

EUROOPA KOHTU OTSUS

30. mai 1989*

Kohtuasjas 242/87,

Euroopa Ühenduste Komisjon, esindajad: peaõigusnõunik Gregorio Garzón Clariana ja õigustalituse ametnikud Julian Currall ja Georgios Kremlis, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis c/o õigustalituse ametnik Georgios Kremlis, Centre Wagner, Kirchberg,

hageja

versus

Euroopa Ühenduste Nõukogu, esindajad: õigustalituse direktor Arthur Alan Dashwood ja õigustalituse vanemametnik Felix Van Craeynest, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis c/o Euroopa Investeerimispanka õigusosakonna juhataja Jörg Käser, 100 boulevard Konrad Adenauer,

kostja

keda toetavad

Saksamaa Liitvabariik, esindaja: majandusministeeriumi ametnik Martin Seidel, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis: Saksamaa Liitvabariigi suursaatkond,

Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik, esindajad: Treasury Solicitor H. R. L. Purse ja barrister Richard Plender, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis: Suurbritannia suursaatkond,

ja

Prantsuse Vabariik, esindaja: Jean-Pierre Puissochet, keda abistas Marc Giacomini, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis: Prantsuse suursaatkond,

menetlusse astujad,

mille esemeks on taotlus tühistada nõukogu 15. juuni 1987. aasta otsus nr 87/327/EMÜ, Euroopa Ühenduse üliõpilasvahetuse tegevuskava Erasmus kehtestamise kohta (EÜT L 166, 25.06.1987, lk 20),

EUROOPA KOHUS

* Kohtumenetluse keel: prantsuse.

koosseisus: president O. Due, kodade esimehed T. Koopmans, R. Joliet ja F. Grevisse, kohtunikud Sir Gordon Slynn, G. F. Mancini, C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler ja G. C. Rodriguez Iglesias,

kohtujurist: J. Mischo,

kohtusekretär: vanemametnik D. Louterman,

arvestades kohtuistungi ettekannet ja 10. jaanuari 1989. aasta suulist menetlust,

kuulanud 22. veebruari 1989. aasta istungil ära kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

Põhjendused

1. Euroopa Ühenduste Komisjon esitas Euroopa Kohtule 7. augustil 1987. aastal EMÜ asutamislepingu artikli 173 esimese lõike alusel hagi nõukogu 15. juuni 1987. aasta otsuse nr 87/327/EMÜ Euroopa Ühenduse üliõpilasvahetuse tegevuskava Erasmus kehtestamise kohta (EÜT L 166, 25.06.1987, lk 20) tühistamise nõudes.

2. Selle otsuse õiguslikuks aluseks on EMÜ asutamislepingu artiklid 128 ja 235 ning nõukogu 2. aprilli 1963. aasta otsus ühise kutseõppepoliitika rakendamise üldpõhimõtete kohta (EÜT 63, 20.04.1963, lk 1338).

3. Komisjon tugineb hagi kahele väitele: asutamislepingu rikkumisele, kuna nõukogu lisas komisjoni ettepanekus esitatud õiguslikule alusele artikli 235; ja oluliste menetlusnõuete rikkumisele, kuivõrd selle artikli lisamine tugines põhjendusel, mis ei vasta asutamislepingu artiklis 190 kehtestatud nõudetele.

4. Saksamaa Liitvabariik, Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik ja Prantsuse Vabariik astusid menetlusse nõukogu seisukohtade toetuseks.

5. Täpsemad andmed põhikohtuasja faktiliste asjaolude, menetluse käigu ning Euroopa Kohtule esitatud märkuste kohta on esitatud kohtuistungi ettekandes ning edaspidi mainitakse või käsitletakse neid niivõrd, kui see on vajalik Euroopa Kohtu põhjenduste seisukohast.

Õiguslik alus

6. Nagu Euroopa Kohus on juba sedastanud (26. märtsi 1987. aasta otsus kohtuasjas 45/86: *komisjon v nõukogu* (EKL 1987, lk 1493), tuleneb artikli 235 sõnastusest, et seda võib

kasutada meetme õigusliku alusena ainult siis, kui ükski teine asutamislepingu säte ei anna ühenduse institutsioonidele kõnealuse meetme vastuvõtmiseks vajalikke volitusi.

7. Komisjon väidab, et nõukogul oli vaidlustatud meetme vastuvõtmiseks pädevus ka ainult asutamislepingu artikli 128 ja otsuse nr 63/255 alusel. Nõukogu ja menetlusse astunud valitsuste väidete kohaselt oli viite lisamine artiklile 235 vajalik esiteks sellepärast, et Erasmuse programmi raames planeeritud meetmete ulatus on laiem, kui nõukogule artikliga 128 kutseõppe valdkonnas antud volitused, ja teiseks sellepärast, et see programm hõlmab laiemat valdkonda, kui kutseõppe artikli 128 mõistes. Seega tuleb erinevaid artikli 235 kasutamise õigustamiseks esitatud argumente kaaluda neid asjaolusid arvestades.

a) Nõukogu volitused kutseõppe valdkonnas

8. Kui komisjon leiab, et EMÜ asutamislepingu artikkel 128 on kohane õiguslik alus ühise kutseõppepoliitika operatiivsete rakendusmeetmete võtmiseks, siis nõukogu ja menetlusse astunud valitsused väidavad, et see asutamislepingu säte laseb kõnealust poliitikat arendada ainult selle algusjärgus. Nad usuvad, et kõnealune säte on rohkem programmilise kui instrumentaalse iseloomuga ja selles sätestatakse liikmesriikide ja ühenduse institutsioonide vaheline pädevuse jaotus. Nad väidavad, et ehkki nõukogu määrab kindlaks tingimused, mida liikmesriigid peavad kutseõppepoliitikat rakendades täitma, ei ole tal sama sätte alusel pädevust otstada selliste ühenduse meetmete üle, nagu on kavandatud Erasmuse programmiga.

9. Arvestades neid lahknevaid nägemusi tuleb meenutada, et artikkel 128 sätestab, et „nõukogu peab, komisjoni ettepaneku põhjal ja pärast konsulteerimist Euroopa majandus- ja sotsiaalkomiteega, kehtestama ühise kutseõppepoliitika rakendamise üldpõhimõtted, mis aitavad kaasa nii siseriikliku majanduse kui ka ühisturu harmoonilisele arengule.“ Nagu komisjon õigesti märkinud on, välistab ühise kutseõppepoliitika rakendamise sätestamine, kõik selle sätte tõlgendused, mille kohaselt ei võiks ühendusele selle ühise poliitika tõhusaks suunamiseks vajalike tegevusvahendeid anda.

10. Nagu kohus juba oma 13. veebruari 1985. aasta otsuses kohtuasjas 293/83 *Gravier v. City of Liège* (EKL 1985, lk 593) märkinud on, toimub asutamislepingu artiklis 128 nimetatud ühise kutseõppepoliitika loomine järk-järgult. Eespool nimetatud otsus 63/266, mis on sellise järkjärgulise rakendamise lähtekohaks, põhineb ideel, et ühise kutseõppepoliitika üldpõhimõtete rakendamine peab toimuma liikmesriikide ja ühenduse institutsioonide koostöös (vt eriti esimese põhimõtte neljandat lõiku, neljanda põhimõtte esimest ja teist lõiku ja viiendat, kaheksandat ning üheksandat põhimõtet).

11. Tõlgendades artiklit 128 sellest käsitlusest lähtuvalt, järeldub, et nõukogul on õigus võtta vastu õigusakte, millega reguleeritakse ühenduse tegevust kutseõppe valdkonnas ja kehtestatakse liikmesriikidele vastavad koostöökohustused. Selline tõlgendamine on kooskõlas artikli 128 sõnastusega ja tagab ka selle sätte kasuiku mõju.

12. Seda tõlgendust ei väära asjaolu, et artikkel 128 ei näe ette Euroopa Parlamendi osalust ega sisalda ühtegi täpset tingimust nõukogu otsuse vastuvõtmise jaoks vajaliku häälteenamuse kohta, samas kui teised asutamislepingu sätted kehtestavad ühise poliitika rakendamist või isegi siseriiklike poliitikate ja sätete ühtlustamist puudutavate aktide vastuvõtmiseks rangema menetluskorra.

13. Ühenduse pädevusjaotuses tulenevad institutsioonide volitused ja nende rakendamistingimused mitmest erinevast asutamislepingu konkreetsest sättest ja nende sätete

vahelised erinevused, eriti mis puudutab Euroopa Parlamendi kaasamist, ei põhine alati samadel kriteeriumitel.

14. Tuleb siiski lisada, et nende asutamislepingu sätete seast, millele nõukogu seisukoha toetuseks tuginetakse, on artikli 128 reguleerimisala ulatuse kindlaksmääramiseks kindlasti asjakohane artikkel 57. Artikkel 57 sätestab konkreetselt direktiivide andmise diplomite, tunnistuste ja muude kvalifikatsioonitõendite vastastikuse tunnustamise kohta ja nende siseriiklike sätete kooskõlastamiseks, mis on seotud tegevuse alustamise ja jätkamisega füüsilisest isikust ettevõtjana. Järelikult ei kuulu seda liiki meetmed artikli 128 kohaldamisalasse isegi siis kui need puudutavad kutseõppe valdkonda.

15. Seevastu ei saa selle sätte kohaldamist kutseõppepoliitika meetmete võtmise üldise alusena piirata asjaolu, et konkreetsed kutseõppe valdkonna meetmed on põllumajanduspoliitika osas sätestatud asutamislepingu artiklis 41 ning seoses Euroopa Sotsiaalfondi antavate toetuste osas artiklis 125.

16. Samuti leiti, et meedet, millel on nii oluline eelarvemõju, nagu seda on Erasmuse programmil, ei saa artikli 128 alusel võtta.

17. Selles osas tuleb esiteks märkida, et osas, milles see argument põhineb artikli 128 ja teiste asutamislepingu eelarvemõjuga sätete menetlusnõuete võrdlemisel, on see juba eespool tagasi lükatud.

18. Osas, milles argument põhineb asjaolul, et Erasmuse programmi eelarve kohta tehtavatele otsustele tuleb rakendada artiklis 128 kehtestatud rangemaid menetlusnõudeid, tuleb rõhutada, et seadusandliku võimu ja eelarvepädevuse rakendamise tingimused ei ole asutamislepingus ühesugused. Järelikult ei saa kõnealuse programmi rakendamiseks vajalike assigneeringute määramist puudutavale eelarvemenetlusele kehtestatud nõuetel olla mingisugust seost vaidlustatud otsuse vastuvõtmise menetlustingimustega, sest need tingimused tulenevad täiesti eradisesevast sättest.

19. Eelpool toodust lähtudes tuleb asuda seisukohale, et Erasmuse programmi raames ette nähtud meetmed ei välju nõukogule asutamislepingu artikli 128 alusel kutseõppe valdkonnas antud volituste piiridest. Kõnealuses otsuses nähakse ette ühenduse teavitus- ja edendamistegevus ning kehtestatakse liikmesriikidele koostöökohustus.

20. Ehkki on tõsi, et programmi 3. meetme sisuks on “üliõpilaste liikumise edendamise diplomite ja õppeperioodide akadeemilise tunnustamise teel”, näitab selle meetme raames toodud erinevate tegevuste analüüs, et nende eesmärk on üksnes kavandatava tunnustamise ettevalmistamine ja edendamine, enttunnustamine ise pole selle meetme esemeks. Meetme selline olemus on piisav, asumaks seisukohale, et tegemist ei ole eranditult asutamislepingu artiklit 57 kohaldamisalasse kuuluva meetmega.

21. Eeltoodust järeldub, et nõukogul oli pädevus kehtestada vaidlustatud meede asutamislepingu artikli 128 alusel, juhul kui see meede väljunud kutseõppe valdkonnast.

b) Kutseõppe valdkonna ulatus

22. Kui komisjon leiab, et kõnealune programm on seotud ainult kutseõppega, siis nõukogu ja menetluse astunud valitsused usuvad, et selle programmi ulatus on mitmes suhtes laiem.

23. Esiteks väidavad nad, et Erasmuse programm laieneb kõigile ülikooliõpingutele, millest

suur osa ei ole kutseõpingud.

24. Euroopa Kohtu järjepideva praktika kohaselt (vt eelkõige ülalpool viidatud 13. veebruari 1985. aasta otsust kohtuasjas *Gravier*), on ükskõik mis liiki haridus, mis annab erialase ettevalmistuse teatud kutsealaks, elukutseks või ametiks, või mis annab vajalikud oskused sellisel kutsealal, elukutsel või ametikohal töötamiseks, oma olemuselt kutseõppe, hoolimata õpilaste või üliõpilaste vanusest ja haridustasemest ning seda isegi juhul, kui õppeprogramm sisaldab üldhariduslikku osa.

25. Juba 2. veebruari 1988. aasta otsuses kohtuasjas 24/86: *Blaizot* (EKL 1988, lk 379) leidis Euroopa Kohus, et üldiselt ülikooliõpingud vastavad neile kriteeriumitele ja ainsaks erandiks on teatud kursused, mis oma erilise iseloomu tõttu on mõeldud inimestele, kes soovivad parandada oma üldteadmisi, mitte saada ettevalmistust kutsealal töötamiseks.

26. Samuti tuleneb sellest kohtuotsusest, et õpinguid loetakse kutseõppeks ka juhul, kui need ei anna otseselt teatud erialaks vajalikku kvalifikatsiooni, ent annavad selleks teatud kutseoskuse; samuti juhul kui erinevateksükliteks jaotatud õpingud tuleb pidada ühtseks tervikuks ilma, et saaks eristada kutseõppe mõistega hõlmatud ja mittehõlmatud tsükleid (vt ka 27. septembri 1988. aasta otsust kohtuasjas 263/86: *Humbel* (EKL 1988, lk 5365)).

27. Seega üldiselt jäävad vaidlusaluse programmiga hõlmatud õpingud kutseõppe valdkonna raamidesse ja ainult erijuhtudel võivad programmi ette nähtud meetmed laieneda sellistele ülikooliõpingutele, mis oma erilise iseloomu tõttu jäävad sellest valdkonnast väljapoole. Selline võimalus aga ei õigusta iseenesest järeldust, et vaidlustatud programmväljub kutseõppepoliitika raamest ja et nõukogul polnud seetõttu volitusi selle vastuvõtmiseks asutamislepingu artikli 128 alusel.

28. Teiseks väideti, et kutseõppe raamest väljuvad vaidlustatud programmi teatud eesmärgid, eriti "erinevate liikmesriikide kodanike vahelise vastastikuse mõju suurendamine, pidades silmas „Kodanike Euroopa” mõiste kindlustamist” (vaidlustatud otsuse artikli 2 lõige iv).

29. Selles osas tuleb esiteks rõhutada, et Euroopa Kohus on juba tõdenud, et ühise kutseõppepoliitika ja isikute vaba liikumise vahel on eriline side (vt ülalpool viidatud 13. veebruari 1985. aasta otsus kohtuasjas *Gravier*) ja teiseks ei saa igati õiguspärane püüdlus seostada ühise poliitika arendamine ühenduse üldiste eesmärkide, nagu näiteks „Kodanike Euroopa” saavutamiseks, tingida objektiivselt kõnealuse ühise poliitika kohaldamisalasse kuuluva meetme kohase õigusliku aluse muutmist.

30. Kolmandaks väideti, et vaidlustatud otsus mõjutab hariduse korraldust, kuivõrd selle üks eesmärk on Euroopa ülikoolide koostöövõrgustiku loomine (programmi allprogramm 1).

31. Juba 3. juuli 1974. aasta otsuses kohtuasjas 9/74: *Casagrande* (EKL 1974, lk 773) on Euroopa Kohus leidnud, et ehkki haridus- ja kutseõppepoliitika ei kuulu iseenesest asutamislepingu kohaselt ühenduse institutsioonide pädevusse kuuluvate valdkondade hulka, ei saa sellest järeldada, et ühendusele antud volituste kasutamine on mingil viisil piiratud, kui see võiks mõjutada näiteks haridus ja kutseõppepoliitika elluviimiseks võetud meetmeid.

32. Tuleb märkida, et vaidlustatud otsuse lisas esitatud 1. meetme kohaselt koosneb Euroopa ülikoolide võrgustik üliõpilaste ja õppejõudude vahetuseks teatud kokkulepped sõlminud ülikoolidest. Ehkki on tõsi, et ühenduse ülesandeks on võrgustiku loomine, siis ülikoolid võivad selles osaleda ainult nende õiguslikku seisundit ja korraldust reguleerivate sätete alusel, mida kõnealune programm ei mõjuta. Järlikult ei saa selle argumendiga nõustuda.

33. Lisaks väideti, et asutamislepingu artikli 235 kasutamine õigusliku alusena oli vajalik, kuna kõnealune programm sisaldab mõningaid teadustegevuse aspekte.

34. On ilmne, et teadusuuringud kuulvad ülikoolidele omaste tegevuste hulka. Osa ülikooli töötajatest pühendavad kogu oma tööaja ainult teadustegevusele ning teadusuuringud moodustavad põhimõtteliselt olulise osa enamuse ülikooli õppejõudude ja osade tudengite tööst, näiteks doktoriõppe või samaväärse kvalifikatsiooniga õpingute korral.

35. Vaidlustatud otsuse kõik tõlgendused, mille kohaselt ei ole see seotud ülikoolide teadusuuringutega, seaks olulised piirangud Erasmuse programmi teatud eesmärkide ulatusele, eriti eesmärgile “edendada kõikides liikmesriikides ülikoolidevahelist ulatuslikku ja tõhusat koostööd” ja “rakendada ühenduse ülikoolide täielikku intellektuaalset potentsiaali, suurendades õppejõudude tööalast liikuvust, parandades sellega ülikoolide pakutava hariduse ja kutseõppe kvaliteediti, eesmärgiga kindlustada ühenduse konkurentsivõime maailmaturul” (artikli 2 lõiked ii) ja iii).

36. Järelikult, kuna vaidlustatud otsuses puudub teadusuuringutega seoses igasugune selge reservatsioon, siis tuleb sedastada, et vähemalt mõned planeeritud meetmed on suunatud nii teadustöö kui kutseõppe valdkondadele. Nii on see eriti 1 meetme puhul (“Euroopa ülikoolide võrgu loomine ja käigushoidmine”), mille puhul sätestatakse täpsemalt et “õppejõududele ja ülikoolide juhtkondadele antakse toetust teiste liikmesriikide küllastamiseks, et võimaldada neil ette valmistada nende liikmesriikide ülikoolidega ühilduvaid õppeprogramme ja vahetada kogemusi nende põhivaldkondade uusimates arengusuundades” ning toetust antakse ka õppejõudude vahetuse edendamiseks (kolmas ja neljas artikkel). Veelgi enam, asutamislepingusse ühtse Euroopa aktiga lisatud artikkel 130 G nimetab uues jaotises sätestatud teadusuuringute ja tehnoloogia arenduse eesmärkide taotlemiseks tehtavate ühenduse tegevuste hulgas ühenduse teadustöötajate koolituse ja liikuvuse stimuleerimist.

37. Järelikult, kuna vaidlustatud otsus on seotud mitte ainult kutseõppevaldkonnaga, vaid ka teadusuuringutega, siis ei olnud nõukogul volitust võtta seda otsust vastu ainult artikli 128 alusel ja pidi seega, enne ühtse Euroopa akti jõustumist, tuginema otsuse vastuvõtmisel ka artiklile 235. Seega tuleb tagasi lükata komisjoni esimene väide, et valitud õiguslik alus oli õigusvastane .

Põhjendused

38. Komisjon väidab, et vaidlustatud meede ei vasta asutamislepingu artiklis 190 kehtestatud põhjendamise nõudele, sest viimane põhjendus on koostatud nii ebamääraselt ja ebatäpselt, et sellest ei selgu , millistel asjaoludel pidi õigusliku alusena kasutama ka artiklit 235.

39. Selles osas tuleb märkida, et kõnealune põhjendus väljendab üheseltmõistetavalt nõukogu veendumust, et arvestades kõnealuse meetme reguleerimisalasse kuuluvaid valdkondi, polnud asutamislepingu artikkel 128 piisavaks õiguslikuks aluseks, ja sellest tulenevalt ei olnud asutamislepingus sätestatud vajalikke volitusi artikli 235 sätestatud tähenduses. Esimest väidet puudutavatest põhjendustest tulenevalt oli see veendumus õige.

40. Asjaolu, et nõukogu põhjendas oma veendumuse lühidalt, ei saa seega pidada selliseks oluliseks menetlusnõude rikkumiseks, mis võiks kaasa tuua kõnealuse meetme kehtetuse.

41. Järelikult tuleb komisjoni väide piisava põhjenduse puudumise kohta tagasi lükata.

Kohtukulud

42. Kodukorra artikli 69 lõike 2 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna komisjon on kohtuvaidluse kaotanud, jäetakse kohtukulud, kaasa arvatud need kulud, mida kandsid menetlusse astunud valitsused, komisjoni kanda.

Esitatud põhjendustest lähtudes,

EUROOPA KOHUS

otsustab:

- 1) Jätta hagi rahuldamata.**
- 2) Jätta kohtukulud, kaasa arvatud menetlusse astunud valitsuste kulud, komisjoni kanda.**

Due

Koopmans

Joliet

Grevisse

Slynn

Mancini

Kakouris

Schockweiler

Rodriguez

Iglesias

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 30. mail 1989. aastal Luxembourgis.

Kohtusekretär

J.-G. Giraud

President

O.Due