CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
P. CRUZ VILLALÓN
van 10 juli 2014[1]

Zaak C-65/13

Europees Parlement
tegen
Europese Commissie

(Door het Europees Parlement ingesteld beroep tot nietigverklaring)

„Beroep tot nietigverklaring — Verordening (EU) nr. 492/2011 — Uitvoeringsbesluit van de Commissie — Overschrijding van de bevoegdheden van de Commissie — Uitlegging van de artikelen 290 en 291 VWEU — Uitvoeringshandelingen — Eures-netwerk — Nadere bepaling van de normatieve inhoud van een wetgevingshandeling”

1. De onderhavige zaak geeft het Hof de gelegenheid zich uit te spreken over de betekenis en de werkingssfeer van de „uitvoeringshandelingen” van artikel 291 VWEU in het licht van zijn arrest van 18 maart 2014[2] waarin de Grote kamer zich voor het eerst heeft uitgesproken over de afbakening van deze uitvoeringshandelingen ten opzichte van de „gedelegeerde” handelingen van artikel 290 VWEU. Uitgaande van de uitspraak in dat arrest moet het Hof nu beslissen op het door het Europees Parlement ingestelde beroep tot nietigverklaring van bepaalde onderdelen van het uitvoeringsbesluit van de Commissie van 26 november 2012[3] tot uitvoering van verordening (EU) nr. 492/2011 van het Europees Parlement en de Raad[4] voor wat betreft het tot elkaar brengen en de compensatie van aanbiedingen van en aanvragen om werk, en een nieuwe opzet van Eures (European Employment Services). Meer concreet betreft de vraag in deze zaak de inhoud en de omvang van de uitvoeringsbevoegdheden van artikel 291 VWEU.

2. Ik zal hier niet de overwegingen herhalen van mijn conclusie in de zaak die heeft geleid tot het bovengenoemde arrest van het Hof van 18 maart 2014[5]. In plaats daarvan zal ik mij concentreren op het onderzoek van de verschillende bepalingen die het voorwerp zijn van dit beroep, met het doel te bepalen of de inhoud ervan zich verdraagt met het begrip „uitvoering” dat, conform de beginselen die in het genoemde arrest zijn vastgesteld, de werkingssfeer van artikel 291 VWEU bepaalt.

1 — Oorspronkelijke taal: Spaans.
2 — Zaak C-427/12, Commissie/Parlement en Raad (EU:C:2014:170).
3 — Besluit 2012/733/EU (PB L 328, blz. 21). Hierna: „bestreden besluit”.
4 — Verordening van 5 april 2011 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie (PB L 141, blz. 1).
5 — Conclusie in de zaak Commissie/ Parlement en Raad, C-427/12 (EU:C:2013:871).

I – **Toepasselijke bepalingen**

A – *Verordening nr. 492/2011*

3. Punt 8 van de considerans van verordening nr. 492/2011 luidt als volgt:

„De organisatorische voorzieningen voor het tot elkaar brengen van de aanvragen om en de aanbiedingen van werk en voor de compensatie, met name door middel van directe samenwerking tussen de centrale diensten voor werkgelegenheid en eveneens tussen de regionale diensten, alsmede het coördineren van de voorlichting, waarborgen in het algemeen de overzichtelijkheid van de arbeidsmarkt. De werknemers die zich wensen te verplaatsen dienen ook regelmatig op de hoogte te worden gesteld van de levensomstandigheden en arbeidsvoorwaarden."

4. In punt 9 van de considerans van diezelfde verordening wordt verklaard:

„Er bestaat een nauw verband tussen het vrije verkeer van werknemers, de werkgelegenheid en de beroepsopleiding, voor zover deze erop is gericht werknemers in staat te stellen in te gaan op feitelijke aanbiedingen van werk uit andere gebieden van de Unie. De problemen die met deze onderwerpen verband houden moeten niet meer elk afzonderlijk maar in hun onderlinge samenhang worden bestudeerd, waarbij tevens rekening moet worden gehouden met de werkgelegenheidsproblemen in regionaal verband, en de lidstaten moeten derhalve streven naar coördinatie van hun werkgelegenheidsbeleid."

5. Artikel 11 van verordening nr. 492/2011 luidt:

„1. [...]

De centrale diensten voor de arbeidsvoorziening van de lidstaten werken nauw samen met elkaar en met de Commissie, ten einde tot een gemeenschappelijk optreden te komen op het gebied van de compensatie van aanbiedingen van en aanvragen om werk binnen de Unie en van de plaatsing van werknemers die hieruit voortvloeit.

2. Daartoe wijzen de lidstaten gespecialiseerde diensten aan, die tot taak hebben de werkzaamheden op de in lid 1, tweede alinea, bedoelde gebieden te organiseren en zowel met elkaar als met de diensten van de Commissie samen te werken.

[...]"

6. Artikel 12 van verordening nr. 492/2011 bepaalt:

„1. De lidstaten verstrekken de Commissie de inlichtingen betreffende de problemen en gegevens met betrekking tot het vrije verkeer en de werkgelegenheid van werknemers, alsook de inlichtingen betreffende de toestand en de ontwikkeling van de werkgelegenheid.

2. Met de grootste aandacht voor het advies van het in artikel 29 bedoelde technisch comité (hierna ‚technisch comité' genoemd), stelt de Commissie de vorm vast waarin de in lid 1 van dit artikel genoemde inlichtingen worden opgesteld.

3. De gespecialiseerde dienst van iedere lidstaat verstrekt, overeenkomstig de door de Commissie met de grootste aandacht voor het advies van het technisch comité opgestelde procedurevoorschriften, aan de gespecialiseerde diensten van de overige lidstaten en aan het in artikel 18 bedoelde Europees coördinatiebureau die inlichtingen betreffende de levensomstandigheden, de arbeidsvoorwaarden en de situatie op de arbeidsmarkt, welke een aanwijzing kunnen verschaffen aan de werknemers in de andere lidstaten. Deze inlichtingen worden regelmatig bijgewerkt.

[...]"

7. Artikel 13 van verordening nr. 492/2011 luidt als volgt:

„1. De gespecialiseerde dienst van iedere lidstaat verstrekt de gespecialiseerde diensten van de andere lidstaten en het in artikel 18 bedoelde Europees Coördinatiebureau regelmatig:

a) de werkaanbiedingen waaraan door onderdanen van andere lidstaten kan worden voldaan;

b) de werkaanbiedingen die aan derde landen gericht worden;

c) de aanvragen om werk ingediend door personen die formeel hebben verklaard in een andere lidstaat te willen gaan werken;

d) inlichtingen, per streek en per bedrijfstak, betreffende de werkzoekenden die hebben verklaard metterdaad bereid te zijn in een ander land te gaan werken.

De gespecialiseerde dienst van iedere lidstaat zendt deze inlichtingen zo spoedig mogelijk toe aan de in aanmerking komende diensten en instanties voor de arbeidsvoorziening.

2. De in lid 1 bedoelde aanbiedingen van en aanvragen om werk worden verspreid volgens een uniform systeem dat door het in artikel 18 bedoelde Europees coördinatiebureau in samenwerking met het technisch comité wordt opgesteld.

Indien nodig kan dit systeem aangepast worden."

8. Artikel 15 van de genoemde verordening bepaalt:

„1. De in artikel 14 omschreven werkzaamheden worden uitgevoerd door de gespecialiseerde diensten. Voor zover zij daartoe zijn gemachtigd door de centrale diensten en voor zover de organisatie van de diensten voor de arbeidsvoorziening van een lidstaat en de aangewende bemiddelingstechnieken zich hiertoe lenen,

[...]

b) wisselen de voor aangrenzende gebieden in twee of meer lidstaten verantwoordelijke diensten regelmatig gegevens uit betreffende de aanvragen om en aanbiedingen van werk binnen hun ambtsgebied en gaan zij rechtstreeks onder elkaar en op dezelfde wijze als met de andere diensten voor de arbeidsvoorziening van hun eigen land over tot het nader tot elkaar brengen en de compensatie van aanvragen om en aanbiedingen van werk.

Indien nodig zetten de voor aangrenzende gebieden verantwoordelijke diensten ook structuren voor samenwerking en dienstverlening op, ten einde:

— de gebruikers zoveel mogelijk praktische informatie te verschaffen over de diverse aspecten van de mobiliteit, en

— de sociale en economische partners, de sociale diensten (met name publieke en particuliere organen, alsmede instanties van algemeen nut) en alle betrokken instellingen een kader van samenhangende maatregelen op het gebied van mobiliteit te verstrekken;

[...]

2. De betrokken lidstaten delen aan de Commissie de in gemeenschappelijk overleg vastgestelde lijst van de in lid 1 bedoelde diensten mee en de Commissie maakt deze lijst alsmede iedere daarin aangebrachte wijziging ter informatie in het Publicatieblad van de Europese Unie bekend."

9. Artikel 17 van verordening nr. 492/2011 bepaalt:

„1. Aan de hand van een verslag van de Commissie dat is gebaseerd op de door de lidstaten verstrekte inlichtingen, analyseren de lidstaten en de Commissie gezamenlijk ten minste eenmaal per jaar de resultaten van de maatregelen van de Unie betreffende vraag en aanbod op de arbeidsmarkt.

2. De lidstaten onderzoeken met de Commissie alle mogelijkheden om de beschikbare arbeidsplaatsen bij voorrang te doen bezetten door onderdanen van de lidstaten, ten einde een evenwicht tot stand te brengen tussen de aanbiedingen van en de aanvragen om werk in de Unie. Zij nemen alle hiertoe vereiste maatregelen.

3. Om de twee jaar stuurt de Commissie aan het Europese Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité een verslag over de tenuitvoerlegging van hoofdstuk II, waarin de verkregen informatie en de gegevens uit studies en onderzoeken worden samengevat en waarin alle nuttige gegevens over de ontwikkeling van de arbeidsmarkt in de Unie in het licht worden gesteld."

10. Artikel 18, eerste alinea, van dezelfde verordening luidt: „Het Europees bureau voor het coördineren van de compensatie van aanbiedingen van en aanvragen om werk, dat bij de Commissie is opgericht (hierna ‚Europees coördinatiebureau' genoemd) heeft als algemene taak op Unieniveau het tot elkaar brengen en de compensatie van aanbiedingen van en aanvragen om werk te bevorderen. Het is in het bijzonder belast met de vervulling van alle technische taken die krachtens deze verordening ter zake op de Commissie rusten en met name met het bijstaan van de nationale diensten voor de arbeidsvoorziening."

11. Artikel 19, lid 1, van verordening nr. 492/2011 bepaalt:

„Het Europees coördinatiebureau heeft met name tot taak:

a) de praktische werkzaamheden die op Unieniveau noodzakelijk zijn ten aanzien van het tot elkaar brengen en de compensatie van aanbiedingen van en aanvragen om werk te coördineren en de daaruit voortvloeiende verplaatsingen van werknemers na te gaan;

b) te dien einde in samenwerking met het technisch comité ertoe bij te dragen dat op bestuurlijk en technisch gebied een gemeenschappelijk optreden tot stand komt;

c) indien hieraan bijzondere behoefte blijkt te bestaan, de aanbiedingen van en de aanvragen om werk waarvan de compensatie door de gespecialiseerde diensten tot stand zal worden gebracht, tot elkaar te brengen, zulks in overeenstemming met voornoemde diensten."

12. Artikel 20 van dezelfde verordening luidt: „In overeenstemming met de bevoegde autoriteit van iedere lidstaat en onder de voorwaarden en op de wijze die zij vaststelt na advies van het technisch comité, kan de Commissie bezoeken en dienstreizen van ambtenaren uit de andere lidstaten organiseren alsmede programma's voor verdere scholing van het gespecialiseerde personeel."

13. Overeenkomstig artikel 38 van verordening nr. 492/2011 „stelt [de Commissie] de uitvoeringsmaatregelen vast, nodig voor de toepassing van deze verordening. Te dien einde werkt zij nauw samen met de centrale bestuursinstellingen van de lidstaten."

B – *Het bestreden besluit*

14. De letterlijke tekst van de bestreden bepalingen zal ik bij het onderzoek ten gronde weergeven.

II – **Het beroep tot nietigverklaring en het procesverloop voor het Hof**

15. Het Europees Parlement verzoekt om nietigverklaring van het bestreden besluit voor wat betreft de compensatie van aanbiedingen van en aanvragen om werk, en een nieuwe opzet van het Eures-netwerk. Naar de mening van het Parlement heeft de Commissie de uitvoerende bevoegdheden die haar in artikel 38 van verordening nr. 492/2011 zijn toegekend, overschreden en heeft zij aldus de grenzen genegeerd die kenmerkend zijn voor een uitvoeringshandeling in de zin van artikel 291 VWEU. Het Europees Parlement meent dat deze bepaling, in samenhang met artikel 290 VWEU, een nieuw uitleggingskader voor de normatieve inhoud van artikel 38 heeft geschapen, waarvan de betekenis niet dezelfde kan zijn als in het verleden kon worden toegekend aan andere bepalingen die, zoals artikel 44 van verordening (EEG) nr. 1612/68 [6], hoewel met dezelfde letterlijke tekst, op grond van de normatieve context waarin zij tot stand waren gekomen toch anders moesten worden uitgelegd. Deze overweging moet ook gelden voor het bestreden besluit, in tegenstelling tot beschikking 2003/8/EG [7], die destijds eveneens wijzigingen in Eures heeft aangebracht.

16. De Commissie van haar kant verzet zich tegen het beroep en voert in algemene zin aan dat de omvang van de uitvoeringsbevoegdheden onderzocht dient te worden in het licht van zowel de algemene doelstellingen van verordening nr. 492/2011, als de opdracht aan de Commissie tot vaststelling van de uitvoeringsmaatregelen die nodig of nuttig zijn voor de toepassing van de verordening. In zover wijst zij erop dat verordening nr. 492/2011 de gedeelde bevoegdheid tussen de Unie en de lidstaten tot uitdrukking brengt en dat de doelstellingen van de verordening moeten worden verwezenlijkt door coördinatie van het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten. De Commissie meent dat Eures slechts tot doel heeft het samenwerkingsbeginsel van artikel 11, lid 1, van verordening nr. 492/2011 te activeren en niets anders beoogt dan zeker te stellen dat de samenwerking tussen de lidstaten onderling en tussen de lidstaten en de Commissie volgens eenvormige voorwaarden wordt uitgevoerd, in de zin van artikel 291 VWEU.

17. Naast zijn algemene beschouwingen concentreren de bezwaren van het Europees Parlement zich op zes artikelen van het bestreden besluit. Bij het onderzoek van elk afzonderlijk bezwaar zal ik nader ingaan op de argumenten dienaangaande van het Parlement en van de Commissie.

18. Het Europees Parlement besluit zijn betoog met de verklaring dat het, indien het Hof meent dat de bestreden bepalingen gescheiden kunnen worden van de rest van het bestreden besluit, ook akkoord is met een gedeeltelijke nietigverklaring van dit besluit. Het verzoekt ten slotte om de Commissie in de kosten te verwijzen.

6 — Verordening van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap (PB L 257, blz. 2), gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 2434/92 van de Raad van 27 juli 1992 (PB L 245, blz. 1).

7 — Beschikking van de Commissie van 23 december 2002 tot uitvoering van verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad voor wat betreft het tot elkaar brengen en de compensatie van aanbiedingen van en aanvragen om werk (PB L 5, blz. 16).

19. Van haar kant verzoekt de Commissie om verwerping van het beroep en veroordeling van het Europees Parlement in de kosten. Subsidiair voert zij aan dat de bezwaren van het Europees Parlement geen rechtvaardiging vormen voor de nietigverklaring van het bestreden besluit in haar geheel, omdat het beroep betrekking heeft op specifieke aspecten die gescheiden kunnen worden van de rest van het bestreden besluit. Zij verzoekt om in elk geval, indien wordt besloten tot gehele of gedeeltelijke nietigverklaring van het bestreden besluit, de gevolgen ervan in stand te laten totdat binnen een redelijke termijn een nieuw besluit ter vervanging van het oude in werking is getreden.

20. Op de openbare terechtzitting van 30 april 2014 zijn partijen uitgenodigd hun pleidooien te concentreren op de invloed van het arrest in de zaak Commissie/Parlement en Raad (C-427/12) op de onderhavige zaak.

III – **Analyse**

A – *Voorafgaande beschouwingen*

1. Het relevante rechtskader voor de toetsing van het bestreden besluit

21. Het onderhavige beroep tot nietigverklaring is gegrond op een mogelijke inbreuk door het bestreden besluit op artikel 38 van verordening nr. 492/2011. Naar de mening van het Europees Parlement verleent dat artikel de Commissie de bevoegdheid „de uitvoeringsmaatregelen vast te stellen, nodig voor de toepassing van deze verordening", dat wil zeggen dat dit artikel de Commissie uitsluitend „uitvoeringsbevoegdheden" in de zin van artikel 291 VWEU toekent. De Commissie zou zich in het bestreden besluit echter niet hebben beperkt tot het „uitvoeren" van verordening nr. 492/2011, maar zou daarvan „bepaalde niet essentiële onderdelen hebben aangevuld", waartoe zij de noodzakelijke machtiging conform artikel 290 VWEU miste.

22. Partijen zijn het erover eens dat de in artikel 38 van verordening nr. 492/2011 aan de Commissie verleende bevoegdheden inderdaad „uitvoerings"-bevoegdheden zijn in de zin van artikel 291 VWEU. Dat betekent, zoals het Europees Parlement betoogt, dat de parallel die te zien is tussen enerzijds genoemd artikel 38 en artikel 44 van verordening nr. 1612/68, en anderzijds tussen het bestreden besluit en de beschikkingen die destijds ter uitvoering van artikel 44 zijn gegeven, niet verder gaat dan de overeenstemming van hun formulering, want de uitlegging van hun respectieve betekenis hangt af van de normatieve context waarin elk van beide bepalingen in het Unierecht is opgenomen. Zowel verordening nr. 1612/68 als de beschikkingen die aan het thans bestreden besluit voorafgingen, zijn namelijk vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon vastgesteld; dat wil zeggen op een moment waarop, zoals het Hof overwoog, „de uitdrukking ‚uitvoeringsbevoegdheden' [...] enerzijds de bevoegdheid [dekte] om een wetgevingshandeling van de Unie of een aantal bepalingen daarvan op het niveau van de Unie ten uitvoer te leggen, en anderzijds in bepaalde omstandigheden de bevoegdheid om normatieve handelingen vast te stellen die niet-essentiële onderdelen van een wetgevingshandeling aanvullen of wijzigen"[8]. In feite is in de Europese Conventie „een onderscheid tussen deze twee soorten van bevoegdheden" voorgesteld dat „uiteindelijk [is] overgenomen in de artikelen 290 VWEU en 291 VWEU van het Verdrag van Lissabon"[9].

23. Daarom zegt het feit dat het bestreden besluit voor een groot deel de inhoud herhaalt van de voorgaande beschikkingen, waarvan de rechtmatigheid destijds niet in twijfel is getrokken, niets over de vraag of dit besluit zelf rechtmatig is. De toenmalige beschikkingen zijn, zoals gezegd, gegeven in een context waarin de „uitvoeringsbevoegdheden" zonder differentiatie de bevoegdheid omvatten om

8 — Arrest Commissie/Parlement en Raad (EU:C:2014:170), punt 36.

9 — Loc. ult. cit.

zowel zuivere uitvoeringshandelingen te verrichten, als de bevoegdheid om bepalingen uit te vaardigen ter aanvulling of wijziging van niet-essentiële onderdelen van een wetgevingshandeling. [10] Daarentegen is het bestreden besluit in werking getreden nadat het primaire recht een eind had gemaakt aan dat gebrek aan differentiatie. Dat betekent dat „uitvoeringsbevoegdheden" zoals artikel 38 van verordening nr. 492/2011 die aan de Commissie heeft toegekend om het bestreden besluit vast te stellen, moeten blijven binnen de door artikel 291 VWEU vastgestelde grenzen en niet de bevoegdheid kunnen omvatten om niet-essentiële onderdelen van verordening nr. 492/2011 aan te vullen of te wijzigen. Anders gezegd, kunnen op grond van uitvoeringsbevoegdheden geen „gedelegeerde handelingen" in de zin van artikel 290 VWEU worden vastgesteld. En het bestreden besluit kan al helemaal niet de bevoegdheid inhouden om essentiële onderdelen van de verordening te wijzigen, want die taak is vanzelfsprekend voorbehouden aan de wetgever zelf.

24. Het voorgaande betekent naar mijn mening dat de verschillen die door het Europees Parlement in de verschillende taalversies van artikel 38 van verordening nr. 492/2011 zijn gesignaleerd, irrelevant zijn. In de punten 64 tot en met 68 van zijn verzoekschrift wijst het Europees Parlement er namelijk op dat de verschillende taalversies van dat artikel enige nuancering mogelijk maken in de opvatting van de taak die de wetgever uiteindelijk aan de Commissie heeft willen opdragen. In de Franse taalversie bijvoorbeeld bepaalt artikel 38 dat de Commissie de maatregelen neemt „nécessaires à la mise en application" van verordening nr. 492/2011. De Engelse versie spreekt van de maatregelen „pursuant to this Regulation for its implementation", terwijl de Italiaanse ze omschrijft als maatregelen „necessarie per l'applicazione del presente regolamento". De Spaanse versie ten slotte spreekt van „las medidas de ejecución para la aplicación del presente Reglamento (uitvoeringsmaatregelen, nodig voor de toepassing van deze verordening"). Ik ben van mening dat, los van de nuances die uit de verschillende formuleringen zouden kunnen worden afgeleid, het niet zozeer beslissend is of de wetgever zich bij de afbakening van de aan de Commissie toegestane handelingsruimte meer of minder precies heeft uitgedrukt, als wel of hij zich strikt heeft gehouden aan de grenzen van de „uitvoeringsbevoegdheden" in de zin van artikel 291, lid 2, VWEU die hij haar kan toekennen. Met andere woorden, bepalend bij de beoordeling van de rechtmatigheid van het bestreden besluit is, of de inhoud ervan strookt met de uitoefening van een werkelijk uitvoerende bevoegdheid.

2. Voorwerp van het onderhavige beroep

25. De aanhef van het verzoekschrift van het Europees Parlement noemt als doel van het onderhavige beroep „de nietigverklaring van het [bestreden] besluit". Dienovereenkomstig eindigt het verzoekschrift met het verzoek aan het Hof om het besluit nietig te verklaren. Toch heeft het Europees Parlement slechts van enkele bepalingen van het bestreden besluit de rechtmatigheid aangevochten. Het heeft bovendien geenszins gesteld dat deze bepalingen zo moeilijk van het geheel van het bestreden besluit te scheiden zijn dat de nietigverklaring van die bepalingen zou betekenen dat het besluit in haar geheel nietig verklaard moet worden, en heeft zich in repliek [11] niet verzet tegen het verzoek van de Commissie dat, indien het beroep zou worden toegewezen, dit niet de nietigverklaring van het bestreden besluit in haar geheel zou betekenen.

26. Dit zo zijnde, meen ik dat het voorwerp van de onderhavige procedure slechts de concrete bepalingen van het bestreden besluit kunnen zijn die door het Europees Parlement uitdrukkelijk als onrechtmatig zijn gekenschetst.

10 — Hierop is door advocaat-generaal Jääskinen gewezen in punt 49 van zijn conclusie van 8 mei 2014 in de zaken Raad en Commissie/Stichting Natuur en Milieu en Pesticide Action Network Europe (C-404/12 P en C-405/12 P, EU:C:2014:309).

11 — Punt 9.

27. Aangezien ik het met partijen eens ben dat de nietigverklaring van de bestreden bepalingen niet het bestreden besluit als geheel noch de essentiële onderdelen daarvan aantast [12] ben ik ook van mening dat – juist daarom – het feit dat het Europees Parlement niets zegt over een mogelijke onrechtmatigheid van de bepalingen waarover het zich niet uitdrukkelijk heeft uitgesproken, betekent dat het die bepalingen niet als onrechtmatig beschouwt.

28. Aangezien de overige bepalingen dus los kunnen worden gezien van de bepalingen waarvan de onrechtmatigheid expliciet is gemotiveerd, is het evident dat de onrechtmatigheid van de aangevochten bepalingen niet kan leiden – noch wegens hun samenhang, noch als consequentie – tot de nietigheid van de overige bepalingen. Een eventuele onrechtmatigheid van de overige bepalingen zou dus afzonderlijk moeten worden gemotiveerd. Omdat die motivering ontbreekt, moeten wij het aldus opvatten dat het Parlement de bepalingen van het bestreden besluit waarover het zich niet heeft uitsproken, als rechtmatig beschouwt.

B – *Bestreden bepalingen*

1. Conclusies van het beroep

29. De afbakening van het voorwerp van het beroep in de zin die ik zojuist heb uiteengezet, is essentieel voor de uitlegging van de werkelijke strekking van het beroep van het Europees Parlement.

30. Elk concreet bezwaar van het Europees Parlement afzonderlijk moet namelijk worden uitgelegd binnen een context die van aanvang af wordt bepaald door het feit dat de verzoeker niet de rechtmatigheid van artikel 1 van het bestreden besluit [13] – en dus niet de rechtmatigheid van de vaststelling van het Eures-netwerk – aanvecht. Dat wil, kortom, zeggen dat het Europees Parlement meent dat de Commissie met de oprichting van het Eures-netwerk niet buiten de uitoefening van een uitvoeringsbevoegdheid in de zin van artikel 291 VWEU is getreden.

31. Het Europees Parlement heeft er in de punten 28 tot en met 33 van zijn verzoekschrift op gewezen dat het bestreden besluit deel uitmaakt van een normatief geheel dat „de hervorming van Eures" tot doel heeft en waarvan ook twee voorstellen voor een verordening deel uitmaken die thans bij het Europees Parlement in behandeling zijn en te maken hebben met de financiering van de activiteiten van het Eures-netwerk. [14] Toch gaat het Parlement niet zover te beweren, vanuit de gedachte dat een dergelijk besluit slechts binnen een van die wetgevingsvoorstellen zou kunnen worden genomen, dat het bestreden besluit wat de oprichting van het Eures-netwerk betreft onrechtmatig wettig zou zijn. Het meent slechts dat het besluit onrechtmatig is voor zover het dieper ingrijpt in de structuur, de functies of het bestuur van Eures dan een autoriteit waaraan uitsluitend uitvoerende bevoegdheden zijn verleend, mag doen.

12 — Volgens vaste rechtspraak een noodzakelijke voorwaarde voor gedeeltelijke nietigverklaring van een Uniehandeling. Zie bijvoorbeeld arrest van 24 mei 2005, Frankrijk/Parlement en Raad, C-244/03 (EU:C:2005:299), punten 12-21.

13 — Artikel 1 van het bestreden besluit luidt: „Teneinde te voldoen aan de verplichtingen die zijn vastgelegd in hoofdstuk II van verordening (EU) nr. 492/2011 richten de Commissie en de lidstaten gezamenlijk een Europees netwerk van diensten voor de arbeidsvoorziening op, Eures genaamd, en beheren zij dit netwerk."

14 — Het betreft het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees Sociaal Fonds en tot intrekking van verordening (EEG) nr. 1081/2006 [COM(2011) 607 def/2 – 2011/0268 (COD) van 14 maart 2012] en het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende een programma van de Europese Unie voor sociale verandering en innovatie (hierna: „voorstel voor de PSCI-verordening") [COM(2011) 609 def van 6 oktober 2011].

32. Mijns inziens is hoe dan ook uiteindelijk bepalend dat het beroep niet uitdrukkelijk tegen artikel 1 van het bestreden besluit is gericht. Door selectief bezwaar te maken tegen onderdelen van deze beschikking maakt het Europees Parlement kortom duidelijk dat zijn beroep uitsluitend betrekking heeft op concrete aspecten van het Eures-netwerk, namelijk op het doel, de samenstelling of de functies ervan, zonder daarmee de (uitvoerende) bevoegdheid van de Commissie om dat netwerk op te zetten ter discussie te stellen. [15]

33. Naar mijn mening is deze aanpak van het Europees Parlement volkomen gerechtvaardigd. Het zogenoemde Eures-netwerk is een systeem dat is opgezet met het doel „tot elkaar brengen en compensatie van aanbiedingen van en aanvragen om werk", zoals de titel luidt van hoofdstuk II van verordening nr. 492/2011 In dit hoofdstuk is een reeks verplichtingen voor de Commissie en de lidstaten vastgesteld, voor de vervulling waarvan het Eures-netwerk is opgericht, aldus artikel 1 van het bestreden besluit.

34. Krachtens hoofdstuk II van verordening nr. 492/2011 zijn de lidstaten en de Commissie verplicht om samen te werken bij de bevordering van studies inzake werkgelegenheid en werkloosheid (artikel 11), inlichtingen te verstrekken over problemen met betrekking tot het vrije verkeer en de werkgelegenheid van werknemers (artikel 12), een regeling in te stellen voor compensatie van aanbiedingen van en aanvragen om werk (artikelen 13-16), gezamenlijk de resultaten te analyseren van de maatregelen van de Unie betreffende vraag en aanbod op de arbeidsmarkt (artikel 17), terwijl krachtens artikel 18 bij de Commissie een Europees coördinatiebureau wordt opgericht dat is belast met alle technische taken die op dat gebied op de Commissie rusten.

35. Dit geheel van verplichtingen leidt noodzakelijkerwijs tot een stroom van informatie tussen enerzijds de gespecialiseerde diensten van de lidstaten op het gebied van de werkgelegenheid en anderzijds de Commissie, een stroom die enigszins in banen geleid moet worden om een effectieve bijdrage te kunnen leveren aan de verwezenlijking van de in hoofdstuk II van verordening nr. 492/2011 beoogde doelstelling, namelijk het tot elkaar brengen en compenseren van aanbiedingen van en aanvragen om werk binnen de gehele Unie, kortom, de volledigere verwezenlijking van het vrije verkeer van werknemers en de arbeidsvoorziening.

36. Ik ben dus van mening dat de vormgeving van een „Europees netwerk van arbeidsbureaus", als uitdrukking van de door verordening nr. 492/2011 aan de Commissie en de lidstaten opgelegde samenwerking, de uitoefening van een typische uitvoeringsbevoegdheid in de zin van artikel 291, lid 2, VWEU vormt. Het moet duidelijk zijn dat dit praktisch noodzakelijkerwijs voortvloeit uit het feit dat het de wetgever zelf is die de lidstaten en de Commissie de verplichting tot samenwerking heeft opgelegd om de aanbiedingen van en aanvragen om werk tot elkaar te brengen en te compenseren, terwijl het bestreden besluit in beginsel slechts de mechanismen van informatie en communicatie regelt die de nakoming van die verplichting mogelijk moeten maken.

37. De vraag is dus niet of het Eures-netwerk op zichzelf het resultaat is van de uitoefening van een bevoegdheid die niet als uitvoerend kan worden gekenschetst, maar of de concrete bepalingen inzake dat netwerk waartegen het Europees Parlement is opgekomen, vallen binnen de grenzen van artikel 291 VWEU.

15 — Preciezer gezegd, om het netwerk *voort te zetten*, want het werd ingesteld bij beschikking 93/569/EEG van de Commissie van 22 oktober 1993 ter toepassing van verordening nr. 1612/68 (PB L 274, blz. 32) en herzien bij beschikking nr. 2003/8/EG van de Commissie van 23 december 2002, (PB L 5, blz. 16).

2. Invloed van het arrest Commissie/Parlement en Raad (C-427/12 EU:C:2014:170) op de onderhavige zaak

38. Terwijl het in de zaak Commissie/Parlement en Raad de Commissie was die aan de orde stelde of de regelgevende bevoegdheid die de wetgever haar had toegekend voor de vaststelling van een uitvoeringsverordening [16] niet eerder via een delegatie ex artikel 290 TFUE had moeten worden verleend, is het in de onderhavige zaak het Parlement dat de vraag stelt of, nu aan de Commissie een uitvoeringsbevoegdheid is verleend, zij buiten haar bevoegdheden, namelijk buiten de grenzen van artikel 291 VWEU, is getreden.

39. In deze situatie is de uitspraak die het Hof bij die gelegenheid heeft gedaan tot op zekere hoogte van beperkt nut voor de onderhavige zaak, want toen ging het er vooral om, te bepalen onder welke omstandigheden aan de Commissie een gedelegeerde bevoegdheid dan wel een uitvoeringsbevoegdheid moet worden verleend. Deze vraag werd door de Grote kamer aldus beantwoord dat „de Uniewetgever over een beoordelingsbevoegdheid beschikt wanneer hij beslist om de Commissie een gedelegeerde bevoegdheid op grond van artikel 290, lid 1, VWEU dan wel een uitvoeringsbevoegdheid op grond van artikel 291, lid 2, VWEU te verlenen" en dat dus „de rechterlijke toetsing dan ook beperkt [is] tot de vraag, of de wetgever zonder kennelijke beoordelingsfouten redelijkerwijze tot de slotsom is kunnen komen dat, enerzijds, de door hem vastgestelde regeling betreffende de [...] vergoedingen voor de uitvoering ervan slechts nader hoeft te worden bepaald zonder dat niet-essentiële onderdelen ervan hoeven te worden gewijzigd of aangevuld, en anderzijds, de bepalingen van [de] verordening betreffende deze regeling eenvormige uitvoeringsvoorwaarden eisen" [17].

40. Behalve het voorgaande heeft het Hof toen geen specifieke uitspraak gedaan over de vraag van de grenzen van de uitvoeringsbevoegdheid van artikel 291 VWEU, het artikel dat hier werkelijk van belang is.

41. Niettemin bevat het arrest van het Hof een punt dat extra aandacht verdient. Het Hof meent dat de uitvoeringshandeling „de inhoud van een wetgevingshandeling" „nader moet bepalen" „om ervoor te zorgen dat deze in alle lidstaten volgens eenvormige voorwaarden wordt uitgevoerd" (punt 39). Nadat de Grote kamer de omstandigheden van de toenmalige zaak heeft geanalyseerd, komt zij verderop in het arrest tot de conclusie dat daaruit „blijkt dat de Uniewetgever redelijkerwijze heeft kunnen oordelen dat artikel 80, lid 1, van verordening nr. 528/2012 de Commissie niet de bevoegdheid verleent om niet-essentiële onderdelen van deze wetgevingshandeling aan te vullen, maar wel de bevoegdheid om *de inhoud ervan nader te bepalen* in de zin van artikel 291, lid 2, VWEU" (punt 52). [18]

42. Het gaat dus om de „nadere bepaling van de inhoud van een wetgevingshandeling", en formulering die kan worden vergeleken met die in artikel 290, lid 1, VWEU, waar gesproken wordt van een handeling ter „aanvulling" van „niet-essentiële onderdelen". Dit is naar mijn mening een zeer verhelderende opmerking van de Grote kamer, in die zin dat hier iets wordt erkend wat trouwens moeilijk te ontkennen valt, namelijk dat er in elke formele uitvoeringshandeling een regelgevend – in de materiële zin van het woord – element verscholen zit. De vraag is dus waar de grens tussen beide situaties ligt.

16 — Krachtens artikel 80, lid 1, van verordening (EU) nr. 528/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2012 betreffende het op de markt aanbieden en het gebruik van biociden (PB L 167, blz. 1) stelt de Commissie een uitvoeringsverordening vast waarin de aan het Europees Agentschap voor Chemische Stoffen verschuldigde vergoedingen, de betalingsvoorwaarden en de regels voor onder andere de vaststelling van de voorwaarden voor lagere vergoedingen worden bepaald.

17 — Commissie/Parlement en Raad, punt 40.

18 — Cursivering van mij.

43. Thans zal ik de concrete bezwaren van het Europees Parlement stuk voor stuk onderzoeken, want de principiële opmerkingen die in abstracto over de inhoud en de reikwijdte van de uitvoeringsbevoegdheid kunnen worden gemaakt, krijgen pas werkelijk betekenis wanneer ze concreet op een specifiek geval worden geprojecteerd.

3. Artikel 2, sub b en d, van het bestreden besluit

44. Artikel 2 luidt: „In samenwerking met andere Europese diensten en netwerken werkt Eures ten behoeve van werkzoekenden, werknemers en werkgevers aan de bevordering van het volgende: [...] b) het tot elkaar brengen en de compensatie van aanbiedingen van en aanvragen om werk op transnationaal, interregionaal en grensoverschrijdend niveau door middel van de uitwisseling van aanbiedingen van en aanvragen om werk, en deelname aan gerichte mobiliteitsactiviteiten op EU-niveau; [...] d) de ontwikkeling van maatregelen ter stimulering en bevordering van de mobiliteit van jonge werknemers."

a) Argumenten van partijen

45. Het Europees Parlement maakt bezwaar tegen artikel 2, sub b en d, voor zover daarin aan jonge werknemers een voorkeursbehandeling wordt toegekend die naar zijn mening niet in de basishandeling is voorzien. Deze basishandeling machtigt de Commissie ook niet om de werking van het compensatiemechanisme te regelen. Verder wijst het Parlement erop dat het begrip „gerichte mobiliteitsactiviteiten" op wetgevingsniveau voor het eerst voorkwam in het voorstel voor de PSCI-verordening, waarvan artikel 20 bevestigt dat deze activiteiten verordening nr. 492/2011 in de zin van artikel 290 VWEU aanvullen.

46. De Commissie antwoordt ten eerste dat artikel 2, sub d, van het bestreden besluit niet de reeds in de artikelen 13 tot en met 16 van verordening nr. 492/2011 vastgestelde verplichtingen verruimt, noch het normatieve kader van de verordening aanvult, maar beperkt is tot het verzekeren van de coördinatie van het beleid dat de lidstaten reeds op nationaal niveau voeren. Zij benadrukt de rol die Eures bij de ondersteuning van de economische mogelijkheden van de jongeren kan spelen wanneer de Commissie of de lidstaten binnen de context van het Eures-netwerk ten behoeve van deze groep activiteiten realiseren.

47. Ten tweede maken de gerichte mobiliteitsactiviteiten van artikel 2, sub b, van het bestreden besluit ook deel uit van het toepassingsgebied van de samenwerking binnen het Eures-netwerk, want de Commissie is van mening dat die activiteiten niet méér zijn dan een aanvullende methode om tegemoet te komen aan de behoeften van de werkzoekenden of van de ondernemingen die in het buitenland gekwalificeerde werkkrachten zoeken. Bovendien betekent de vermelding van die activiteiten in het voorstel voor de PSCI-verordening slechts dat dit soort activiteiten financieel moet worden gesteund, en heeft de vermelding geen invloed op de aard en de omvang van de door de Commissie bij het vaststellen van het bestreden besluit uitgeoefende bevoegdheden.

b) Analyse

48. Het lijkt mij evident dat de taak van bevordering van „het tot elkaar brengen en de compensatie van aanbiedingen van en aanvragen om werk op transnationaal, interregionaal en grensoverschrijdend niveau door middel van de uitwisseling van aanbiedingen van en aanvragen om werk" volledig aansluit bij de beslissing van de wetgever om een systeem van communicatie en compensatie van aanbiedingen van en aanvragen om werk binnen de Unie op te zetten. Het is zelfs zo dat deze bepaling in artikel 2, sub b, van het bestreden besluit de exacte nakoming betekent van alle verplichtingen die in hoofdstuk II van verordening nr. 492/2011 aan de Commissie zijn opgelegd.

49. Ik begrijp het aldus, dat het Europees Parlement het voorgaande niet ter discussie stelt, maar dat zijn bezwaar is gericht op de verwijzing in die bepaling naar „deelname aan gerichte mobiliteitsactiviteiten op EU-niveau". Deze verwijzing, die wordt herhaald in artikel 4, lid 3, sub a, punt 5, van hetzelfde besluit, impliceert naar de mening van het Europees Parlement de mogelijkheid dat de Commissie een politieke keuze kan maken door de activiteiten van het netwerk ten gunste van bepaalde categorieën werknemers in te zetten, een keuze die de Commissie overigens in artikel 2, sub d, van het bestreden besluit al zou hebben gemaakt ten gunste van jonge werknemers.

50. Naar mijn mening heeft het Europees Parlement gelijk in zijn bewering dat het niet de taak van de Commissie is om bij de uitoefening van een uitvoeringsbevoegdheid zoals die welke artikel 38 van verordening nr. 492/2011 haar toekent, de activiteiten van het Eures-netwerk ten gunste van specifieke categorieën werknemers in te zetten. En dat eenvoudig omdat verordening nr. 492/2011 geen bepaalde categorie heeft genoemd, terwijl de bevoorrechting van een bepaalde groep werknemers een politieke keuze is die alleen kan worden gemaakt in de uitoefening van wetgevende bevoegdheid [19] of eventueel op grond van een desbetreffende delegatie door de wetgever.

51. Echter, wanneer artikel 2, sub b, van het bestreden besluit bepaalt dat Eures werkt aan de bevordering van „deelname aan gerichte mobiliteitsactiviteiten op EU-niveau", dan wordt het Eures-netwerk daarmee in feite niet gemachtigd om *dergelijke activiteiten te regelen of af te bakenen*, maar slechts om te werken aan de bevordering van de deelname aan *die activiteiten welke eventueel zouden kunnen worden vastgesteld*. De bepaling spreekt [in de Spaanse versie] namelijk van „de" gerichte mobiliteitsactiviteiten en gaat daarom in feite ervan uit dat die activiteiten al bestaan, en ten aanzien van deze activiteiten wordt enkel bepaald dat – voor zover ze bestaan – Eures de deelname daaraan dient te bevorderen.

52. In het bijzonder wat betreft „de ontwikkeling van maatregelen ter stimulering en bevordering van de mobiliteit van jonge werknemers" (artikel 2, sub d, van het bestreden besluit) moet rekening worden gehouden met het feit dat deze activiteit in de bepaling wordt genoemd als object van een verplichting tot bevordering. Artikel 2, aanhef en sub d, bepaalt namelijk: „Eures werkt aan de bevordering van [...] de ontwikkeling van maatregelen ter stimulering en bevordering van de mobiliteit van jonge werknemers." Er is hier dus sprake van een *verplichting tot bevordering van maatregelen ter stimulering*. Naar mijn mening is het bestreden besluit, om de redenen die ik heb genoemd met betrekking tot artikel 2, sub b, niet het passende normatieve instrument om te beslissen het Eures-netwerk in te zetten ten gunste van een specifieke categorie werknemers en dus evenmin ten gunste van jonge werknemers.

53. Echter, wanneer de lidstaten op nationaal niveau maatregelen ontwikkelen ter stimulering van de mobiliteit van jonge werknemers, dan is er niets op tegen, integendeel, dat dergelijke activiteiten via het Eures-netwerk worden gecoördineerd. In deze context betekent voorschrijven dat het netwerk moet werken aan de bevordering van „de ontwikkeling van maatregelen ter stimulering en bevordering van de mobiliteit van jonge werknemers", zoveel als bepalen dat het netwerk deze nationale beleidsmaatregelen moet stimuleren. En dit, nogmaals, vanuit de gedachte dat Eures niet de taak heeft om deze beleidsmaatregelen in te richten of te definiëren, maar slechts om, voor zover zij reeds bestaan, de ontwikkeling ervan te stimuleren. Het gaat, kortom, om een activiteit die zo weinig werkelijke politieke of regelgevende inhoud heeft dat zij in geen geval een instrument kan zijn voor het maken van een politieke keuze.

54. Op grond hiervan ben ik van mening dat het bezwaar van het Europees Parlement moet worden afgewezen.

19 — Aldus bijvoorbeeld arrest van 5 september 2012, Parlement/Raad, C-355/10 (EU:C:2012:516), punt 65.

4. Artikel 3, sub c, van het bestreden besluit

55. Artikel 3, aanhef en sub c, luidt: „Eures omvat de volgende categorieën: [...] c) de Eures-partners, overeenkomstig artikel 15, lid 1, van verordening (EG) nr. 492/2011. De Eures-partners worden aangewezen door de respectieve Eures-leden en kunnen publieke of private dienstverleners omvatten die op het desbetreffende gebied van plaatsing en werkgelegenheid actief zijn, alsmede vakbonden en werkgeversorganisaties. Om in aanmerking te komen moet een Eures-partner toezeggen de in artikel 7 vastgelegde rollen en verantwoordelijkheden te zullen vervullen."

a) Argumenten van partijen

56. Het Europees Parlement maakt bezwaar tegen deze bepaling omdat deze het Eures-netwerk openstelt voor private dienstverleners, terwijl de basishandeling slechts ziet op de deelnemers uit de publieke sector. Ook hier bevestigt het genoemde voorstel voor de PSCI-verordening dat het geen uitvoeringsbesluit in de zin van artikel 291 VWEU betreft, maar een politieke keuze. Dit blijkt uit de tekst van artikel 21 van het voorstel voor de PSCI-verordening, waarin de openstelling van Eures voor private organisaties uitdrukkelijk wordt geregeld.

57. De Commissie van haar kant werpt tegen dat volgens artikel 11, lid 2, van verordening nr. 492/2011 het uitsluitend aan de lidstaten is, de gespecialiseerde arbeidsdiensten aan te wijzen die tot taak hebben om op nationaal niveau samen te werken ten behoeve van de verwezenlijking van de doelstellingen van hoofdstuk II van verordening nr. 492/2011. De vermelding van private dienstverleners voegt niets toe aan het rechtskader dat door de verordening was vastgesteld, want het gaat slechts om een actualisering van de classificatie van de verleners van de Eures-diensten zoals die in werkelijkheid op nationaal niveau sinds het arrest van het Hof van 11 december 1997[20] bestaan. Het bestreden besluit stelt het nationale Eures-netwerk niet verder open voor de private sector dan de lidstaten zelf reeds doen, met het doel de werking van het netwerk te ondersteunen.

58. In repliek merkt het Europees Parlement hierover op dat uit de documentatie bij het voorstel voor de PSCI-verordening blijkt dat de Commissie de mogelijke alternatieven heeft bezien tegen de achtergrond van het arrest Job Centre (EU:C:1997:603). Haar keuze blijkt volgens het Europees Parlement uit punt 7 van de considerans en artikel 3 van het bestreden besluit. Het Parlement besluit met te zeggen dat een „actualisering" van een wetgevingshandeling die een wijziging daarvan impliceert op grond van een arrest, alleen door de wetgever zelf kan worden verricht.

59. In dupliek werpt de Commissie tegen dat verordening nr. 492/2011 de private sector weliswaar niet noemt, maar evenmin vereist dat de dienstverleners in kwestie openbare instellingen dienen te zijn.

b) Analyse

60. Artikel 3 van het bestreden besluit is op alle punten in overeenstemming met verordening nr. 492/2011, behalve waar het bepaalt dat de Eures-partners „[...] private dienstverleners [kunnen] omvatten". Verordening nr. 492/2011 verwijst inderdaad steeds naar openbare diensten. De Commissie voert aan – wat juist is – dat de verordening niet uitdrukkelijk verlangt dat het alleen maar om publieke dienstverleners mag gaan. Ook al zou daaruit echter kunnen worden afgeleid dat de verordening ook private diensten toelaat, betekent de verwezenlijking van die mogelijkheid niettemin een politieke keuze die niet op basis van een louter uitvoerende bepaling zoals het bestreden besluit beweert te zijn, gemaakt kan worden.

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

61. Dat echter, zoals in punt 7 van de considerans wordt gesteld, de monopolies van de aanbieders van arbeidsbemiddelingsdiensten zijn afgeschaft, kan doen denken dat het feit dat verordening nr. 492/2011 niet over private dienstverleners spreekt, niet mag worden uitgelegd als een uitsluiting daarvan, maar integendeel als een verplichting om deze als daarin opgenomen te beschouwen.

62. Het Europees Parlement voert echter aan dat de afschaffing van het monopolie niet noodzakelijkerwijs betekent dat de wetgever er niet voor kan kiezen de organisatorische voorzieningen voor het tot elkaar brengen van de aanvragen om en de aanbiedingen van werk en voor de compensatie, toe te vertrouwen aan de directe samenwerking tussen de centrale en de regionale diensten voor werkgelegenheid, zoals dat in punt 8 van de considerans van verordening nr. 492/2011 wordt verwoord. Dat de arbeidsbemiddelingsdiensten niet meer uitsluitend een publiek karakter hoeven te hebben, wil niet zeggen dat de lidstaten het Eures-netwerk niet kunnen opzetten als een wijze van samenwerking van in wezen publieke aard.

63. Al met al maakt de mogelijke aanwezigheid van private arbeidsbemiddelingsdiensten voor de lidstaten de weg vrij om deze als „gespecialiseerde diensten" aan te wijzen ten behoeve van de in hoofdstuk II van verordening nr. 492/2011 genoemde taken. Die keuze is andermaal aan de lidstaten en is totaal onafhankelijk van de inhoud van artikel 3, sub c, van het bestreden besluit. Die bepaling is dus niet het juridisch fundament voor de beslissing van de lidstaten om een private dienstverlener als gespecialiseerde dienst aan te wijzen, maar drukt slechts uit dat Eures niet een private dienstverlener uitsluit wanneer de lidstaat besluit om deze in het netwerk op te nemen.

64. De bedoelde bepaling kan, nogmaals, aldus worden uitgelegd dat het bestreden besluit geen politieke beslissing van de Commissie formaliseert, maar een instrument is ter verwezenlijking van de effectiviteit van een politieke beslissing van de lidstaten zelf.

65. Daarom ben ik van mening dat dit bezwaar moet worden afgewezen.

5. Artikel 4, lid 3, sub b, van het bestreden besluit

66. Artikel 4, lid 3, sub b, van het bestreden besluit kent aan het Europees coördinatiebureau de taak toe van „de analyse van geografische en beroepsmobiliteit, met het oog op de verwezenlijking van een evenwicht tussen vraag en aanbod, en de ontwikkeling van een algemene aanpak van de mobiliteit overeenkomstig de Europese werkgelegenheidsstrategie".

a) Argumenten van partijen

67. Het Europees Parlement maakt bezwaar tegen deze bepaling op grond dat de ontwikkeling van „een algemene aanpak van de mobiliteit" ruimschoots de discretionaire bevoegdheid overschrijdt die de Commissie krachtens artikel 291 VWEU voor de uitvoering van verordening nr. 492/2011 toekomt. Naar de mening van het Parlement blijkt uit de artikelen 18 en 19 van die verordening dat het Europees coördinatiebureau een louter praktische opdracht heeft. Daarom is de vaststelling van een algemene aanpak, die als zodanig zeker politieke keuzes zou inhouden, niet nodig.

68. Tegenover dit bezwaar voert de Commissie aan dat de in de bestreden bepaling genoemde activiteiten vallen binnen het kader van de taken die krachtens artikel 18 van verordening nr. 492/2011 aan het Europees coördinatiebureau zijn toegekend. In dat artikel wordt aan het bureau de „algemene taak" opgedragen om op Unieniveau de compensatie van aanbiedingen van en aanvragen om werk te bevorderen. Een aspect van die „algemene taak" is de uitvoering van alle technische taken die op de Commissie rusten. Op basis van die „algemene taak" heeft de wetgever in artikel 19 van verordening nr. 492/2011 een niet-uitputtende opsomming van de taken van het Europees coördinatiebureau gegeven. De in de bestreden bepaling genoemde activiteiten dragen bij tot de vervulling van de algemene taak van artikel 18, lid 1, en tot de coördinatie van de praktische

werkzaamheden van artikel 19, lid 1, sub a, van verordening nr. 492/2011. Bovendien is de analyse van de geografische en beroepsmobiliteit een noodzakelijk element om het werk van de Commissie op grond van de artikelen 12 tot en met 17 van diezelfde verordening voor te bereiden en te ondersteunen.

b) Analyse

69. Het bezwaar van het Europees Parlement is niet gericht tegen al het bepaalde in artikel 4, lid 3, sub b, maar slechts tegen dat onderdeel dat luidt: „de ontwikkeling van een algemene aanpak van de mobiliteit overeenkomstig de Europese werkgelegenheidsstrategie". In punt 27 van zijn dupliek stelt het Europees Parlement overigens dat de geldigheid van het gehele artikel 4, lid 3, om formele redenen ter discussie kan worden gesteld, aangezien daarin een samenstel van abstracte regels wordt vastgesteld dat in feite de inhoud van de artikelen 18 en 19 van verordening nr. 492/2011 aanvult, waardoor de uitvoeringsbevoegdheid ex artikel 291 VWEU wordt overschreden.

70. Het Europees Parlement verklaart daarna echter zelf dat het geen bezwaar maakt tegen de inhoud van de in artikel 4, lid 3, sub a, punten 1 tot en met 4, aan het Europees coördinatiebureau toegewezen taken en erkent dat het werkzaamheden betreft van praktische en technische aard. Daarom verkiest het Parlement „zijn beroep te focussen"[21] op het bepaald sub b van lid 3, concreet op het onderdeel over de „ontwikkeling van een algemene aanpak van de mobiliteit overeenkomstig de Europese werkgelegenheidsstrategie".

71. Ik ben het met de Commissie eens dat deze benadering wat onduidelijk is[22], maar ik meen dat wat uiteindelijk van belang is, is dat het Europees Parlement, door het technische karakter van de in de punten 1 tot en met 4 van de bepaling sub a genoemde taken te aanvaarden, erkent dat de abstractie waaraan die punten zouden kunnen lijden niet van het soort is dat slechts kan worden geconcretiseerd door beslissingen die een politieke keuze inhouden. Ik bedoel te zeggen dat juist het technische karakter ervan de mogelijkheid van een keuzevrijheid die niet zou stroken met de uitoefening van een uitvoeringsbevoegdheid fundamenteel uitsluit. In die zin kan niet worden gesproken van „abstracte" bepalingen.

72. Ook is ten slotte van belang dat het verzoekschrift niets zegt over de taak die in artikel 4, lid 3, sub c, aan het Bureau wordt toegewezen. Daarom meen ik dat een beschouwing over een eventuele onrechtmatigheid van deze bepaling niet opportuun is.

73. Ten slotte is ook de taak in punt 5 van artikel 4, lid 3, sub a, niet specifiek in dit onderdeel van het beroep ter discussie gesteld, hoewel deze bepaling in de motivering van het bezwaar tegen artikel 2, sub b en d, kort wordt genoemd, zodat ik hiervoor verwijs naar mijn beschouwingen over de geldigheid van dat laatste artikel.

74. Nu het voorwerp van het bezwaar aldus is gedefinieerd, ben ik het met het Europees Parlement eens dat de taak van *ontwikkeling van een algemene aanpak van de mobiliteit* een element van „besluitvorming" in zich draagt dat niet strookt met het uitvoerend karakter van de bevoegdheid die de Commissie in artikel 38 van verordening nr. 492/2011 is toegekend.

75. Artikel 18 van verordening nr. 492/2011 bepaalt dat het Europees coördinatiebureau „als algemene taak [heeft] [...] het tot elkaar brengen en de compensatie van aanbiedingen van en aanvragen om werk te bevorderen". Het is daartoe „in het bijzonder belast met de vervulling van alle technische taken die krachtens deze verordening ter zake op de Commissie rusten". Artikel 19 van de verordening kent het Bureau „in het bijzonder" de taken toe „a) de praktische werkzaamheden die [...] noodzakelijk zijn ten

21 — Punt 29 van zijn repliek.

22 — Punten 20-22 van haar dupliek.

aanzien van het tot elkaar brengen en de compensatie van aanbiedingen van en aanvragen om werk te coördineren en de daaruit voortvloeiende verplaatsingen van werknemers na te gaan; b) te dien einde [...] ertoe bij te dragen dat op bestuurlijk en technisch gebied een gemeenschappelijk optreden tot stand komt; c) indien hieraan bijzondere behoefte blijkt te bestaan, de aanbiedingen van en de aanvragen om werk waarvan de compensatie door de gespecialiseerde diensten tot stand zal worden gebracht, tot elkaar te brengen, zulks in overeenstemming met voornoemde diensten".

76. Dit zijn naar mijn mening alles bij uitstek technische en praktische taken, bij de uitvoering waarvan geen plaats is voor de uitoefening van een discretionaire bevoegdheid, voor politiek, of derhalve voor een keuze tussen verschillende alternatieven.

77. Integendeel, „de ontwikkeling van een algemene aanpak van de mobiliteit overeenkomstig de Europese werkgelegenheidsstrategie" betekent een kwalitatieve sprong in de werkzaamheden die aan het Bureau zijn toevertrouwd. Het betekent concreet dat het Bureau actief meewerkt aan de ontwikkeling van een *beleid* inzake de mobiliteit. Een beleid dat in grote lijnen natuurlijk wordt bepaald door de Europese werkgelegenheidsstrategie, maar inderdaad slechts in grote lijnen, zoals past bij dat type richtsnoer, zodat de keuzevrijheid waarbinnen het Bureau zich in deze context moet bewegen absoluut niet gering is. Op dit punt is de Commissie dus verder gegaan dan „de nadere bepaling van de inhoud van een wetgevingshandeling" in de zin van de punten 39 en 52 van het arrest Commissie/ Parlement en Raad (EU:C:2014:170).

78. Het Europees coördinatiebureau moet – als consequentie van de uitoefening van zijn technische taken die het bij verordening nr. 492/2011, met in haar kielzog het bestreden besluit in zijn geheel, zijn toegekend – in staat zijn om de politieke actoren de noodzakelijke informatie te verschaffen om het hun mogelijk te maken beleidsstrategieën te ontwerpen inzake de mobiliteit van de werknemers binnen de Unie. Het Bureau mag daarbij echter niet verder worden betrokken dan in deze functie van instrumentele ondersteuner, noch mag het ontwerper van of actieve medewerker bij de ontwikkeling van dat beleid worden.

79. Ik ben dus van mening dat het beroep op dit punt moet worden toegewezen.

6. Artikel 7, leden 2 en 3, van het bestreden besluit

80. Artikel 7 van het bestreden besluit definieert de diensten die het Eures-netwerk moet leveren. In lid 2 wordt bepaald dat die diensten „verder [worden] gedetailleerd in het dienstenpakket van Eures, dat onderdeel uitmaakt van het Eures-handvest zoals bepaald in artikel 10" van het bestreden besluit. Lid 3 van artikel 7 noemt twee soorten diensten: enerzijds universele diensten en anderzijds „aanvullende diensten [die] niet verplicht [zijn] ingevolge hoofdstuk II van verordening [...] nr. 492/2011, maar voldoen aan belangrijke behoeften op de arbeidsmarkt".

a) Argumenten van partijen

81. Het Europees Parlement betoogt ten eerste dat artikel 7, lid 2, waarin voor de verdere detaillering van de diensten naar het dienstenpakket van Eures wordt verwezen, geen uitvoering geeft aan verordening nr. 492/2011. Ten tweede stelt het dat in diezelfde bepaling wordt erkend dat aanvullende diensten geen voorwerp zijn van verordening nr. 492/2011, die uitsluitend de universele diensten betreft. Het Parlement wijst erop dat, ook indien verordening nr. 492/2011 tevens de aanvullende diensten omvat, de verordening in elk geval geen onderscheid tussen diensten maakt op grond van hun verplicht of niet-verplicht karakter, terwijl artikel 6, lid 5, van het bestreden besluit aantoont dat

de niet-verplichte aanvullende diensten wel degelijk rechtsgevolgen teweegbrengen. [23]

82. Daarentegen stelt de Commissie dat het begrip „aanvullende diensten" valt in het kader van de uitvoering van de in de artikelen 11 tot en met 13 van verordening nr. 492/2011 geregelde samenwerking binnen een netwerk tussen de Commissie en de arbeidsbureaus van de lidstaten. Hierover merkt zij op dat artikel 15, lid 1, van de verordening duidelijk maakt dat het gamma van op nationaal niveau aangeboden diensten heel breed is en naar gelang de behoefte kan variëren. Daarom is er volgens haar niets op tegen dat deze diensten, indien ze op nationaal niveau beschikbaar zijn, ook het voorwerp zijn van de samenwerking om tot een gemeenschappelijk optreden in de zin van artikel 11, lid 1, van de verordening te komen. Bovendien draagt de verwijzing naar die diensten ertoe bij, zeker te stellen dat de doelstellingen van samenwerking tussen de lidstaten op een gecoördineerde en uniforme wijze worden gerealiseerd, om aan de behoeften van werkgevers en werknemers te beantwoorden en de werking van Eures zoals deze in verordening nr. 492/2011 wordt omschreven, te ondersteunen.

83. In repliek wijst het Europees Parlement de Commissie erop dat artikel 15, lid 1, sub b, tweede alinea, van verordening nr. 492/2011 begint met de woorden: „Indien nodig". Volgens het Parlement heeft het argument van de Commissie geen gevolg voor andere diensten dan die aangeboden door instanties die „[verantwoordelijk zijn voor] aangrenzende gebieden in twee of meer lidstaten". Artikel 7 van het bestreden besluit beperkt zich echter niet tot de situatie bedoeld in die bepaling, maar is abstract geformuleerd. Bovendien bepaalt het bestreden besluit dat „een" Eures-partner – dus elke Eures-partner, zonder uitzondering – moet aangeven „welke diensten van het dienstenpakket van Eures hij biedt" (artikel 6, lid 3, en artikel 10, lid 2, sub a) en ervoor moet zorgen dat „verzoeken om een dergelijke dienst" (een aanvullende dienst die in het dienstenpakket van Eures is opgenomen) „worden doorverwezen naar andere Eures-partners die de desbetreffende dienst wel bieden" (artikel 6, lid 5). Er is dus geen sprake van een noodzaak om de inwerkingstelling van het Eures-netwerk in zijn totaliteit te verzekeren.

84. In dupliek herhaalt de Commissie dat het begrip „aanvullende diensten" niets toevoegt aan het rechtskader van verordening nr. 492/2011 waar het toe behoort, en wijst erop dat het Europees Parlement zijn bezwaar grondt op het feit dat de bepaling abstract is geformuleerd, maar niet verklaart waarom deze ene omstandigheid het op zich reeds onmogelijk maakt dat de bepaling een uitvoering volgens eenvormige voorwaarden als bedoeld in artikel 291 VWEU kan verzekeren.

b) Analyse

85. Het Europees Parlement maakt ten eerste bezwaar tegen het feit dat de bestreden bepaling niet in detail alle diensten van het Eures-netwerk heeft gespecificeerd, maar daarvoor verwijst naar het toekomstige Eures-handvest. Het maakt bovendien bezwaar tegen het feit dat het bestreden besluit een soort diensten, namelijk de aanvullende diensten, noemt die niet in verordening nr. 492/2011 voorkomen.

86. Wat het eerste bezwaar betreft, ben ik van mening dat dit behandeld moet worden bij het onderzoek van artikel 10 van het bestreden besluit, betreffende het Eures-handvest, waartegen eveneens beroep is ingesteld.

23 — Artikel 6, lid 5, van het bestreden besluit bepaalt: „Een Eures-partner die geen specifieke aanvullende diensten biedt die zijn opgenomen in het dienstenaanbod van Eures, zorgt ervoor dat verzoeken om een dergelijke dienst worden doorverwezen naar andere Eures-partners die de desbetreffende dienst wel bieden."

87. Met betrekking tot de aanvullende diensten lijkt het mij doorslaggevend dat dergelijke diensten, zoals de bestreden bepaling stelt, „niet verplicht [zijn] ingevolge hoofdstuk II van verordening [...] nr. 492/2011". Het bestreden besluit verplicht dus niet tot het inrichten van aanvullende diensten. Verordening nr. 492/2011 verwijst naar dit soort diensten in artikel 15, lid 1, sub b, waar ze worden beschouwd als een mogelijkheid, wanneer het nodig is dat de voor de aangrenzende gebieden in twee of meer lidstaten verantwoordelijke diensten structuren voor samenwerking en dienstverlening opzetten om bepaalde informatie te verschaffen en samenhangende maatregelen op het gebied van de mobiliteit mogelijk te maken. Buiten deze mogelijkheid – afhankelijk van de voorwaarde van noodzakelijkheid – legt verordening nr. 492/2011 de lidstaten dus geen enkele verplichting op om aanvullende diensten in te richten.

88. Indien de lidstaten echter daartoe besluiten, is er volgens mij niets op tegen dat het bestreden besluit – in het kader van haar opdracht om „uitvoeringsmaatregelen [vast te stellen], nodig voor de toepassing" van verordening nr. 492/2011, zoals artikel 38 van die verordening bepaalt – deze diensten opneemt in het gezamenlijke pakket van diensten die binnen de gehele Unie via het Eures-netwerk worden aangeboden.

89. Om beter te kunnen voldoen aan de doelstelling van het tot elkaar brengen en compenseren van aanbiedingen van en aanvragen om werk, die de bepalingen van hoofdstuk II van verordening nr. 492/2011 nastreven, is het namelijk absoluut noodzakelijk dat het netwerk waarlangs die aanbiedingen en aanvragen kunnen worden bekendgemaakt en gecompenseerd, wordt gevoed met alle informatie waarover de verschillende nationale diensten beschikken. Als die instanties behalve over de universele diensten, ook nog, op grond van een beslissing van de desbetreffende lidstaat, over aanvullende diensten beschikken, dan heeft het geen enkele zin wanneer er – alleen maar omdat het diensten betreft die niet door verordening nr. 492/2011 verplicht zijn gesteld – voor die aanvullende diensten binnen de structuur van een netwerk geen plaats zou zijn. Dan zou dat netwerk lijden aan een informatietekort, wat uiteindelijk alleen maar nadelig zou zijn voor de verwezenlijking van de voornaamste doelstelling van verordening nr. 492/2011.

90. Aangezien het bestreden besluit dus niet de inrichting van aanvullende diensten verplicht stelt, maar slechts voorziet in het opnemen van de reeds bestaande aanvullende diensten in het netwerk, ben ik van mening dat er geen sprake is van de door het Europees Parlement gestelde bevoegdheidsoverschrijding.

91. Artikel 6, lid 5, van het bestreden besluit bepaalt inderdaad dat een Eures-partner die een specifieke aanvullende diensten niet aanbiedt, ervoor moet zorgen dat verzoeken die hij om die dienst krijgt, worden doorverwezen naar andere partners die hem wel aanbieden. Het Europees Parlement is van mening dat hiermee aan de aanvullende diensten een juridische betekenis wordt toegekend, ook al kwalificeert het bestreden besluit ze als onverplicht. Hierover moet ten eerste worden opgemerkt dat artikel 6, lid 5, juist bevestigt dat het bestreden besluit de inrichting van aanvullende diensten niet verplicht stelt, aangezien het slechts bepaalt dat de partner die deze niet aanbiedt de verzoeken hieromtrent moet doorverwijzen naar andere partners die ze wel aanbieden. Ten tweede heeft de juridische betekenis die door het Europees Parlement wordt genoemd, uitsluitend betrekking op deze verplichting om verzoeken waaraan door de partner die geen aanvullende diensten aanbiedt niet kan worden voldaan, door te verwijzen. Naar mijn mening gaat het om een minimale juridische betekenis die in elk geval gebaseerd kan worden op de algemene verplichting tot het delen van informatie, die uit het gehele hoofdstuk II van verordening nr. 492/2011 blijkt.

92. Naar mijn mening kan het beroep op dit punt dus niet worden toegewezen.

7. Artikel 8 van het bestreden besluit

93. Artikel 8 van het bestreden besluit stelt de raad van bestuur van Eures in, bestaande uit één vertegenwoordiger per lidstaat. Deze raad van bestuur stelt zijn werkmethoden en reglement van orde vast, komt tweemaal per jaar bijeen en brengt bij eenvoudige meerderheid van stemmen adviezen uit. Hij heeft een voorzitter en een secretaris. Artikel 8, lid 7, luidt: „De Commissie raadpleegt de raad van bestuur van Eures over kwesties als de strategische planning, de ontwikkeling, de uitvoering, het toezicht en de evaluatie met betrekking tot de in dit besluit bedoelde diensten en activiteiten, met inbegrip van: a) het Eures-handvest, overeenkomstig artikel 10; b) strategieën, operationele doelstellingen en werkprogramma's voor het Eures-netwerk; [...]"

a) Argumenten van partijen

94. Het Europees Parlement betoogt dat de betrokken bepaling een „quasi comitologische" structuur in het leven roept, terwijl artikel 38 van verordening nr. 492/2011 slechts bepaalt dat de Commissie „nauw samen[werkt] met de centrale bestuursinstellingen van de lidstaten", en haar niet machtigt om een nieuw en geïnstitutionaliseerd procedureel kader te creëren om de betrokken maatregelen in gang te zetten. In dit verband vraagt het Europees Parlement zich af of, in algemene zin, een uitvoeringshandeling zelfstandig een institutioneel kader in het leven kan roepen dat de procedure regelt die voor de vaststelling van andere handelingen moet worden gevolgd, ook als dat zuivere uitvoeringshandelingen zijn.

95. Verder betoogt het Europees Parlement dat een deel van de kwesties waarover de raad van bestuur moet worden geraadpleegd, betrekking heeft op punten die naar zijn mening noch detaillistisch, noch louter technisch zijn, maar die de wetgevingshandeling aanvullen. Het betoogt in repliek dat – zelfs uitgaande van de loutere hypothese dat het Eures-handvest maatregelen inhoudt die uitvoeringshandelingen zijn welke de Commissie overeenkomstig artikel 38 van verordening nr. 492/2011 mag vaststellen – artikel 10, lid 1, van het bestreden besluit, waarin wordt gesproken van overleg met de raad van bestuur van Eures, een nieuwe procedurele voorwaarde voor het nemen van die maatregelen toevoegt die niet uit artikel 38 voortvloeit. Bovendien ontstaat er een mogelijke overlap tussen enerzijds de bevoegdheden van het raadgevend comité en het technisch comité, genoemd in de artikelen 21 en 29 van verordening nr. 492/2011, en anderzijds die van de raad van bestuur van Eures. Het Europees Parlement stelt dat de wetgever reeds de organisaties in het leven heeft geroepen die de Commissie moeten ondersteunen bij de uitvoering van het beleid waarop de verordening betrekking heeft, en dat de Commissie niet gemachtigd is om het institutionele kader dat door de verordening zelf is vastgesteld, aan te vullen.

96. Naar de mening van de Commissie geeft de raad van bestuur van Eures de Commissie oriëntaties voor haar rol van „Europees coördinatiebureau" en draagt hij op die wijze bij aan de vervulling van de technische taken die aan de Commissie zijn toevertrouwd om zeker te stellen dat de bepalingen van verordening nr. 492/2011 volgens eenvormige voorwaarden worden uitgevoerd. De structuur is niet comitologisch, omdat het doel ervan niet is, het toezicht van de lidstaten op de uitvoeringsbevoegdheden van de Commissie zeker te stellen. Het gaat om een instantie met een functionele en instrumentele taak ten aanzien van de uitvoeringsbevoegdheden van de Commissie, van welke instantie de Commissie in het kader van haar bevoegdheden heeft besloten gebruik te maken om de activiteiten te kunnen uitvoeren die nodig zijn voor de verwezenlijking van de doelstellingen die door verordening nr. 492/2011 zijn vastgesteld.

97. In dupliek voegt de Commissie toe dat de raad van bestuur de opdracht heeft om haar bij de algemene bevordering van de ontwikkeling van Eures te ondersteunen, terwijl het technisch comité van artikel 29 van verordening nr. 492/2011 zich in algemene zin met technische vraagstukken inzake het vrije verkeer en de tewerkstelling van werknemers bezighoudt.

b) Analyse

98. Zoals ik in de punten 33 tot en met 36 heb uiteengezet, is het Eures-netwerk de verwezenlijking van het informatieuitwisselingssysteem dat verordening nr. 492/2011 tussen de gespecialiseerde arbeidsdiensten van de lidstaten onderling en tussen die gespecialiseerde diensten en de Commissie beoogt op te zetten, ter compensatie van aanbiedingen van en aanvragen om werk ten behoeve van het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie.

99. Deze institutionalisering moet naar mijn mening geschieden op basis van de instanties en instellingen die reeds door verordening nr. 492/2011 zelf zijn opgezet en moet zich concretiseren door de oprichting van een structuur van onderlinge samenhang en communicatie. De term „netwerk" geeft deze *relationel*e component van het Eures-systeem treffend weer, aangezien het erom gaat praktische vorm te geven aan „de samenwerking tussen de lidstaten en met de Commissie" en de inwerkingstelling van de „regeling der compensatie", die het onderwerp zijn van de afdelingen waarin hoofdstuk II van verordening nr. 492/2011 is verdeeld.

100. Verordening nr. 492/2011 heeft zelf bepaald wie de actoren van de compensatieregeling moeten zijn en welke de instanties zijn waarlangs de samenwerking tussen de lidstaten en tussen deze en de Commissie moet plaatsvinden, namelijk de nationale gespecialiseerde diensten en het Europees coördinatiebureau.

101. Dit zo zijnde, kan de uitvoeringsbevoegdheid die bij artikel 38 van verordening nr. 492/2011 aan de Commissie is toegekend niet zo ruim zijn dat zij de bevoegdheid omvat om nieuwe instanties op te zetten naast die welke al door de wetgever zijn aangegeven of opgericht. Daarmee zou de Commissie immers verder gaan dan de uitoefening van een uitvoeringsbevoegdheid en, in het bijzonder, verder dan de functie van „nadere bepaling van de inhoud" van een wetgevingshandeling, overeenkomstig punt 52 van het reeds aangehaalde arrest Commissie/Parlement en Raad. Met andere woorden: verordening nr. 492/2011 heeft zelf bepaald welke instanties en instellingen moeten deelnemen aan het systeem van communicatie en compensatie van aanbiedingen van en aanvragen om werk binnen de Unie. Daarentegen is het de taak van de Commissie om, in de uitoefening van haar uitvoeringsbevoegdheid, de relaties tussen die instanties en instellingen zodanig vorm te geven en te organiseren dat een netwerk ontstaat waarin allen op doeltreffende wijze met elkaar zijn verbonden.

102. Binnen de context van verordening nr. 492/2011, en in de bewoordingen van artikel 38, moeten de door de Commissie te nemen „uitvoeringsmaatregelen" bijvoorbeeld de inhoud nader bepalen van de functies en verantwoordelijkheden van de instanties die door de verordening zelf in het leven zijn geroepen, zoals bijvoorbeeld het Europees coördinatiebureau, ingesteld bij artikel 18 van verordening nr. 492/2011, waarvan de taken worden gedefinieerd in artikel 19 van dezelfde verordening en nader worden geconcretiseerd in artikel 4 van het bestreden besluit. Ook kan het bij die uitvoeringsmaatregelen gaan om de afbakening van de taken en verantwoordelijkheden van de nationale gespecialiseerde diensten die, overeenkomstig de verordening, de samenwerking tussen de lidstaten onderling en tussen deze en de Commissie zeker moeten stellen, zoals artikel 5 van het bestreden besluit doet. Of ze kunnen, ten slotte, bepalen dat een pakket wordt samengesteld van de diensten die via het netwerk worden aangeboden, zoals het geval is in artikel 7 van het bestreden besluit.

103. De uitvoeringsbevoegdheid vormt echter geen voldoende basis voor de oprichting van een nieuwe instantie waaraan de uitoefening van hetzelfde soort inhoudelijke taken wordt toegekend als de verordening toekent aan de instanties die zij zelf ziet als hoofdrolspelers bij het tot elkaar brengen en de compenseren van aanbiedingen van en aanvragen om werk. De Commissie mag kortom niet een functioneel equivalent van het Europees coördinatiebureau of een dienst waaraan bevoegdheden worden toegekend die aan de nationale arbeidsbureaus toebehoren, in het leven roepen.

104. Naar mijn mening beantwoordt de raad van bestuur van Eures niet aan dit soort „institutionalisering". Het betreft hier veeleer een instantie waarvan de taak niet verder gaat dan de advisering van de Commissie in kwesties die uitsluitend te maken hebben met de functionering van het netwerk zelf, als stelsel van samenhang en communicatie tussen de hoofdrolspelers van het systeem.

105. Overeenkomstig artikel 8, lid 1, van het bestreden besluit is het de taak van de raad van bestuur van Eures „de Commissie, het Europees coördinatiebureau en de nationale coördinatiebureaus *bij de bevordering van en het toezicht op de ontwikkeling van Eures*" [24] te ondersteunen en, overeenkomstig lid 7 van datzelfde artikel, de Commissie te adviseren over „kwesties als de strategische planning, de ontwikkeling, de uitvoering, het toezicht en de evaluatie met betrekking tot de in dit besluit bedoelde diensten en activiteiten", zoals bijvoorbeeld de strategieën, de operationele doelstellingen, de werkprogramma's van het netwerk of de verslagen ex artikel 17 van verordening nr. 492/2011.

106. De taak van „bevordering van en toezicht op de ontwikkeling van Eures" heeft uitsluitend betrekking op het functioneren van het netwerk als zodanig. Het heeft geen betekenis voor de hoofdrolspelers van Eures en verandert niets aan de werking van de communicatiesystemen of aan de compensatieregeling voor aanbiedingen van en aanvragen om werk. Het doel is, kortom, zeker te stellen dat het systeem van het netwerk een doeltreffende bijdrage levert aan de verbetering van de samenhang tussen de actoren binnen het systeem.

107. Verder meen ik dat de advisering inzake strategische planning, ontwikkeling, toepassing, toezicht op en evaluatie van de werkzaamheden en diensten van Eures onder dezelfde noemer valt als de bevordering van en het toezicht op de ontwikkeling van het netwerk. Wat dat betreft ben ik van mening dat hiermee de uitoefening van een uitvoeringsbevoegdheid niet is overschreden.

108. In het bijzonder meen ik, in tegenstelling tot het Europees Parlement, dat de taak van de raad van bestuur van Eures niet die van het technisch comité of van het raadgevend comité kan overlappen. Het raadgevend comité heeft, overeenkomstig artikel 21 van verordening nr. 492/2011, tot taak de Commissie terzijde te staan „bij de bestudering van vraagstukken die, op het gebied van het vrije verkeer en de tewerkstelling van werknemers, de uitvoering van het [VWEU] en van de voor zijn toepassing genomen maatregelen medebrengt". Van zijn kant heeft het technisch comité krachtens artikel 29 van dezelfde verordening de taak de Commissie ter zijde te staan „bij de voorbereiding, de bevordering en het toezicht op de resultaten van alle technische werkzaamheden en maatregelen voor de toepassing van deze verordening en van eventuele aanvullende bepalingen". De taken van beide comités hebben mijns inziens betrekking op een inhoudelijk gebied dat respectievelijk ruimer (bij het raadgevend comité) dan wel specifieker (bij het technisch comité) is dan dat van de raad van bestuur van Eures (waar het beperkt is tot het functioneren van het netwerk als zodanig).

109. Op grond hiervan meen ik dat het beroep tegen artikel 8 van het bestreden besluit moet worden afgewezen.

8. Artikel 10 van het bestreden besluit

110. Artikel 10 van het bestreden besluit bepaalt het volgende:

„1. De Commissie keurt het Eures-handvest goed overeenkomstig de procedures van artikel 12, lid 2, artikel 13, lid 2, artikel 19, lid 1, en artikel 20 van verordening (EU) nr. 492/2011, en na overleg met de bij artikel 8 van dit besluit opgerichte raad van bestuur van Eures.

24 — Cursivering van mij.

2. Uitgaand van het beginsel dat alle aanbiedingen van en aanvragen om werk die door een lid van Eures worden bekendgemaakt, in heel de Europese Unie beschikbaar moeten zijn, legt het Eures-handvest meer in het bijzonder het volgende vast:

a) het Eures-dienstenaanbod, waarin de universele en aanvullende diensten worden beschreven die aan de leden en partners van Eures worden geboden, met inbegrip van diensten voor het op elkaar afstemmen van de vraag naar en het aanbod van arbeidsplaatsen, zoals persoonlijk beroepskeuzeadvies en klantenadvies, voor zowel werkzoekenden en werknemers als werkgevers;

[...]

d) de operationele doelstellingen van het Eures-netwerk, de toe te passen kwaliteitsnormen, alsook de verplichtingen van de Eures-leden en -partners, hetgeen omvat:

[...]

ii) de aard van de informatie, zoals arbeidsmarktgegevens, leef- en arbeidsomstandigheden, werkaanbiedingen en -aanvragen, stages en leerlingplaatsen, maatregelen ter bevordering van de mobiliteit onder jongeren, de verwerving van vaardigheden, en hinderpalen voor mobiliteit, die in samenwerking met overige relevante Europese diensten of netwerken aan de klanten en de rest van het netwerk dient te worden verstrekt;

iii) taakomschrijvingen en -criteria voor de aanstelling van nationale coördinators, Eures-adviseurs en overig belangrijk personeel op nationaal niveau;

iv) de opleiding en de kwalificaties die vereist zijn voor het Eures-personeel, en de voorwaarden en procedures voor de organisatie van bezoeken en voor de taaktoewijzing van ambtenaren en gespecialiseerd personeel;

[...]"

a) Argumenten van partijen

111. Het Europees Parlement verwijst naar de hierboven geciteerde leden van artikel 10 voor zijn bezwaar tegen de bepaling, omdat daarin de goedkeuring door de Commissie zelf van het zogenoemde „Eures-handvest" wordt voorzien overeenkomstig een procedure die is vastgesteld in artikel 10, dat wil zeggen vastgesteld door de Commissie zelf. Naar de mening van verzoeker heeft de Commissie „zichzelf gemachtigd" om een nieuwe uitvoeringshandeling vast te stellen, in plaats van zich te beperken tot uitvoering. Het Europees Parlement meent dat artikel 10, door een positie in te nemen tussen verordening nr. 492/2011 en het toekomstige Eures-handvest in, zijn uitvoerend karakter in de zin van artikel 291 VWEU verliest. Wat de inhoud van artikel 10 betreft, meent het Europees Parlement dat dit artikel de inhoud van de basishandeling aanvult op een wijze die niet past bij een uitvoeringshandeling.

112. De Commissie betoogt dat het handvest uitsluitend het soort inlichtingen bevat dat in artikel 12, lid 1, van verordening nr. 492/2011 is bepaald. De taken en de criteria voor de benoeming van het nationale personeel zijn reeds in alle lidstaten vastgesteld. Wat de scholing van het personeel van Eures betreft, beperkt het handvest zich tot hetgeen reeds in artikel 20 van de verordening is bepaald. Volgens de Commissie beperkt het handvest zich ertoe, zoals artikel 10 van het bestreden besluit het definieert, de noodzakelijke technische standaarden vast te stellen voor het in praktijk brengen van

artikel 12, lid 3, van verordening nr. 492/2011. Omdat het handvest geen bindende handeling is, houdt het geen „aparte" verplichting in om informatie te verschaffen, maar verwijst het slechts naar de verplichtingen die reeds in artikel 12 van de verordening zijn opgenomen, zodat deze op eenvormige wijze worden uitgevoerd.

b) Analyse

113. Artikel 10 van het bestreden besluit is inderdaad een bijzondere bepaling. Daarin wordt niet het zogenoemde „Eures-handvest" vastgesteld, maar wordt eenvoudigweg bepaald dat de Commissie dat handvest moet goedkeuren, en wordt aangegeven wat de inhoud ervan moet zijn.

114. Naar mijn mening heeft het bestreden besluit in die bepaling geen maatregel tot uitvoering van verordening nr. 492/2011 genomen, maar die maatregel slechts aangekondigd. Pas wanneer die aankondiging realiteit wordt, zal het mogelijk zijn te bepalen of de Commissie binnen de uitvoeringsbevoegdheid is gebleven die haar in artikel 38 van verordening nr. 492/2011 is toegekend.

115. In die zin kan worden gesteld dat het beroep op dit punt niet-ontvankelijk is, aangezien het is gericht tegen een bepaling die in feite geen rechtsgevolgen teweeg heeft gebracht, omdat de bepaling ten eerste niet zelf het Eures-handvest in het leven roept en ten tweede de Commissie verplicht tot iets waartoe zij reeds op grond van artikel 38 van verordening nr. 492/2011 verplicht is, namelijk tot het nemen van een uitvoeringsmaatregel die nodig is om die verordening toe te passen. Dit laatste in de veronderstelling dat het Eures-handvest inderdaad een noodzakelijke maatregel is; zo niet, dan zou de Commissie zichzelf een verplichting hebben opgelegd waaraan zij zich rechtmatig kan onttrekken.

116. In geen van deze gevallen brengt artikel 10 rechtsgevolgen teweeg, want de daarin vastgestelde verplichting is of overbodig of bestaat niet, omdat de Commissie haar zichzelf heeft opgelegd.

117. In lijn met de uitspraak in het arrest van 6 april 2000 Spanje/Commissie [25] hebben wij hier dus slechts te maken met een intentieverklaring die in toekomstige wetgevingshandelingen geconcretiseerd moet worden. Die toekomstige bepalingen zijn dan de enige die, als dat het geval is, op grond van het feit dat zij rechtsgevolgen teweeg kunnen brengen, eventueel bij het Hof zouden kunnen worden aangevochten.

118. Bijgevolg moet het beroep op dit punt niet-ontvankelijk worden verklaard.

119. Vanwege zijn samenhang met de laatstgenoemde bepaling ben ik van mening dat ook het bezwaar tegen artikel 7, lid 2, van het bestreden besluit niet-ontvankelijk dient te worden verklaard, aangezien daarin aan de Commissie wordt opgedragen de diensten van het dienstenpakket van Eures gedetailleerd te beschrijven. De reden daarvoor is dat met deze bepaling eenvoudigweg een door de Commissie te nemen uitvoeringsmaatregel wordt aangekondigd, dat wil zeggen dat er geen andere verplichting in het leven wordt geroepen dan reeds door artikel 38 van verordening nr. 492/2011 was opgelegd. Beide zijn dus bepalingen die op zich geen rechtskracht hebben.

120. Artikel 7, lid 3, staat los van het bovenstaande. Die bepaling schept, zoals ik in de punten 87 tot en met 91 heb opgemerkt, de mogelijkheid om de reeds in de lidstaten bestaande aanvullende diensten in het netwerk op te nemen.

25 — Zaak C-443/97 (EU:C:2000:190), punten 27-36.

IV – **Gevolgen van de nietigverklaring**

121. Op grond van de argumenten die ik in de punten 25 tot en met 28 heb uiteengezet en omdat ik het standpunt van partijen deel dat het bepalingen betreft die gemakkelijk zijn te scheiden van het bestreden besluit als geheel, meen ik dat de nietigverklaring die ik het Hof in overweging geef, tot de twee bepalingen beperkt kan worden waarvan ik de ongeldigheid heb aangetoond.

122. Gegeven de inhoud van de twee bepalingen die ik voorstel nietig te verklaren, meen ik dat het niet nodig is hun rechtsgevolgen in stand te laten tot aan de inwerkingtreding van de bepalingen die daarvoor in de plaats kunnen komen.

V – **Kosten**

123. Overeenkomstig artikel 138, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering geef ik het Hof in overweging te bepalen dat elk der partijen haar eigen kosten draagt.

VI – **Conclusie**

124. Gelet op de bovenstaande overwegingen geef ik het Hof in overweging te beslissen als volgt:

„1) De bezwaren tegen artikel 7, lid 2, en artikel 10 van het uitvoeringsbesluit van de Commissie van 26 november 2012 (besluit 2012/733/EU) niet-ontvankelijk te verklaren.

2) Artikel 4, lid 3, sub b, van het uitvoeringsbesluit van de Commissie van 26 november 2012 (besluit 2012/733/EU) nietig te verklaren voor zover daarin aan het Europees coördinatiebureau „de ontwikkeling van een algemene aanpak van de mobiliteit overeenkomstig de Europese werkgelegenheidsstrategie” wordt toevertrouwd.

3) Het beroep voor het overige te verwerpen.

4) Te bepalen dat partijen hun eigen kosten zullen dragen.”