategian mukaisesti”.

a) Asianosaisten lausumat

67. Euroopan parlamentti riitauttaa edellä mainitun säännöksen sillä perusteella, että ”liikkuvuutta koskevien yleisten suuntaviivojen” laatiminen ylittää huomattavasti komissiolle asetuksen N:o 492/2011 täytäntöönpanossa SEUT 291 artiklan nojalla kuuluvan harkintavallan rajat. Sen mukaan kyseisen asetuksen 18 ja 19 artiklasta ilmenee, että edellä mainitulla toimistolla on vain käytännön tehtävä, jonka takia ei ole tarpeen antaa yleisiä suuntaviivoja, jotka itsessään edellyttävät aina poliittisten valintojen tekemistä.

68. Komissio väittää vastineessaan, että riidanalaisessa säännöksessä mainitut toimet kuuluvat Euroopan koordinointitoimistolle asetuksen N:o 492/2011 18 artiklan nojalla osoitettujen tehtävien alaan, ja kyseisen säännöksen mukaan toimiston ”yleisenä tehtävänä” on edistää työmarkkinoiden tasapainon aikaansaamista unionin tasolla. Yksi osa tätä ”yleistä tehtävää” on kaikkien komissiolle kuuluvien teknisten tehtävien hoitaminen. Komission mukaan lainsäätäjä on tämän ”yleisen tehtävän”

pohjalta vahvistanut asetuksen N:o 492/2011 19 artiklassa viitteellisen luettelon Euroopan koordinointitoimistolle kuuluvista tehtävistä. Riitautetussa säännöksessä luetelluilla toimilla edistetään asetuksen N:o 492/2011 18 artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitettua yleistä tehtävää ja saman asetuksen 19 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettujen käytännön toimien yhteensovittamista. Komission mukaan alueellisen ja ammatillisen liikkuvuuden analysointi on lisäksi välttämätön osa sille saman asetuksen 12–17 artiklan nojalla kuuluvan työn valmistelua ja tukemista.

b) Asian tarkastelu

69. Euroopan parlamentti ei ole riitauttanut koko 4 artiklan 3 kohdan b alakohtaa, vaan ainoastaan säännöksen sen osan, jossa todetaan seuraavaa: ”kehittää yleisen toimintamallin liikkuvuuden alalla Euroopan työllisyysstrategian mukaisesti”. Euroopan parlamentti väittää tosin vastineensa 27 kohdassa, että koko 4 artiklan 3 kohdan pätevyys voidaan riitauttaa muodollisista syistä, koska siinä säädetyillä abstrakteilla säännöillä oikeastaan täydennetään asetuksen N:o 492/2011 18 ja 19 artiklan sisältöä ja ylitetään näin ollen SEUT 291 artiklasta johtuvan täytäntöönpanovallan rajat.

70. Euroopan parlamentti väittää kuitenkin seuraavaksi, ettei se riitauta 4 artiklan 3 kohdan a alakohdassa toimistolle annettujen tehtävien nro 1–4 sisältöä, ja myöntää, että niissä on kyse teknisistä käytännön toimista, minkä takia se haluaa ”keskittyä kanteessaan”[21] kyseisen kohdan b alakohtaan, tarkemmin sanoen siihen osaan, jossa todetaan, että toimisto ”kehittää yleisen toimintamallin liikkuvuuden alalla Euroopan työllisyysstrategian mukaisesti”.

71. Olen komission kanssa samaa mieltä siitä, että kyseinen vaatimus voi aiheuttaa jonkin verran sekaannusta,[22] mutta nähdäkseni merkityksellistä on pohjimmiltaan se, että hyväksyessään a alakohdassa mainittujen tehtävien nro 1–4 teknisen luonteen Euroopan parlamentti myöntää, ettei niiden mahdollinen abstraktius ole sellaista, että ne voitaisiin toteuttaa vain tekemällä poliittisia valintoja edellyttäviä päätöksiä. Tarkoitan, että juuri tehtävien teknisyys sulkee täysin pois sen mahdollisuuden, että harkintavallan rajat olisi ylitetty täytäntöönpanovallan käytön osalta. Tässä mielessä tehtäviä ei voida pitää ”abstrakteina”.

72. Kaiken kaikkiaan myös sillä on merkitystä, ettei kanteessa käsitellä lainkaan 4 artiklan 3 kohdan c alakohdassa toimistolle annettua tehtävää, ja siksi on mielestäni tarpeetonta ottaa kantaa kyseisen kohdan mahdolliseen pätemättömyyteen.

73. Lopuksi totean, ettei myöskään a alakohdassa tarkoitettua tehtävää nro 5 ole nimenomaisesti riitautettu kanteen tässä osassa, vaikka kyseiseen säännökseen viitattiinkin välillisesti 2 artiklan b ja d alakohdan riitauttamisperusteissa, joten viittaan tältä osin kyseisen artiklan pätevyyden tarkastelun yhteydessä esitettyihin toteamuksiin.

74. Rajattuani tällä tavalla riitauttamisen kohteen totean olevani Euroopan parlamentin kanssa samaa mieltä siitä, että tehtävään *yleisen toimintamallin kehittämiseksi liikkuvuuden alalla* kuuluu eräs ”ratkaiseva” osatekijä, joka on ristiriidassa komissiolle asetuksen N:o 492/2011 38 artiklan nojalla kuuluvan täytäntöönpanovallan kanssa.

75. Asetuksen N:o 492/2011 18 artiklassa säädetään, että Euroopan koordinointitoimiston ”yleisenä tehtävänä on edistää avoimien työpaikkojen ja työhakemusten välitystä ja työmarkkinoiden tasapainon aikaansaamista – –” ja että sen ”erityisenä tehtävänä on kaikkien tämän asetuksen nojalla komission vastuualueeseen kuuluvien teknisten tehtävien hoitaminen”. Asetuksen 19 artiklan mukaan puolestaan toimiston tehtävänä on ”erityisesti a) yhteensovittaa tarpeelliset käytännön toimet avoimien työpaikkojen ja työhakemusten välittämiseksi ja työmarkkinoiden tasapainon aikaansaamiseksi – –

21 — Vastauskirjelmän 29 kohta.

22 — Komission vastauksen 20–22 kohta.

sekä seurata tästä johtuvaa työntekijöiden liikkuvuutta; b) näiden tavoitteiden edistämiseksi pyrkiä – – toteuttamaan yhtenäiset hallinnolliset ja tekniset toimet; c) jos erityinen tarve vaatii, välittää avoimia työpaikkoja ja työhakemuksia yhteistyössä erityisviranomaisten kanssa, näiden hoitamaa välitystoimintaa varten”.

76. Mielestäni kaikki edellä mainitut tehtävät ovat ennen kaikkea teknisiä ja käytännön tehtäviä, joita hoidettaessa ei ole tarpeen käyttää minkäänlaista poliittista harkintavaltaa eikä näin ollen valita eri vaihtoehtojen välillä.

77. Sitä vastoin toimiston velvoite ”kehittää yleinen toimintamalli liikkuvuuden alalla Euroopan työllisyysstrategian mukaisesti” merkitsee sille annettujen tehtävien laadun muuttumista. Käytännössä se tarkoittaa sitä, että toimisto osallistuu aktiivisesti liikkuvuutta koskevan *politiikan* kehittämiseen. Euroopan työllisyysstrategia vaikuttaa tietenkin kyseisen politiikan yleislinjauksiin, mutta nimenomaan vain sen yleislinjauksiin, mikä on ominaista tällaisille suuntaviivoille, joten tässä tilanteessa toimiston harkintavallan rajoilla on ehdottomasti merkitystä, ja näin ollen komissio on tässä kohdassa mennyt pidemmälle kuin vain ”täsmentänyt lainsäätämisjärjestyksessä hyväksytyn toimen normatiivisen sisällön” edellä mainitussa asiassa komissio vastaan parlamentti ja neuvosto annetun tuomion 39 ja 52 kohdan mukaisesti.

78. Euroopan koordinointitoimiston on sille asetuksen N:o 492/2011 ja siten koko riidanalaisen päätöksen nojalla kuuluvia teknisiä tehtäviä hoitaessaan kyettävä toimittamaan politiikan toimijoille työvoiman liikkuvuutta unionissa koskevien poliittisten strategioiden kehittämiseen tarvittavat tiedot, mutta se ei voi viedä tätä keskeistä tukitoimintaa pidemmälle ryhtymällä aktiiviseksi alkuunpanijaksi tai yhteistyökumppaniksi kyseisen politiikan suunnittelussa.

79. Näin ollen kanne on mielestäni hyväksyttävä tältä osin.

6. Riidanalaisen päätöksen 7 artiklan 2 ja 3 kohta

80. Riidanalaisen päätöksen 7 artiklassa määritellään palvelut, joita Eures-verkoston on tarjottava. Artiklan 2 kohdan mukaan kyseiset palvelut ”esitetään yksityiskohtaisesti Eures-palvelukatalogissa, joka on osa [riidanalaisen päätöksen] 10 artiklassa säädettyä Eures-peruskirjaa”. Asetuksen 7 artiklan 3 kohdassa puolestaan mainitaan kahden tyyppisiä palveluja: yhtäältä yleispalvelut ja toisaalta ”täydentävät palvelut[, jotka] eivät ole pakollisia asetuksen – – N:o 492/2011 II luvussa tarkoitetussa mielessä vaan täyttävät tärkeitä työmarkkinatarpeita”.

a) Asianosaisten lausumat

81. Euroopan parlamentti väittää yhtäältä, ettei se, että 2 kohdassa viitataan palvelujen esittämiseen yksityiskohtaisesti Eures-palvelukatalogissa, johda asetuksen N:o 492/2011 täytäntöönpanoon. Toisaalta kantaja toteaa, että saman säännöksen mukaan täydentävät palvelut eivät kuulu asetuksen N:o 492/2011 soveltamisalaan, koska siinä käsitellään vain yleispalveluja. Siinäkin tilanteessa, että asetus N:o 492/2011 kattaisi myös täydentävät palvelut, on Euroopan parlamentin mukaan huomattava, ettei asetuksessa tehdä eroa eri palvelujen välillä sen mukaan, ovatko ne pakollisia vai eivät, kun taas riidanalaisen päätöksen 6 artiklan 5 kohdan mukaan muut kuin pakolliset täydentävät palvelut tuottavat joka tapauksessa oikeusvaikutuksia. [23]

23 — Riidanalaisen päätöksen 6 artiklan 5 kohdassa säädetään, että ”sellaisen Eures-yhteistyökumppanin, joka ei tarjoa tiettyä Eures-palvelukatalogiin sisältyvää täydentävää palvelua, on varmistettava, että kyseistä palvelua koskevat pyynnöt ohjataan toisille Eures-yhteistyökumppaneille, jotka tarjoavat kyseistä palvelua”.

82. Komissio toteaa ”täydentävien palvelujen” käsitteen kuuluvan asetuksen N:o 492/2011 11–13 artiklassa säädetyn komission ja jäsenvaltioiden työvoimaviranomaisten välisen yhteistyöverkoston toteuttamisen alaan. Komissio toteaa tästä, että asetuksen 15 artiklan 1 kohdan mukaan kansallisella tasolla tarjottavien palvelujen luettelo on erittäin laaja ja voi vaihdella tarpeiden mukaan, eikä siksi ole mitään estettä sille, etteivät kyseiset palvelut – jos niitä on saatavana kansallisella tasolla – voisi olla sellaisen yhteistyön kohteena, joka mahdollistaa saman asetuksen 11 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen yhteisten toimenpiteiden toteuttamisen. Viittaamalla kyseisiin palveluihin voidaan toisaalta varmistaa jäsenvaltioiden välisen yhteistyön tavoitteiden koordinoitu ja yhdenmukainen edistäminen, jotta vastataan työnantajien ja työntekijöiden tarpeisiin ja säilytetään Eures-verkoston toiminnallisuus asetuksessa N:o 492/2011 esitetyn määritelmän mukaisesti.

83. Euroopan parlamentti painottaa komissiolle antamassaan vastauksessa, että asetuksen N:o 492/2011 15 artiklan 1 kohdan b alakohta alkaa ilmauksella ”tarvittaessa”. Komission väitteellä ei ole vaikutusta sellaisiin palveluihin, jotka eivät ole ”kahden tai useamman jäsenvaltion välisen raja-alueen toimivaltaisten alueellisten viranomaisten” tarjoamia. Riidanalainen säännös ei kuitenkaan rajoitu kyseisen säännöksen tapaukseen, vaan 7 artikla on päinvastoin laadittu sanamuodoltaan abstraktiksi. Riidanalaisessa päätöksessä säädetään lisäksi, että jokaisen Eures-yhteistyökumppanin on poikkeuksetta ilmoitettava, ”mitä Eures-palvelukatalogin palveluista se tarjoaa”(6 artiklan 3 kohta ja 10 artiklan 2 kohdan a alakohta) ja varmistuttava siitä, että ”kyseistä palvelua [Eures-katalogissa mainittua täydentävää palvelua] koskevat pyynnöt ohjataan toisille Eures-yhteistyökumppaneille, jotka tarjoavat kyseistä palvelua” (6 artiklan 5 kohta). Näin ollen kyse ei ole siitä, että olisi tarpeen varmistaa koko Eures-verkoston toiminta.

84. Komissio sitä vastoin korostaa vastauksessaan ajatusta siitä, että ”täydentävien palvelujen” käsite ei tuo mitään lisää asetukseen N:o 492/2011, jonka alaan se kuuluu, ja huomauttaa, että Euroopan parlamentti riitauttaa säännöksen sillä perusteella, että se on laadittu abstraktisti, selittämättä kuitenkaan, miksi pelkästään kyseinen seikka sulkee pois sen, että säännöksellä voitaisiin taata SEUT 291 artiklassa tarkoitetut yhdenmukaisen täytäntöönpanon edellytykset.

b) Asian tarkastelu

85. Euroopan parlamentti vetoaa yhtäältä siihen, ettei riidanalaisessa säännöksessä ole eritelty tarkasti kaikkia Eures-verkoston palveluja, vaan siinä on viitattu tässä tarkoituksessa tulevaan Eures-peruskirjaan. Toisaalta se vetoaa myös siihen, että riidanalaisessa päätöksessä viitataan tietynlaisiin täydentäviin palveluihin, joita ei mainita asetuksessa N:o 492/2011.

86. Ensimmäistä väitettä on nähdäkseni tarkasteltava yhdessä riidanalaisen päätöksen Eures-peruskirjaa koskevan 10 artiklan kanssa, joka on niin ikään riitautettu.

87. Viitattaessa täydentäviin palveluihin ratkaisevaa on käsittääkseni se, että kuten riitautetussa säännöksessä todetaan, kyseiset palvelut ”eivät ole pakollisia asetuksen – – N:o 492/2011 II luvussa tarkoitetussa mielessä”. Riidanalaisessa päätöksessä ei siis säädetä täydentävien palvelujen kehittämisestä. Asetuksen N:o 492/2011 15 artiklan 1 kohdan b alakohdassa puolestaan viitataan kyseisen kaltaisiin palveluihin yhtenä mahdollisuutena siinä tapauksessa, että raja-alueen toimivaltaisten alueellisten viranomaisten on kehitettävä yhteistyö- ja palvelurakenteita tarjotakseen tiettyjä tietoja ja mahdollistaakseen toimenpiteiden yhteensovittaminen liikkuvuuden alalla. Jäsenvaltioille ei näin ollen säädetä asetuksessa N:o 492/2011 tämän mahdollisuuden lisäksi – edellyttäen että se osoittautuu tarpeelliseksi – muita täydentävien palvelujen kehittämiseen liittyviä velvoitteita.

88. Jos jäsenvaltiot kuitenkin päättävät kehittää tällaisia palveluja, on mielestäni kiistatonta, että riidanalaisessa päätöksessä, jossa annetaan tehtäväksi hyväksyä asetuksen N:o 492/2011 ”täytäntöönpanon edellyttämiä toimenpiteitä” asetuksen 38 artiklan mukaisesti, edellytetään kyseisten toimien sisällyttämistä niiden palvelujen luetteloon, joita Eures-verkoston kautta tarjotaan yhteisesti koko unionin alueella.

89. Jotta asetuksen N:o 492/2011 II luvun säännöksissä asetettu avoimien työpaikkojen ja työhakemusten välittämistä sekä työmarkkinoiden tasapainottamista koskeva tavoite täytettäisiin paremmin, on välttämätöntä, että verkostossa, jonka kautta välitetään tietoa avoimista työpaikoista ja työhakemuksista ja tasapainotetaan työmarkkinoita, hyödynnetään kaikkea eri kansallisten viranomaisten käytettävissä olevaa tietoa. Jos asianomainen jäsenvaltio on päättänyt antaa viranomaisten käyttöön yleispalvelujen lisäksi täydentäviä palveluja, ei olisi järkevää jättää kyseisiä palveluja sisällyttämättä verkostoon sen takia, ettei niistä säädetä asetuksessa N:o 492/2011, sillä muutoin verkoston puutteellisiksi jäävät tiedot haittaisivat asetuksen N:o 492/2011 päätavoitteen saavuttamista.

90. Koska riidanalaisessa päätöksessä ei näin ollen säädetä täydentävien palvelujen kehittämisestä, vaan pelkästään tarkastellaan jo olemassa olevien täydentävien palvelujen sisällyttämistä verkostoon, katson, ettei komissio ole ylittänyt valtuuksiaan siten kuin Euroopan parlamentti esittää.

91. Riidanalaisen päätöksen 6 artiklan 5 kohdassa tosin säädetään, että Eures-yhteistyökumppanin, joka ei tarjoa tiettyä täydentävää palvelua, on varmistettava, että kyseistä palvelua koskevat pyynnöt ohjataan toisille sitä tarjoaville yhteistyökumppaneille. Euroopan parlamentti katsoo, että tällä tavoin annetaan täydentäville palveluille oikeusvaikutus, vaikka niitä ei ole riidanalaisessa päätöksessä määritelty pakollisiksi. Tästä on todettava yhtäältä, että 6 artiklan 5 kohdassa vahvistetaan nimenomaisesti, ettei riidanalaisessa päätöksessä säädetä täydentävien palvelujen kehittämisestä, vaan ainoastaan siitä, että sellaisen yhteistyökumppanin, joka ei tarjoa kyseisiä palveluja, on ohjattava niitä koskevat pyynnöt näitä palveluja tarjoaville muille yhteistyökumppaneille. Toisaalta oikeusvaikutus, johon Euroopan parlamentti viittaa, rajoittuu tarkalleen ottaen tähän velvoitteeseen ohjata eteenpäin ne pyynnöt, joita yhteistyökumppani, joka ei tarjoa täydentäviä palveluja, ei voi täyttää. Käsittääkseni kyse on vähimmäisoikeusvaikutuksesta, joka voi kaikissa tapauksissa perustua asetuksen N:o 492/2011 koko II luvusta ilmenevään yleiseen tiedonantovelvoitteeseen.

92. Näin ollen kanne ei mielestäni voi menestyä tältä osin.

7. Riidanalaisen päätöksen 8 artikla

93. Riidanalaisen päätöksen 8 artiklassa perustetaan Eures-verkoston hallintoneuvosto, jossa on yksi edustaja kustakin jäsenvaltiosta. Kyseinen neuvosto määrittelee työskentelymenetelmänsä, hyväksyy työjärjestyksensä sekä kokoontuu kaksi kertaa vuodessa ja antaa lausuntonsa yksinkertaisella enemmistöllä. Hallintoneuvostolla on puheenjohtaja ja sihteeri. Artiklan 7 kohdassa säädetään nimenomaisesti, että ”komissio kuulee Eures-verkoston hallintoneuvostoa kysymyksistä, jotka liittyvät tässä päätöksessä tarkoitettujen palvelujen ja toimien strategiseen suunnitteluun, kehittämiseen, täytäntöönpanoon, seurantaan ja arviointiin. Tämä koskee myös seuraavia: a) Eures-peruskirja 10 artiklan mukaisesti; b) Eures-verkoston strategiat, toiminnalliset tavoitteet ja työohjelmat; – –”.

a) Asianosaisten lausumat

94. Euroopan parlamentti väittää, että kyseisellä säännöksellä otetaan käyttöön ”komiteamenettelyä muistuttava” rakenne, vaikka asetuksen N:o 492/2011 38 artiklassa säädetään ainoastaan, että komissio ”toimii tiiviissä yhteistyössä jäsenvaltioiden keskeisten hallintoviranomaisten kanssa” eikä valtuuteta sitä perustamaan uusia institutionaalisia toimintapuitteita, joiden tavoitteena on edellä mainittujen toimien

toteuttaminen. Tässä yhteydessä Euroopan parlamentti pohtii yleisesti, soveltuuko täytäntöönpanosäädös itsessään sellaisten institutionaalisten puitteiden luomiseen, joilla säännellään muiden säädösten antamisessa noudatettavaa menettelyä, vaikka kyse olisi yksinomaan täytäntöönpanosäädöksistä.

95. Euroopan parlamentti väittää myös, että osa niistä kysymyksistä, joista on kuultava hallintoneuvostoa, koskee seikkoja, jotka eivät ole selvästi rajattuja eivätkä yksinomaan teknisiä vaan täydentävät lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävää säädöstä. Vaikka olisikin pelkkä olettamus, että Eures-peruskirja sisältää toimenpiteitä, jotka edellyttävät komission antavan asetuksen N:o 492/2011 38 artiklan mukaisia täytäntöönpanosäädöksiä, Euroopan parlamentti väittää vastauksessaan, että säätämällä riidanalaisen päätöksen 10 artiklan 1 kohdassa Eures-verkoston hallintoneuvoston kuulemisesta lisätään kyseisen kaltaisten toimenpiteiden hyväksymiselle uusi menettelyjä koskeva edellytys, joka ei perustu edellä mainittuun 38 artiklaan. Parlamentin mukaan yhtäältä asetuksen N:o 492/2011 21 artiklassa mainitun neuvoa-antavan komitean ja sen 29 artiklassa mainitun teknisen komitean toimivaltuudet ja toisaalta Eures-verkoston hallintoneuvoston toimivaltuudet saattavat myös mennä päällekkäin. Euroopan parlamentti väittää, että lainsäätäjä on jo perustanut ne organisaatiot, jotka auttavat komissiota asetusta koskevan politiikan toteuttamisessa, eikä komissiolla ole toimivaltaa täydentää kyseisellä asetuksella säädettyjä institutionaalisia puitteita.

96. Komission mukaan Eures-verkoston hallintoneuvosto antaa Euroopan koordinointitoimiston tehtävän mukaisesti komissiolle neuvoja ja edistää sille asetuksen N:o 492/2011 säännösten yhdenmukaisen täytäntöönpanon varmistamiseksi annettujen täytäntöönpanotehtävien toteuttamista. Kyse ei ole komiteamenettelyä vastaavasta rakenteesta, koska sen tarkoituksena ei ole varmistaa komission täytäntöönpanovaltaan kohdistuvaa jäsenvaltioiden valvontaa. Hallintoneuvostolla on toiminnallinen ja välineellinen rooli niihin komission täytäntöönpanovaltuuksiin nähden, joita se on päättänyt käyttää oikeuksiensa rajoissa varmistaakseen asetuksessa N:o 492/2011 säädettyjen tavoitteiden toteuttamiseen tarvittavien toimien kehittämisen.

97. Vastauskirjelmässään komissio toteaa lisäksi, että Eures-verkoston hallintoneuvoston tehtävänä on auttaa sitä edistämään Eures-verkoston yleistä kehittämistä, kun taas asetuksen N:o 492/2011 29 artiklassa mainittu tekninen komitea vastaa teknisistä kysymyksistä työntekijöiden vapaata liikkuvuutta ja työllisyyttä yleisesti koskevissa asioissa.

b) Asian tarkastelu

98. Kuten olen edellä 33–36 kohdassa todennut, Eures-verkosto ilmentää sitä tiedonvaihtojärjestelmää, joka asetuksella N:o 492/2011 on tarkoitus luoda jäsenvaltioiden työvoima-alan erityisviranomaisten välille sekä niiden ja komission välille, jotta helpotetaan avoimien työpaikkojen ja työhakemusten välittämistä työntekijöiden vapaan liikkuvuuden edistämiseksi unionissa.

99. Mielestäni institutionalisointi on toteutettava asetuksella N:o 492/2011 jo perustettujen elinten ja laitosten pohjalta, mikä tarkoittaa käytännössä kaikkien edellä mainittujen tahojen yhteisen välitys- ja tiedonvaihtojärjestelmän luomista. Ilmaus ”verkosto” kuvaa osuvasti Eures-järjestelmän *työnvälitykseen* liittyvää osaa, koska sen avulla pyritään käytännössä mahdollistamaan ”jäsenvaltioiden välinen yhteistyö ja yhteistyö komission kanssa” sekä ”välitys- ja tasapainottamisjärjestelmän” toteuttaminen, jotka ovat asetuksen N:o 492/2011 II luvun kohtien tavoitteena.

100. Asetuksessa N:o 492/2011 on säädetty välitys- ja tasapainottamisjärjestelmän toimijat sekä ne elimet, joiden kautta jäsenvaltioiden välinen yhteistyö ja yhteistyö komission kanssa on toteutettava, toisin sanoen kansalliset erityisviranomaiset ja Euroopan koordinointitoimisto.

101. Näin ollen asetuksen N:o 492/2011 38 artiklassa komissiolle annettu täytäntöönpanovalta ei voi olla niin laaja, että siihen kuuluisi oikeus perustaa uusia organisaatioita lainsäätäjän jo nimeämien tai perustamien organisaatioiden rinnalle, koska komissio ylittäisi siinä tapauksessa täytäntöönpanovallan käytön rajat ja erityisesti sen tehtävän, joka koskee lainsäätäjän toimen ”normatiivisen sisällön täsmentämistä”, jälleen kerran edellä mainitussa asiassa komissio vastaan parlamentti ja neuvosto annetun tuomion 52 kohdan mukaisesti. Toisin sanoen asetuksessa N:o 492/2011 säädetään, minkä elinten ja laitosten on osallistuttava avoimien työpaikkojen ja työhakemusten välitys- ja tasapainottamisjärjestelmään unionin alueella, ja komission tehtävä on täytäntöönpanovaltaansa käyttäen saattaa kyseiset elimet ja laitokset toistensa yhteyteen ja järjestää niiden väliset suhteet ja siten muodostaa niiden välille verkosto, jossa ne kaikki ovat tehokkaasti yhteydessä toisiinsa.

102. Asetuksen N:o 492/2011 yhteydessä ja sen 38 artiklan mukaisesti sen säännösten ”täytäntöönpanon edellyttämät toimenpiteet”, jotka komission on toteutettava, koskevat esimerkiksi asetuksella perustettujen organisaatioiden tehtävien ja vastuualueiden sisällön täsmentämistä, kuten asetuksen N:o 492/2011 18 artiklassa perustetun Euroopan koordinointitoimiston tapauksessa, jonka tehtävät määritellään saman asetuksen 19 artiklassa ja esitetään konkreettisesti riidanalaisen päätöksen 4 artiklassa. Toimenpiteillä voidaan pyrkiä rajaamaan niiden kansallisten erityisviranomaisten tehtävät ja vastuualueet, joiden on asetuksen mukaisesti varmistettava jäsenvaltioiden välinen yhteistyö ja yhteistyö komission kanssa, kuten riidanalaisen päätöksen 5 artiklassa on tehty. Niissä voidaan myös säätää verkoston tarjoamia palveluja koskevan luettelon laatimisesta, kuten riidanalaisen päätöksen 7 artiklassa.

103. Täytäntöönpanovalta ei kuitenkaan ole riittävä peruste kehittää sellaista uutta organisaatiota, jolle annetaan hoidettavaksi samanlaisia olennaisia tehtäviä kuin asetuksessa on annettu niille elimille, joiden siinä todetaan pääasiallisesti vastaavan avointen työpaikkojen ja työhakemusten välittämisestä sekä työmarkkinoiden tasapainottamisesta. Komissio ei missään tapauksessa voi perustaa Euroopan koordinointitoimistoa toiminnallisesti vastaavaa elintä eikä viranomaista, jolle annettaisiin samat valtuudet kuin kansallisille työvoimaviranomaisille.

104. Mielestäni Eures-verkoston hallintoneuvostoa ei voida rinnastaa tämän kaltaiseen ”institutionaalistamiseen”. Kyseisen elimen tehtävä rajoittuu pikemminkin komission neuvomiseen kysymyksissä, jotka liittyvät pelkästään itse verkoston toimintaan järjestelmän pääasiallisten toimijoiden välitys- ja tiedonvaihtojärjestelmänä.

105. Riidanalaisen päätöksen 8 artiklan 1 kohdan mukaan Eures-verkoston hallintoneuvoston tehtävänä on ”avustaa komissiota, sen Euroopan koordinointitoimistoa ja kansallisia koordinointitoimistoja *Eures-verkoston kehityksen edistämisessä ja valvonnassa*”,[24] ja saman säännöksen 7 kohdan mukaan komissio kuulee hallintoneuvostoa ”kysymyksistä, jotka liittyvät tässä päätöksessä tarkoitettujen palvelujen ja toimien strategiseen suunnitteluun, kehittämiseen, täytäntöönpanoon, seurantaan ja arviointiin”, kuten Eures-verkoston strategioista, toiminnallisista tavoitteista ja työohjelmista tai asetuksen N:o 492/2011 17 artiklassa edellytetyistä kertomuksista.

106. ”Eures-verkoston kehityksen edistämistä ja valvontaa” koskevalla tehtävällä tarkoitetaan tarkalleen ottaen pelkästään verkoston toimintaa, eikä se vaikuta verkoston pääasiallisiin toimijoihin tai puutu sen tiedonvaihtojärjestelmiin tai avoimien työpaikkojen ja työhakemusten välitys- ja tasapainottamisjärjestelmään. Pohjimmiltaan tarkoituksena on varmistaa, että verkoston perustana olevalla järjestelmällä saadaan luotua mahdollisimman tehokkaat yhteydet järjestelmän toimijoiden välille.

24 — Kursivointi tässä.

107. Eures-verkoston toimien ja palvelujen strategiseen suunnitteluun, kehittämiseen, täytäntöönpanoon, seurantaan ja arviointiin liittyvä neuvonta taas on nähdäkseni osa verkoston kehityksen edistämistä ja valvontaa. Tältä osin näillä toimilla ei mielestäni ylitetä täytäntöönpanovaltaa.

108. Toisin kuin Euroopan parlamentti väittää, minusta ei varsinkaan vaikuta siltä, että Eures-verkoston hallintoneuvostolla voisi olla päällekkäisiä tehtäviä teknisen komitean tai neuvoa-antavan komitean kanssa. Asetuksen N:o 492/2011 21 artiklan mukaan neuvoa-antava komitea auttaa komissiota ”selvittämään [SEUT:n] soveltamiseen ja sen nojalla toteutettuihin työntekijöiden vapaata liikkuvuutta ja työllisyyttä koskeviin toimenpiteisiin liittyviä kysymyksiä”. Saman asetuksen 29 artiklan nojalla tekninen komitea puolestaan auttaa komissiota ”valmistelemaan, edistämään ja seuraamaan kaikkia tämän asetuksen ja sitä täydentävien toimenpiteiden soveltamiseksi suoritettuja teknisiä ja käytännöllisiä toimenpiteitä”. Molemmissa tapauksissa kummankin komitean tehtävät ovat mielestäni aineelliselta soveltamisalaltaan joko laajempia (neuvoa-antava komitea) tai erityisluonteisempia (tekninen komitea) kuin Eures-verkoston hallintoneuvoston tehtävät (jotka rajoittuvat pelkästään verkoston toimintaan).

109. Edellä esitetyn perusteella kanne ei voi mielestäni menestyä riidanalaisen päätöksen 8 artiklan osalta.

8. Riidanalaisen päätöksen 10 artikla

110. Riidanalaisen päätöksen 10 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Komissio hyväksyy Eures-peruskirjan asetuksen (EU) N:o 492/2011 12 artiklan 2 kohdassa, 13 artiklan 2 kohdassa, 19 artiklan 1 kohdassa sekä 20 artiklassa asetettujen menettelyjen mukaisesti kuultuaan tämän päätöksen 8 artiklan nojalla perustettua Eures-verkoston hallintoneuvostoa.

2. Sen periaatteen mukaisesti, että kaikkien jonkin Eures-verkoston jäsenen julkaisemien avointen työpaikkojen ja työhakemusten on oltava saatavilla kaikkialla unionissa, Eures-peruskirjassa on erityisesti vahvistettava

a) Eures-palvelukatalogi, jossa kuvataan Eures-verkoston jäsenten ja yhteistyökumppaneiden tarjoamat yleis- ja täydentävät palvelut, mukaan luettuna työnvälitystoiminta, kuten henkilökohtainen neuvonta ja opastus asiakkaalle – niin työnhakijalle, työntekijälle kuin työnantajallekin;

– –

d) Eures-järjestelmän toimintatavoitteet, sovellettavat laatustandardit sekä Eures-verkoston jäsenten ja yhteistyökumppaneiden velvoitteet, joihin kuuluvat:

– –

ii) tiedot (esimerkiksi työmarkkinatiedot, elin- ja työoloja koskevat tiedot, tarjottuja ja haettuja työpaikkoja koskevat tiedot, harjoitteluja ja oppisopimuskoulutusta koskevat tiedot, nuorten liikkuvuuteen kannustavat toimenpiteet, taitojen hankkiminen ja liikkuvuuden esteet), jotka niiden on toimitettava asiakkailleen ja muille verkoston osille yhteistyössä muiden asiaan liittyvien eurooppalaisten palvelujen tai verkostojen kanssa;

iii) kansallisten koordinaattorien, Eures-neuvojien ja muun kansallisen tason avainhenkilöstön tehtävänkuvaukset ja nimitysperusteet;

iv) Eures-henkilöstöltä vaadittava koulutus ja pätevyys sekä virkamiesten ja erikoishenkilöstön vierailukäyntien järjestämistä ja eri tehtäviin asettamista koskevat edellytykset ja menettelyt;

_ _”

a) Asianosaisten lausumat

111. Euroopan parlamentti viittaa edellä esitettyihin 10 artiklan kohtiin säännöksen riitauttamiseksi siltä osin kuin siinä säädetään, että komissio hyväksyy itse nk. Eures-peruskirjan kyseisessä 10 artiklassa asetetun – toisin sanoen komission itse asettaman – menettelyn mukaisesti. Kantajan näkemyksen mukaan komissio ei tyydy pelkkään täytäntöönpanoon vaan myös ”valtuuttaa itsensä” antamaan uuden täytäntöönpanosäädöksen. Koska 10 artiklan antaminen ajoittuu asetuksen N:o 492/2011 ja tulevan Eures-peruskirjan väliselle ajanjaksolle, se on Euroopan parlamentin mielestä menettänyt kokonaan SEUT 291 artiklassa tarkoitetun täytäntöönpanosäännöksen luonteen. Kyseisen 10 artiklan sisällön osalta Euroopan parlamentti vetoaa siihen, että sillä täydennetään perussäädöksen sisältöä tavalla, jota täytäntöönpanosäädöksellä ei voida tehdä.

112. Komissio väittää, että peruskirja sisältää ainoastaan sellaisia tietoja, jotka on määritelty asetuksen N:o 492/2011 12 artiklan 1 kohdassa. Komission mukaan kansallisen henkilöstön tehtävät ja nimitysperusteet on jo vahvistettu kussakin jäsenvaltiossa. Eures-verkoston henkilöstön koulutuksen osalta peruskirjan sisältö rajoittuu siihen, mitä on jo säädetty asetuksen 20 artiklassa. Riidanalaisen päätöksen 10 artiklassa esitetyn määritelmän mukaisesti peruskirjassa määrätään komission mielestä ainoastaan asetuksen N:o 492/2011 12 artiklan 3 kohdan täytäntöön panemiseksi tarvittavat tekniset standardit. Koska peruskirja ei ole velvoittava säädös, siihen ei sisälly ”erillistä” tietojen toimittamisvelvollisuutta, vaan siinä ainoastaan viitataan asetuksen 12 artiklassa jo säädettyihin velvollisuuksiin asetuksen yhdenmukaisen täytäntöönpanon varmistamiseksi.

b) Asian tarkastelu

113. Riidanalaisen päätöksen 10 artikla on kiistatta epätavallinen säännös. Siinä ei oteta käyttöön nk. Eures-peruskirjaa vaan ainoastaan velvoitetaan komissio hyväksymään kyseinen peruskirja ja ilmoitetaan sille peruskirjan pakollinen sisältö.

114. Mielestäni riidanalaisella päätöksellä ei näin ollen hyväksytä asetuksen N:o 492/2011 täytäntöönpanotoimenpidettä vaan ainoastaan ilmoitetaan se. Vasta kyseisen ilmoituksen toteutuessa voidaan määritellä, onko komissio noudattanut sille asetuksen N:o 492/2011 38 artiklassa annettua täytäntöönpanovaltaa.

115. Edellä esitetyn perusteella voidaan väittää, että tältä osin kanne on jätettävä tutkimatta, koska se on nostettu sellaista säännöstä vastaan, joka ei ole tosiasiassa aiheuttanut minkäänlaista oikeusvaikutusta yhtäältä sen takia, ettei siinä sinänsä säädetä Eures-peruskirjasta ja toisaalta sen takia, että siinä asetetaan komissiolle sama velvoite, joka sille on asetettu jo asetuksen N:o 492/2011 38 artiklassa, toisin sanoen sen on hyväksyttävä kyseisen asetuksen täytäntöönpanon edellyttämät toimenpiteet. Viimeksi mainittu seikka edellyttää, että Eures-peruskirja on todellisuudessa välttämätön toimenpide; ellei näin olisi, komissio olisi asettanut itselleen velvoitteen, josta se voisi oikeutetusti sanoutua irti.

116. Riidanalaisen päätöksen 10 artikla ei näin ollen kummassakaan tapauksessa tuota minkäänlaista oikeusvaikutusta, koska siinä asetettu velvoite on joko tarpeeton tai sitä ei komission itse asettamana ole olemassa.

117. Näin ollen asiassa Espanja vastaan komissio 6.4.2000 annetun tuomion [25] mukaisesti kyseessä on pelkästään aikomusta koskeva ilmoitus, jonka on tarkoitus toteutua tulevissa säännöksissä; kyseiset säännökset ovat ainoita, jotka voidaan riitauttaa unionin tuomioistuimessa niiden tuottaman oikeusvaikutuksen takia.

118. Näin ollen kanne on tältä osin jätettävä tutkimatta.

119. Mielestäni myös kyseiseen säännökseen liittyvän riidanalaisen päätöksen 7 artiklan 2 kohdan riitauttaminen on jätettävä tutkimatta siltä osin kuin siinä määrätään komissio esittämään yksityiskohtaisesti Eures-palvelukatalogin palvelut. Syynä tähän on se, että kyseisellä menettelyllä ainoastaan ilmoitetaan komission hyväksymä täytäntöönpanotoimenpide eikä toisin sanoen säädetä erillistä velvoitetta asetuksen N:o 492/2011 38 artiklassa jo säädetyn velvoitteen lisäksi, ja näin ollen kyseessä olevat säännökset eivät sellaisenaan ole oikeudellisesti sitovia.

120. Edellä esitetty ei koske 7 artiklan 3 kohtaa, jonka nojalla jäsenvaltioissa jo käytössä olevat täydentävät palvelut on mahdollista sisällyttää verkostoon, kuten edellä 87–91 kohdassa on todettu.

IV **Kumoamisen vaikutukset**

121. Edellä 25–28 kohdassa esitettyjen syiden vuoksi ja koska jaan asianosaisten näkemyksen, jonka mukaan kyseiset säännökset ovat täysin erotettavissa riidanalaisen päätöksen muusta sisällöstä, katson, että unionin tuomioistuimelle ehdottamani kumoaminen voi kohdistua ainoastaan niihin kahteen säännökseen, jotka olen osoittanut pätemättömiksi.

122. Kun otetaan huomioon niiden säännösten sisältö, joiden kumoamista ehdotan, ei mielestäni ole tarpeen pysyttää niiden vaikutuksia korvaavien säännösten voimaantuloon saakka.

V **Oikeudenkäyntikulut**

123. Työjärjestyksen 138 artiklan 2 kohdan mukaisesti ehdotan, että unionin tuomioistuin velvoittaa kunkin asianosaisen vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.

VI **Ratkaisuehdotus**

124. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

1) Jättää tutkimatta 26.11.2012 annetun komission täytäntöönpanopäätöksen (päätös 2012/733/EU) 7 artiklan 2 kohtaa ja 10 artiklaa koskevat vaatimukset.

2) Kumoaa 26.11.2012 annetun komission täytäntöönpanopäätöksen (päätös 2012/733/EU) 4 artiklan 3 kohdan b alakohdan siltä osin kuin siinä annetaan Euroopan koordinointitoimiston tehtäväksi ”kehittää yleinen toimintamalli liikkuvuuden alalla Euroopan työllisyysstrategian mukaisesti”.

3) Hylkää kanteen muilta osin.

4) Velvoittaa kummankin asianosaisen vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.

25 — Asia C-443/97 (EU:C:2000:190), 27–36 kohta.