



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

2 септември 2021 година*

[Текст, поправен с определение от 29 септември 2021 г.]

„Обжалване — Институционално право — Социална политика — Членове 154 ДФЕС и 155 ДФЕС — Социален диалог между социалните партньори на равнището на Съюза — Информирание и консултиране на държавните служители и служителите, работещи в централните администрации на държавите членки — Споразумение, сключено между социалните партньори — Съвместно искане на подписалите споразумението страни за изпълнението му на равнището на Съюза — Отказ на Европейската комисия да представи на Съвета на Европейския съюз предложение за решение — Степен на съдебен контрол — Задължение за мотивиране на решението за отказ“

По дело C-928/19 P

с предмет жалба на основание член 56 от Статута на Съда на Европейския съюз, подадена на 19 декември 2019 г.,

European Federation of Public Service Unions (EPSU), установена в Брюксел (Белгия), представлявана от R. Arthur, solicitor, както и от K. Apps, barrister,

жалбоподател,

като другите страни в производството са:

Jan Willem Goudriaan, с местожителство в Брюксел, представляван от R. Arthur, solicitor, както и от K. Apps, barrister,

жалбоподател в първоинстанционното производство

Европейска комисия, представлявана от I. Martínez del Peral, както и от M. Kellerbauer и В.-R. Killmann,

ответник в първоинстанционното производство,

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: К. Lenaerts, председател, R. Silva de Lapuerta, заместник-председател, А. Prechal, М. Vilaras, Е. Regan, N. Piçarra и А. Kumin, председатели на състави, Е. Juhász,

* Език на производството: английски.

М. Safjan, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos, P. G. Xuereb и N. Jääskinen (докладчик),
съдии,

генерален адвокат: Р. РИКАМÄЕ,

секретар: М. Longar, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от
26 октомври 2020 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание
от 20 януари 2021 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 С жалбата си European Federation of Public Service Unions (Европейска синдикална федерация на работещите в сектора на обществените услуги) (EPSU) иска отмяна на решението на Общия съд на Европейския съюз от 24 октомври 2019 г., EPSU и Goudriaan/Комисия (Т-310/18, наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“, EU:T:2019:757), с което той отхвърля жалбата за отмяна на решението на Европейската комисия от 5 март 2018 г. (наричано по-нататък „спорното решение“), с което тя отказва да представи на Съвета на Европейския съюз предложение за решение за прилагане на равнището на Съюза на споразумението, озаглавено „Обща рамка за информирани и консултирани на държавните служители и служителите, работещи в централните държавни администрации [на държавите членки]“, сключено между Trade Union’s National and European Administration Delegation (Синдикално представителство на националната и европейската администрация) (TUNED) и European Public Administration Employers (Работодатели на европейската публична администрация) (EUPAE) (наричано по-нататък „разглежданото споразумение“).

Правна уредба

- 2 Съгласно член 151 ДФЕС:

„[Европейският съюз] и държавите членки, като осъзнават основните социални права, като онези, залегнали в Европейската социална харта, подписана в Торино на 18 октомври 1961 г. и в Хартата на Общността за основните социални права на работниците от 1989 г., си поставят за цел насърчаване на заетостта, подобряване на условията на живот и труд, така че да се постигне тяхното хармонизиране докато се осъществява подобряването, осигуряване на подходяща социална закрила, социален диалог, развитие на човешките ресурси с оглед високо и устойчиво равнище на заетост и борба с изключването от социалния живот.

За тази цел Съюзът и държавите членки прилагат мерки, които отчитат разнообразието от национални практики, по-специално в областта на договорните отношения, както и необходимостта от поддържането на конкурентоспособността на икономиката на Съюза.

Те считат, че такова развитие ще последва както от функционирането на вътрешния пазар, който ще благоприятства хармонизирането на социалните системи, така и от процедурите,

предвидени в Договорите и от сближаването на законите, подзаконовите и административните разпоредби“.

3 Член 152, първа алинея ДФЕС гласи:

„Европейският съюз признава и насърчава ролята на социалните партньори на равнището на Съюза, като отчита многообразието на националните системи. Той улеснява диалога между тях при зачитане на тяхната автономност“.

4 Член 153, параграф 1, буква д) ДФЕС предвижда:

„1. С оглед постигането на целите на член 151, Съюзът подкрепя и допълва дейностите на държавите членки в следните области:

[...]

д) информиране и консултиране на работниците;

[...]“.

5 Член 154 ДФЕС гласи:

„1. Комисията има за задача да развива консултациите между социалните партньори на равнището на Съюза и приема всякакви необходими мерки, за да улесни техния диалог, като оказва балансирана подкрепа на страните.

2. За тази цел, преди да внесе предложения в областта на социалната политика, Комисията се консултира със социалните партньори относно възможната насока на дадено действие на Съюза.

3. Ако след тази консултация Комисията счита, че е препоръчително действие от страна на Съюза, тя се консултира със социалните партньори относно съдържанието на предвижданото предложение. Социалните партньори представят на Комисията становище или, когато това е необходимо, препоръка.

4. По време на консултациите по параграфи 2 и 3 социалните партньори могат да информират Комисията за тяхното желание да започнат процедурата, предвидена в член 155. Продължителността на този процес не може да превишава девет месеца, освен ако заинтересованите социални партньори и Комисията не решат съвместно този срок да бъде продължен“.

6 Член 155 ДФЕС предвижда:

„1. Диалогът между социалните партньори на равнището на Съюза може да доведе, ако те пожелаят, до договорни отношения, включително и до споразумения.

2. Споразуменията, сключени на равнището на Съюза, се изпълняват било в съответствие с процедурите и практиките, специфични за социалните партньори и за държавите членки, било при въпроси, обхванати от член 153 — по съвместно искане на подписалите ги страни, с решение на Съвета, по предложение на Комисията. Информира се Европейският парламент.

Съветът действа с единодушие, когато договарят съдържана една или повече разпоредби, отнасящи се до областите, за които се изисква единодушие съгласно член 153, параграф 2“.

Обстоятелства, предхождащи спора, и спорното решение

- 7 Обстоятелствата по спора са изложени в точки 1—6 от обжалваното съдебно решение и за нуждите на настоящото производство могат да бъдат обобщени по следния начин.
- 8 С консултативен документ C(2015) 2303 final от 10 април 2015 г., озаглавен „Първи етап на консултиране на социалните партньори съгласно член [154 ДФЕС] за консолидиране на директивите на Съюза относно информирането и консултирането на работниците и служителите“, Комисията приканва социалните партньори на основание член 154, параграф 2 ДФЕС да се произнесат относно възможна насока на действие на Съюза за консолидиране на Директива 98/59/ЕО на Съвета от 20 юли 1998 година за сближаване на законодателствата на държавите членки в областта на колективните уволнения (ОВ L 225, 1998 г., стр. 16; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 5, стр. 95), на Директива 2001/23/ЕО на Съвета от 12 март 2001 година относно сближаването на законодателствата на държавите членки във връзка с гарантирането на правата на работниците и служителите при прехвърляне на предприятия, стопански дейности или части от предприятия или стопански дейности (ОВ L 82, 2001 г., стр. 16; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 6, стр. 20) и на Директива 2002/14/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 11 март 2002 година за създаване на обща рамка за информиране и консултиране на работниците и служителите в Европейската общност — Съвместна декларация на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията относно представителството на работниците и служителите (ОВ L 80, 2002 г., стр. 29; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 6, стр. 120) (наричани по-нататък заедно „директивите относно информирането и консултирането на работниците и служителите“). Тази консултация се отнася по-специално до евентуалното разширяване на приложното поле на директивите относно информирането и консултирането на работниците и служителите спрямо държавните служители и служителите в централните администрации на държавите членки.
- 9 На 2 юни 2015 г. на основание член 154, параграф 4 ДФЕС социалните партньори, заседаващи в комитета за социален диалог в рамките на централните държавни администрации (SDC CGA), а именно, от една страна, TUNED, и от друга страна, EUPAE, информират Комисията за своето желание да договорят и да сключат споразумение на основание член 155, параграф 1 ДФЕС.
- 10 На 21 декември 2015 г. TUNED и EUPAE подписват разглежданото споразумение.
- 11 С писмо от 1 февруари 2016 г. TUNED и EUPAE отправят съвместно искане до Комисията да представи предложение на Съвета за решение за изпълнението на разглежданото споразумение на равнището на Съюза на основание член 155, параграф 2 ДФЕС.
- 12 На 5 март 2018 г. Комисията приема спорното решение, с което отказва да представи на Съвета това предложение за решение.

- 13 В спорното решение Комисията посочва по същество, първо, че централните държавни администрации на държавите членки са поставени под ръководството на правителствата, че те упражняват властнически правомощия и че тяхната структура, организация и дейност са изцяло от компетентността на държавите членки. Второ, Комисията отбелязва, че в множество държави членки вече съществуват разпоредби, гарантиращи определена степен на информиране и консултиране на държавните служители и на служителите на посочените администрации. Трето, Комисията приема, че значението на посочените администрации зависи от степента на централизация или децентрализация в държавите членки, поради което в случай на изпълнение на разглежданото споразумение посредством решение на Съвета степента на защита на държавните служители и служителите на съответните администрации би се различавала значително в зависимост от държавите членки.

Производството пред Общия съд и обжалваното съдебно решение

- 14 С жалба, подадена в секретариата на Общия съд на 15 май 2018 г., EPSU, сдружение, обединяващо европейски синдикални организации, представляващи работещите в сектора на обществените услуги, и създадо TUNED съвместно с Confédération européenne des syndicats indépendants (Европейска конфедерация на независимите профсъюзи, наричана по-нататък „CESI“), както и Jan Goudriaan, генерален секретар на EPSU (наричани по-нататък заедно „жалбоподателите в първоинстанционното производство“), искат отмяна на спорното решение.
- 15 В подкрепа на жалбата си жалбоподателите в първоинстанционното производство изтъкват две основания. С първото си основание, а именно твърдяна грешка при прилагане на правото, що се отнася до обхвата на правомощията на Комисията, те изтъкват по същество, че съгласно член 155, параграф 2 ДФЕС Комисията не може да откаже да представи на Съвета предложение за решение за изпълнение на разглежданото споразумение на равнището на Съюза. Второто им основание е твърдение, че мотивите на спорното решение са недостатъчни и явно погрешни.
- 16 [Поправено с определение от 29 септември 2021 г.] С обжалваното съдебно решение Общият съд отхвърля изцяло жалбата на жалбоподателите в първоинстанционното производство и ги осъжда да заплатят съдебните разноски.
- 17 По-специално, що се отнася до разглеждането на основателността на посочената жалба, Общият съд отхвърля първото основание, като по-конкретно в точки 49—90 от обжалваното съдебно решение извършва буквално, контекстуално и телеологично тълкуване на член 155, параграф 2 ДФЕС, за да стигне до извода, че институциите на Съюза не са длъжни да уважат съвместно искане на страните, подписали споразумение, за прилагането на това споразумение на равнището на Съюза. След това в точки 91—102 от това решение той разглежда правилата, принципите и целите на Съюза, изтъкнати от жалбоподателите в първоинстанционното производство в подкрепа на предложеното от тях тълкуване на тази разпоредба. В точка 104 от посоченото съдебно решение Общият съд заключава, че като е отказала да представи на Съвета предложение за решение за изпълнение на разглежданото споразумение на равнището на Съюза, Комисията не е допуснала грешка при прилагане на правото, що се отнася до обхвата на нейните правомощия.

- 18 Що се отнася до второто основание, в точки 106—140 от обжалваното съдебно решение Общият съд разглежда изпълнението от Комисията на задължението за мотивиране по член 296 ДФЕС в спорното решение и правилността на изложените в това решение мотиви. След като установява, че спорното решение подлежи на ограничен контрол, Общият съд приема, че в него е изпълнено предвиденото в член 296 ДФЕС задължение за мотивиране и че трите оспорени мотива на посоченото решение са обосновани.

Искания на страните пред Съда

- 19 С жалбата си EPSU иска от Съда:
- да отмени обжалваното съдебно решение,
 - да отмени спорното решение и
 - да осъди Комисията да заплати съдебните разноски за производството пред първата инстанция и за производството по обжалване.
- 20 Комисията иска от Съда:
- да отхвърли жалбата и
 - да осъди EPSU да заплати съдебните разноски.
- 21 С акт, подаден в секретариата на Съда на 2 март 2020 г., г-н Goudriaan уведомява Съда, че не желае да бъде страна в производството по обжалване.

По жалбата

- 22 В подкрепа на жалбата си EPSU изтъква четири основания.
- 23 Следва да се разгледат последователно второто, първото, третото и четвъртото основание за обжалване.

По второто правно основание за обжалване — грешка при прилагането на правото, допусната при тълкуването на членове 154 ДФЕС и 155 ДФЕС

Доводи на страните

- 24 С второто основание на жалбата EPSU твърди, че извършеното от Общия съд буквално, контекстуално и телеологично тълкуване на членове 154 ДФЕС и 155 ДФЕС е неправилно от правна гледна точка, по-специално що се отнася до правомощията, поверени на Комисията в рамките на процедурата по изпълнение на сключените между социалните партньори споразумения на равнище на Съюза съгласно член 155, параграф 2 ДФЕС. В това отношение EPSU твърди, че по силата на последната разпоредба, освен ако се установи недостатъчна представителност на страните, подписали споразумението, или незаконосъобразност на клаузите на това споразумение, Комисията е длъжна да уважи

съвместното искане на подписалите го страни за изпълнението на посоченото споразумение на равнище на Съюза, и за целта да представи предложение за решение на Съвета.

- 25 Що се отнася, на първо място, до буквалното тълкуване на член 155, параграф 2 ДФЕС, EPSU поддържа, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото в точки 49—63 от обжалваното съдебно решение. В това отношение EPSU изтъква, че изразът „shall be implemented“, използван в текста на английски език на тази разпоредба, изразява задължение за Комисията да представи на Съвета предложение за решение за изпълнение на равнището на Съюза на споразумението, сключено между съответните социални партньори. EPSU поддържа също че фактът, че двата метода за изпълнение на споразумение между социалните партньори на основание член 155, параграф 2 ДФЕС са били групирани в едно и също изречение, не смекчава обвързващия характер на задълженията на институциите по втората процедура, тъй като изборът на метода, който следва да се възприеме, принадлежи на социалните партньори, а не на институциите.
- 26 Що се отнася, на второ място, до контекстуалното и телеологичното тълкуване на член 155, параграф 2 ДФЕС, EPSU твърди, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото в точки 34, 62, 63, 69—82, 87, 89, 93—100 и 109 от обжалваното съдебно решение.
- 27 Първо, EPSU твърди по същество, че Общият съд неправилно е разширил ролята на Комисията в ущърб на тази на социалните партньори и на Съвета в рамките на процедурата, предвидена в членове 154 ДФЕС и 155 ДФЕС.
- 28 Второ, EPSU оспорва извършеното от Общия съд в точки 74—77, 87 и 96 от обжалваното съдебно решение тълкуване относно провеждането на процедурата по членове 154 ДФЕС и 155 ДФЕС.
- 29 Трето, EPSU поддържа, че в точки 74—76 от обжалваното съдебно решение Общият съд е тълкувал неправилно точка 84 от решение от 17 юни 1998 г., UEAPME/Съвет (Т-135/96, EU:T:1998:128), от която следвало, че правомощията на Комисията в рамките на процедурата, предвидена в членове 154 ДФЕС и 155 ДФЕС, са ограничени до контрола на представителността на социалните партньори, подписали съответното споразумение, и до контрола за законосъобразност на клаузите на последното, тъй като в това решение изобщо не се споменава за проверка дали е целесъобразно да се представи на Съвета предложение за решение за изпълнение на посоченото споразумение на равнището на Съюза.
- 30 Четвърто, EPSU изтъква, че в точки 82 и 94—98 от обжалваното съдебно решение Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото при определянето на ролята на Парламента в рамките на процедурата, предвидена в членове 154 ДФЕС и 155 ДФЕС, спрямо ролята на социалните партньори. В това отношение EPSU, като се позовава по-специално на точка 89 от решение от 17 юни 1998 г., UEAPME/Съвет (Т-135/96, EU:T:1998:128), поддържа, че правомощията на Парламента и на социалните партньори са различни и допълващи се.
- 31 Комисията отхвърля твърденията на EPSU и приема направеното от Общия съд тълкуване на членове 154 ДФЕС и 155 ДФЕС, както и на решението от 17 юни 1998 г., UEAPME/Съвет (Т-135/96, EU:T:1998:128).

Съображения на Съда

- 32 На първо място, що се отнася до твърденията на EPSU за извършено от Общия съд неправилно буквално тълкуване на член 155, параграф 2 ДФЕС, следва да се отбележи, че съгласно текста на тази разпоредба споразуменията, сключени от социалните партньори на равнището на Съюза, се изпълняват било в съответствие с процедурите и практиките, специфични за социалните партньори и за държавите членки, било при въпроси, обхванати от член 153 ДФЕС — по съвместно искане на подписалите ги страни, с решение на Съвета, по предложение на Комисията.
- 33 Така, както правилно отбелязва Общият съд в точка 59 от обжалваното съдебно решение, използването на императивните формулировки „intervient“ в текста на френски език на член 155, параграф 2, първа алинея ДФЕС или „shall be implemented“ в текста на английски език на тази разпоредба, може да има за задача да уточни, че споразумение, сключено на равнището на Съюза между социалните партньори, задължително трябва да се изпълни посредством една от двете алтернативни процедури, а именно било в съответствие с процедурите и практиките, специфични за социалните партньори и за държавите членки, било при въпроси, обхванати от член 153 ДФЕС — по специфична процедура, която води до приемане на акт на Съюза.
- 34 По-специално, що се отнася до изпълнението на равнището на Съюза на такова споразумение, следва да се отбележи, че член 155, параграф 2, първа алинея ДФЕС се ограничава до това да предвиди, че това изпълнение може да бъде под формата на решение на Съвета, прието по съвместно искане на подписалите съответното споразумение страни и по предложение на Комисията, без да указва дали последната е длъжна да представи такова предложение на Съвета.
- 35 От това следва, че Общият съд не може да бъде упрекнат за това, че в точка 60 от обжалваното съдебно решение е приел, че императивните формули, използвани в текста на френски език на член 155, параграф 2, първа алинея ДФЕС — „intervient“, и в текста на английски език на тази разпоредба — „shall be implemented“, сами по себе си не позволяват да се направи изводът, че Комисията е длъжна да представи на Съвета предложение за решение, когато е сезирана със съвместно искане в този смисъл от подписалите споразумение страни.
- 36 Този извод не може да бъде поставен под въпрос от твърдението на EPSU, което впрочем не е подкрепено с доказателства, че фактът, че в член 155, параграф 2 ДФЕС са посочени в едно и също изречение двете процедури, предвидени за изпълнението на споразумение между социалните партньори, не може да смекчи обвързващия характер на задълженията на институциите на Съюза по втората процедура. В това отношение следва по-специално да се отбележи, че EPSU не посочва причините, поради които от факта, че първоначалният избор между посочените в това изречение алтернативни процедури принадлежи на социалните партньори, следвало, че разглежданите императивни формули са насочени конкретно към втората процедура, така че Комисията била длъжна да представи такова предложение пред Съвета.
- 37 Освен това Общият съд правилно е приел в точка 62 от обжалваното съдебно решение, че застъпването от жалбоподателите в първоинстанционното производство буквално тълкуване на член 155, параграф 2 ДФЕС би предполагало, освен задължението на Комисията при всички обстоятелства да представи на Съвета предложение за решение за

изпълнение на равнището на Съюза на сключеното между социалните партньори споразумение, задължение на Съвета да изпълни това споразумение и да приеме съответното решение.

- 38 Следва обаче да се отбележи, че EPSU признава, че при определени обстоятелства Комисията има право да не представя такова предложение на Съвета в случай на липса на представителност на социалните партньори, подписали съответното споразумение, или при незаконосъобразност на клаузите на това споразумение. По-специално, що се отнася до Съвета, да се приеме предложеното от жалбоподателите в първоинстанционното производство буквално тълкуване би лишило от полезно действие втората алинея от член 155, параграф 2 ДФЕС, която предвижда, че Съветът действа с единодушие по предложението на Комисията, когато въпросното споразумение съдържа разпоредби, отнасящи се до определени области, което би било лишено от всякакъв смисъл, ако Съветът бе длъжен да приеме предложеното от Комисията решение.
- 39 Накрая, следва да се отбележи, че в точка 63 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че застъпеното от жалбоподателите в първоинстанционното производство тълкуване би означавало, че когато социалните партньори не отправят съвместно искане за изпълнение на споразумение на равнището на Съюза социалните партньори и държавите членки са длъжни да изпълнят това споразумение на своето равнище в съответствие със собствените си процедури и практики, което би било в противоречие с желаното от единадесетте държави членки, подписали Споразумението за социалната политика, сключено между държавите — членки на Европейската общност, с изключение на Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия (ОВ С 191, 1992 г., стр. 91). Макар EPSU да твърди в жалбата си, че Общият съд е тълкувал неправилно договореното на практика от ЕАРЕ, следва да се констатира, че този довод изобщо не е подкрепен с доказателства и също не поставя под въпрос констатацията на Общия съд в същата точка от обжалваното съдебно решение относно приложената към това споразумение декларация № 2.
- 40 Следователно Общият съд не е допуснал грешка при прилагането на правото в рамките на буквалното тълкуване на член 155, параграф 2 ДФЕС в смисъл, че императивните формулировки, използвани в текстовете на френски и английски език, изразяват само изключителния характер на двете алтернативни процедури, предвидени в тази разпоредба, което освен това се потвърждава от текстовете на посочената разпоредба на някои други езици, както отбелязва генералният адвокат в точка 49 от своето заключение.
- 41 На второ място, що се отнася до твърденията на EPSU относно неправилното контекстуално и телеологично тълкуване на член 155, параграф 2 ДФЕС, направено от Общия съд, EPSU поддържа, първо, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото в точки 34, 63—81 и 93 от обжалваното съдебно решение при тълкуването на член 17, параграфи 1 и 2 ДЕС, тъй като тази обща разпоредба не можела да разшири компетенциите на Комисията отвъд границите, установени в членове 154 ДФЕС и 155 ДФЕС, тъй като тези членове представляват *lex specialis*.
- 42 Следва обаче да се отбележи, че EPSU не обяснява причините, поради които членове 154 ДФЕС и 155 ДФЕС трябва да се считат за *lex specialis* по отношение на член 17, параграфи 1 и 2 ДЕС. EPSU само твърди, че член 17 ДЕС не може да има предимство пред членове 154 ДФЕС и 155 ДФЕС.

- 43 Освен това от тези точки от обжалваното съдебно решение също така не следва, че Общият съд се е отклонил от членове 154 ДФЕС и 155 ДФЕС, за да приложи член 17 ДЕС вместо тези разпоредби. Напротив, Общият съд правилно е приел в точка 93 от обжалваното съдебно решение, че в това отношение следва да се отговори, че „преценявайки целесъобразността на изпълнението на равнището на Съюза на споразумение, сключено от социалните партньори, Комисията само упражнява правомощията, които са ѝ предоставени от член 155, параграф 2, първа алинея ДФЕС във връзка с член 17, параграфи 1—3 ДЕС“.
- 44 Впрочем следва да се отбележи, че правомощието да се предложи изпълнението на равнището на Съюза на споразумение, сключено между социалните партньори по смисъла на член 155, параграф 2, първа алинея ДФЕС, се вписва в рамките на правомощията, предоставени на Комисията с Договорите, и по-специално с член 17 ДЕС.
- 45 В това отношение правомощията, предоставени на Комисията с Договорите се изразяват по-специално, съгласно член 17, параграф 1 ДЕС, в това да допринася за общия интерес на Съюза и евентуално да предприема подходящи инициативи в тази насока.
- 46 Както припомня генералният адвокат в точка 73 от заключението си, в специфичната област на социалната политика дял X от трета част от Договора за функционирането на ЕС има за цел по-специално да насърчи ролята на социалните партньори и да улесни диалога между тях при зачитане на тяхната автономност, а член 154, параграф 1 ДФЕС предвижда, че задачата на Комисията по-специално е да развива консултациите между социалните партньори на равнището на Съюза. Впрочем в особения контекст на изпълнението на споразуменията, сключени между социалните партньори на равнището на Съюза, член 155, параграф 2 ДФЕС предоставя на социалните партньори право, подобно на това, с което разполагат в по-общ план Парламентът и Съветът по силата съответно на членове 225 ДФЕС и 241 ДФЕС, а именно да поискат от Комисията да представи подходящи предложения за целите на прилагането на Договорите.
- 47 С израза „по предложение на Комисията“ обаче член 155, параграф 2 ДФЕС предоставя на тази институция специфична компетентност, която, макар и да може да се упражнява само по съвместно искане на социалните партньори, след като бъде направено такова искане, е сходна на правомощието за обща инициатива, предвидено в член 17, параграф 2 ДЕС за приемането на законодателни актове, тъй като наличието на предложение на Комисията е предварително условие за приемането на решение от Съвета на основание на тази разпоредба. Тази компетентност се вписва в рамките на ролята, отредена на Комисията с член 17, параграф 1 ДЕС, която в настоящия контекст се състои в това да се прецени, с оглед на общия интерес на Съюза, дали е уместно да се направи предложение до Съвета въз основа на споразумение, сключено между социалните партньори с оглед на изпълнението му на равнището на Съюза.
- 48 В това отношение следва да се припомни също, че съгласно член 13, параграф 2 ДЕС всяка институция на Съюза действа в кръга на правомощията, които са ѝ предоставени с Договорите, в съответствие с процедурите, условията и целите, предвидени в тях. Тази разпоредба отразява принципа на институционално равновесие, характеризиращ институционалната структура на Съюза, който предполага, че всяка институция упражнява своите правомощия при зачитане на правомощията на останалите институции (решение от 14 април 2015 г., Съвет/Комисия, C-409/13, EU:C:2015:217, т. 64 и цитираната съдебна практика). Правомощието за инициатива на Комисията, посочено в член 17, параграф 2 ДЕС, е една от проявите на този принцип (решение от 19 декември 2019 г., Purrinck и

др./Комисия C-418/18 P, EU:C:2019:1113, т. 60). В особения контекст на изпълнението на споразуменията, сключени между социалните партньори на равнището на Съюза, същото важи и за специалната компетентност, предоставена на Комисията с член 155, параграф 2 ДФЕС.

- 49 В този смисъл предложеното от EPSU тълкуване на член 155, параграф 2 ДФЕС би поставило под въпрос посоченото равновесие и би могло да попречи на Комисията да изпълни своята задача, припомнена в точка 45 от настоящото решение, изразяваща се в насърчаване на общия интерес на Съюза съгласно член 17, параграф 1 ДЕС. Всъщност това тълкуване би имало за резултат да даде предимство на интересите само на социалните партньори, подписали споразумение, пред функцията за насърчаване на общия интерес на Съюза, която е възложена на Комисията.
- 50 Накрая следва да се припомни, че член 17, параграф 3, трета алинея ДЕС предвижда, че „Комисията изпълнява своите задължения при пълна независимост“, като „членовете на Комисията не могат да искат, нито да приемат инструкции от никое правителство, институция, орган, служба или агенция“. Както правилно е приел Общият съд в точка 78 от обжалваното съдебно решение, тълкуване на член 155, параграф 2 ДЕС в смисъл, че при упражняване на правомощието си за инициатива Комисията е длъжна да представи на Съвета предложение за решение за изпълнение на равнището на Съюза на сключеното между социалните партньори споразумение, би било в противоречие с принципа на независимост на Комисията при изпълнението на нейните задължения, закрепен в член 17, параграф 3, трета алинея ДЕС.
- 51 Този извод не може да бъде поставен под въпрос от доводите на EPSU, че независимостта на Комисията се запазва, тъй като тази институция във всички случаи била в състояние да изложи позицията си пред Съвета посредством „изложение на мотивите“. Всъщност изложението на мотивите, което придружава предложението на Комисията, трябва да посочва само мотивите, които обосновават това предложение.
- 52 С оглед на всички изложени по-горе съображения следва да се отбележи, че Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото в точки 34, 63—81 и 93 от обжалваното съдебно решение, при тълкуването на член 17, параграфи 1—3 ДЕС. Всъщност Общият съд не е разширил ролята на Комисията в ущърб на тази на социалните партньори и на Съвета в рамките на процедурата, предвидена в членове 154 ДФЕС и 155 ДФЕС.
- 53 Второ, що се отнася до доводите на EPSU, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото в точки 74—77 и 87 от обжалваното съдебно решение, като е приел, че след като социалните партньори са сключили споразумение, Комисията „си връща контрола върху процедурата“, за да прецени дали е целесъобразно да представи на Съвета предложение за решение за изпълнение на такова споразумение на равнището на Съюза, следва да се отбележи, че EPSU се ограничава до това да упрекне Общия съд, че е извършил посоченото тълкуване само с оглед на текста на член 155, параграф 2 ДФЕС, без да вземе предвид целта и контекста на членове 154 ДФЕС и 155 ДФЕС.
- 54 В това отношение следва да се отбележи, че съображенията, формулирани от Общия съд в точка 74 от обжалваното съдебно решение, произтичат именно от направения от него анализ в точки 71—73 от това решение, що се отнася до съответната роля на институциите

и на социалните партньори в рамките на предвидените в членове 154 ДФЕС и 155 ДФЕС отделни етапи на консултации, на преговори и на изпълнение на равнището на Съюза на споразуменията, сключени в областта на социалната политика.

- 55 Така Общият съд правилно отбелязва, че на етапа на консултации, започнат от Комисията и уреден от член 154, параграфи 2 и 3 ДФЕС, социалните партньори могат да информират последната за своето желание да започнат процедурата, предвидена в член 155 ДФЕС. По-нататък, по време на етапа на преговорите в съответствие с член 155, параграф 1 ДФЕС те могат да установят договорни отношения, включително като сключат споразумение. Накрая започва етапът на изпълнение на споразумението в съответствие с една от двете процедури, предвидени в член 155, параграф 2 ДФЕС. Що се отнася по-специално до процедурата, позволяваща изпълнението на споразумението на равнището на Съюза, тази разпоредба предвижда изрично, че решението на Съвета се взема „по предложение на Комисията“ и в рамките на установената от нея незаконодателна процедура конкретизира правото на инициатива на Комисията в съответствие с член 17, параграф 2 ДЕС.
- 56 От това следва, че за да стигне до извода, посочен в точка 74 от обжалваното съдебно решение, в точки 71—73 от това решение Общият съд не се е основал изключително на текста на член 155, параграф 2 ДФЕС, а е взел предвид и контекста на членове 154 ДФЕС и 155 ДФЕС и член 17, параграф 2 ДЕС, разгледани в тяхната цялост, като този контекст потвърждава, както бе установено в точки 45—49 от настоящото решение, че макар инициативата за етапа на преговорите, както и сключването на споразумението да се поемат изключително от съответните социални партньори, в рамките на етапа на изпълнение на това споразумение на основание член 155, параграф 2 ДФЕС Комисията трябва да провери дали е уместно тя да представи на Съвета предложение за решение за изпълнение на посоченото споразумение на равнището на Съюза, като по този начин Комисията си връща контрола върху процедурата.
- 57 Поради това следва да се отхвърлят доводите на EPSU, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото в обжалваното съдебно решение, като е приел, че след като социалните партньори са сключили споразумение и са поискали прилагането му на равнището на Съюза, Комисията „си връща контрола върху процедурата“.
- 58 Трето, EPSU изтъква, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото в обжалваното съдебно решение, доколкото тълкуване, според което Комисията упражнява дискреционна власт от „политическо“ естество относно целесъобразността да представи на Съвета предложение за решение за изпълнение на равнището на Съюза на споразуменията, сключени между социалните партньори, означавало да се накърни автономността на последните и да се измени естеството на предвидения в член 155 ДФЕС процес в нарушение на основните права, признати на социалните партньори. Така Комисията заемала „трето място на масата на преговорите“ и Съветът бил лишен от възможността да упражни правомощието си да приеме или не текста на споразумението, сключено между социалните партньори, чието изпълнение на равнището на Съюза е предвидено на основание член 155, параграф 2 ДФЕС.
- 59 Подобни доводи също не могат да бъдат приети, тъй като EPSU тълкува неправилно последната разпоредба, що се отнася до връзките между етапа на преговорите и етапа на изпълнение на договорените споразумения, сключени от социалните партньори на равнището на Съюза.

- 60 Несъмнено член 151, първа алинея ДФЕС предвижда, че „социалният диалог“ представлява една от целите на Съюза. Освен това, както бе посочено в точка 46 по-горе, разпоредбите на дял X от третата част от Договора за функционирането на ЕС, които се отнасят до „социалната политика“, имат за цел да насърчават ролята на социалните партньори и да улесняват диалога между тях, зачитайки тяхната автономност.
- 61 Както правилно отбелязва Общият съд в точка 86 от обжалваното съдебно решение, тази автономия, закрепена в член 152, първа алинея ДФЕС, предполага, че на етапа на преговори за споразумение, провеждани от социалните партньори, които се „осъществява изключителното“ от последните, те могат да обсъждат и да действат свободно, без да получават нареждане или инструкции от когото и да било, и по-специално от държавите членки или от институциите на Съюза.
- 62 Съществуването на тази автономия, характерна за етапа на преговори за евентуално споразумение между социалните партньори, обаче не предполага, че Комисията трябва автоматично да представи пред Съвета предложение за решение за изпълнение на такова споразумение на равнището на Съюза по съвместно искане на тези партньори, тъй като това би означавало на социалните партньори да се признае правомощие на собствена инициатива, каквото те нямат.
- 63 Всъщност, както следва от постановеното в точки 47—49 от настоящото решение, ако посочената автономия имаше такива последици, институционалното равновесие, произтичащо от членове 154 ДФЕС и 155 ДФЕС, би било изменено, като на социалните партньори би се предоставило правомощие спрямо Комисията, с каквото нито Парламентът, нито Съветът разполагат.
- 64 Следователно Общият съд правилно е приел в точка 87 от обжалваното съдебно решение, че след като социалните партньори свободно са договорили и сключили споразумение и подписали го страни са отправили съвместно искане за изпълнението на това споразумение на равнището на Съюза, Комисията „отново разполага с право да действа и си връща контрола върху процедурата“ съгласно член 155, параграф 2 ДФЕС.
- 65 Да се приеме предложеното от EPSU тълкуване би означавало да се смеси етапът на преговорите по съответното споразумение, в рамките на който социалните партньори се ползват с пълна автономност, която в случая е била спазена, с етапа на изпълнение на това споразумение на равнището на Съюза, в рамките на който те вече не извършват действия, тъй като, както припомня Общият съд в точка 74 от обжалваното съдебно решение, съгласно член 155, параграф 2 ДФЕС „Съветът действа по предложение на Комисията“.
- 66 От това следва, че Общият съд правилно е приел в точка 90 от обжалваното съдебно решение, че целта за насърчаване на ролята на социалните партньори и на диалога между последните при зачитане на тяхната автономност, предвидена в Договора за функционирането на ЕС, не предполага, че Комисията е длъжна да уважи съвместно искане на подписаните споразумение страни за изпълнение на това споразумение на равнището на Съюза на основание член 155, параграф 2 ДФЕС.
- 67 Освен това следва да се припомни първостепенното значение в правото на Съюза на правото на преговаряне и на сключване на колективни трудови договори, закрепено в член 28 от Хартата на основните права на Европейския съюз (вж. в този смисъл решение от 15 юли 2010 г., Комисия/Германия, C-271/08, EU:C:2010:426, т. 37). В случая това основно

право е спазено в рамките на етапа на преговорите между социалните партньори за разглежданото споразумение. Ето защо EPSU не може да твърди, че възприетото от Общия съд тълкуване на член 155, параграф 2 ДФЕС, с което се признава наличието на правомощие на Комисията за вземане на решения на етапа на изпълнение на разглежданото споразумение, когато социалните партньори решат да сезират тази институция с искане за изпълнение на това споразумение на равнището на Съюза, нарушава основните права на последните.

- 68 Това важи в още по-голяма степен, доколкото по силата на член 155, параграф 2 ДФЕС изпълнението на споразуменията, сключени на равнището на Съюза, може във всички случаи да се осъществява в съответствие с процедурите и практиките, специфични за социалните партньори и за държавите членки.
- 69 При всички положения следва да се констатира, че доводите, с които EPSU упреква Общия съд, че неправилно се е отклонил от собствената си съдебна практика, установена с решение от 17 юни 1998 г., УЕАРМЕ/Съвет (Т-135/96, EU:Т:1998:128), тъй като от това решение следвало, че правомощията на Комисията в рамките на етапа на изпълнение на споразумение, сключено между социалните партньори на равнището на Съюза, са ограничени до контрола за представителност на социалните партньори, подписали това споразумение, и за законосъобразност на последното, но не обхващат контрола дали е целесъобразно да представи на Съвета предложение за решение за изпълнение на това споразумение, се основават на неправилен прочит на посоченото съдебно решение и следователно са необосновани.
- 70 Всъщност в решение от 17 юни 1998 г., УЕАРМЕ/Съвет (Т-135/96, EU:Т:1998:128), след като отбелязва в точка 84 от него, че след съвместно искане на социалните партньори за изпълнение на споразумение на равнището на Съюза Комисията си връща контрола върху процедурата, Общият съд изрично приема в точка 85 от това решение, че след като разполага отново с правото да участва в хода на процедурата, Комисията трябва „по-специално“ да провери представителността на подписалите споразумението страни, като по този начин Общият съд съвсем не изключва други правомощия на Комисията. Освен това, тъй като въпросът за проверката от страна на тази институция на целесъобразността на изпълнението на споразумението на равнището на Съюза не се поставя по делото, по което е постановено посоченото решение, Общият съд не е трябвало да разглежда този аспект.
- 71 От това следва, че противно на твърденията на EPSU, изразът „ако е необходимо“, използван в точка 84 от решение от 17 юни 1998 г., УЕАРМЕ/Съвет (Т-135/96, EU:Т:1998:128), не може да се тълкува като ограничаващ правомощията, предоставени на Комисията в рамките на етапа на изпълнение на споразумение на равнището на Съюза, единствено до контрола за представителност на социалните партньори и за законосъобразността на клаузите на споразумението.
- 72 Четвърто, що се отнася до доводите на EPSU, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото в точки 82 и 94—98 от обжалваното съдебно решение, що се отнася до определянето на ролята на Парламента в рамките на процедурата, предвидена в членове 154 ДФЕС и 155 ДФЕС, в сравнение с ролята, запазена за социалните партньори, следва да се отбележи, че с тези доводи EPSU всъщност оспорва съображенията на Общия съд, изложени в точка 82 от обжалваното съдебно решение, без да отправя каквато и да е

критика по отношение на съображенията, изложени в точки 94—98 от посоченото решение, които се отнасят до принципа на демокрацията, закрепен в член 10, параграфи 1 и 2 ДЕС, и до твърдения принцип на „горизонтална субсидиарност“.

- 73 Що се отнася до точка 82 от обжалваното съдебно решение, доколкото жалбоподателите в първоинстанционното производство твърдят, че социалните партньори имат правомощието да задължат Комисията да представи на Съвета предложение за решение за изпълнение на техните споразумения на равнището на Съюза, Общият съд правилно отбелязва, че ако се възприеме такова тълкуване, социалните партньори ще упражнят по-голямо влияние върху съдържанието на правните актове, приети в областта на социалната политика на основание членове 154 ДФЕС и 155 ДФЕС, от това, което може да упражни Парламентът, който съгласно член 155, параграф 2 ДФЕС само трябва да бъде уведомен преди приемането на правни актове.
- 74 Освен това Общият съд правилно е приел, че застъпеното от жалбоподателите в първоинстанционното производство тълкуване би довело до това социалните партньори да имат правомощието да принудят Комисията да действа в областта на социалната политика, докато член 225 ДФЕС просто предоставя на Парламента правото да поиска от Комисията да представи на Съвета „подходящо предложение по въпроси, по които той намира, че за целите на прилагането на настоящия договор е необходим акт на Съюза“ и ако Комисията не представи предложение, му дава право да изисква от нея да му съобщи причините за това. Също така по силата на член 241 ДФЕС Съветът може просто да поиска от Комисията да предприеме проучвания, които счита за уместни за осъществяването на общите цели, както и да му представи всички подходящи предложения, и ако Комисията не ги представи, има право да изисква от нея да му съобщи причините за това. Този извод не може да бъде поставен под въпрос от доводите на EPSU, че социалните партньори преговарят, съставят и одобряват текста на съответното споразумение самостоятелно, а Парламентът продължава да участва в такъв процес, тъй като Комисията е длъжна да го информира, а ако Комисията не представи предложение, му дава право да изисква от нея да му съобщи причините за това.
- 75 От всички изложени по-горе съображения следва, че Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото, що се отнася до буквалното, контекстуалното и телеологическото тълкуване на член 155, параграф 2 ДФЕС, нито е изменил институционалното равновесие, произтичащо от членове 154 ДФЕС и 155 ДФЕС, противно на твърденията на EPSU.
- 76 Този извод не може да бъде поставен под въпрос от общите доводи на EPSU, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като не е приложил принципите, посочени в точка 70 от решение от 14 април 2015 г., Съвет/Комисия (C-409/13, EU:C:2015:217).
- 77 В това отношение следва да се припомни, че в точка 70 от решение от 14 април 2015 г., Съвет/Комисия (C-409/13, EU:C:2015:217), Съдът е постановил, че правомощието за законодателна инициатива на Комисията, признато ѝ от член 17, параграф 2 ДЕС и член 289 ДФЕС, означава, че тя взема решение дали да представи или не дадено предложение за законодателен акт, освен ако не е длъжна да направи това по силата на правото на Съюза.
- 78 Несъмнено от решение от 14 април 2015 г., Съвет/Комисия (C-409/13, EU:C:2015:217), следва, че съществуват хипотези, предвидени в Договорите, в които Комисията е длъжна да представи законодателно предложение.

- 79 EPSU обаче не подкрепя с доказателства твърдението си, че съгласно установената в това решение съдебна практика изпълнението на равнището на Съюза на споразумение, сключено между социалните партньори на основание член 155, параграф 2 ДФЕС, представлява такава хипотеза. Всъщност EPSU само твърди, че по силата на тази разпоредба Комисията е длъжна да представи такова предложение и че Съветът трябва да реши дали да приеме това предложение с оглед на текста на сключеното между социалните партньори споразумение, за което се иска изпълнение на равнището на Съюза. Ето защо този довод трябва да бъде отхвърлен.
- 80 С оглед на всички гореизложени съображения второто основание за обжалване трябва да се отхвърли изцяло.

По първото основание, изведено от грешка при прилагане на правото, що се отнася до законодателното естество на правните актове, приети на основание член 155, параграф 2 ДФЕС

Доводи на страните

- 81 С първото основание EPSU поддържа, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото в точки 69, 73, 89, 96 и 100 от обжалваното съдебно решение, като е приел, че правните актове, приети с решение на Съвета на основание член 155, параграф 2 ДФЕС, нямат законодателен характер.
- 82 В това отношение EPSU изтъква, първо, че „последниците“ от директивите, приети с решение на Съвета на основание член 155, параграф 2 ДФЕС, не са по-различни от последниците от директивите, приети на основание член 153 ДФЕС.
- 83 Второ, EPSU поддържа, че в точки 69 и 89 от обжалваното съдебно решение Общият съд е поставил акцент върху естеството на етапа на изпълнение на разглежданото споразумение съгласно член 155, параграф 2 ДФЕС и квалификацията на приетия на основание на тази разпоредба акт, а не върху неговите „съществени последици“. Освен това EPSU поддържа, че изводът на Общия съд в точка 96 от обжалваното съдебно решение е несъвместим, от една страна, с мерките, приети по силата на член 155, параграф 2 ДФЕС, които запазват законодателния си характер, и от друга страна, с практиката на Съда относно директивите, приети в областта на социалната политика.
- 84 Трето, EPSU изтъква, че етапът на изпълнение на споразумение, сключено между социалните партньори на равнището на Съюза на основание член 155, параграф 2 ДФЕС, представлява „специална законодателна процедура“ по смисъла на член 289, параграф 2 ДФЕС. Според EPSU направеното от Общия съд в точка 69 от обжалваното съдебно решение позоваване на решение от 6 септември 2017 г., Словакия и Унгария/Съвет (C-643/15 и C-647/15, EU:C:2017:631), е ирелевантно и не може да доведе до отпадане на „предимно законодателния“ характера на мерките, приети съгласно член 155, параграф 2 ДФЕС.
- 85 Комисията поддържа, че твърденията по първото основание за обжалване трябва да се отхвърлят като безпредметни и във всички случаи като неоснователни.

Съображения на Съда

- 86 В самото начало следва да се припомни, че в точка 69 от обжалваното съдебно решение Общият съд отбелязва, в рамките на контекстуалното си тълкуване на член 155, параграф 2 ДФЕС, че доколкото тази разпоредба не съдържа изрично посочване на „обикновената законодателна процедура“ или на „специалната законодателна процедура“ по смисъла на член 289, параграфи 1 и 2 ДФЕС, етапът на изпълнение на равнището на Съюза на споразуменията, сключени между социалните партньори, не представлява „законодателна процедура“ по смисъла на последната разпоредба, и че мерките, приети в края на този етап, не съставляват законодателни актове по смисъла на член 289, параграф 3 ДФЕС.
- 87 В това отношение следва да се отбележи, че въпросът за законодателния характер на правните актове, приети по силата на член 155, параграф 2 ДФЕС, е отделен от въпроса за правомощието на Комисията да вземе решение дали е целесъобразно да представи на Съвета предложение за изпълнение на равнището на Съюза на споразуменията, сключени между социалните партньори.
- 88 Всъщност, както отбелязва генералният адвокат в точка 72 от заключението си, обхватът на това правомощие е един и същ, независимо дали актът, за който на Съвета е представено предложение за приемане, е от законодателно естество или не.
- 89 От това следва, че първото основание трябва да се отхвърли.

По третото правно основание, изведено от грешка при прилагане на правото, допусната от Общия съд при преценката на степента на съдебния му контрол

Доводи на страните

- 90 С третото основание за обжалване EPSU поддържа, че в точки 31—33, 78, 79, 109—112, 122 и 133 от обжалваното съдебно решение Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е ограничил интензивността на съдебния контрол, упражняван върху спорното решение, от една страна, поради политическото му естество, и от друга страна, поради риска да се накърни независимостта на Комисията.
- 91 В това отношение EPSU отбелязва, че тълкуването на Общия съд в смисъл, че Комисията разполага с широко право на преценка от политическо естество, за да реши дали да представи на Съвета предложение за решение за изпълнение на споразумението, сключено между социалните партньори, на равнището на Съюза, почива на неправилно тълкуване на разпоредбите на Договора за функционирането на ЕС, на техния контекст и на предмета им, както и на решението от 17 юни 1998 г., УЕАРМЕ/Съвет (Т-135/96, ЕУ:Т:1998:128). Според EPSU, преди Комисията да представи на Съвета предложението за решение за изпълнение на такова споразумение на равнището на Съюза, нейната роля всъщност не е политическа, а „преди всичко правна“.
- 92 Освен това EPSU изтъква, че в точка 112 от обжалваното съдебно решение Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е „установил паралели“ с решение от 23 април 2018 г., One of Us и др./Комисия (Т-561/14, ЕУ:Т:2018:210), постановено в областта на европейската гражданска инициатива. Според EPSU процедурата по членове 154 ДФЕС и 155 ДФЕС няма прилики с европейската гражданска инициатива, тъй

като, от една страна, последната не представлява процес на колективно договаряне, нито упражняване на основно право, защитено с член 28 от Хартата на основните права, а от друга страна, страните, които започват тази процедура, не участват в изготвянето на текста на законодателното предложение.

- 93 Комисията оспорва доводите на EPSU. По-специално тя поддържа, че Общият съд правилно е приел, че в приложение на постоянната практика на Съда обхватът на съдебния контрол върху спорното решение е ограничен.

Съображения на Съда

- 94 В рамките на третото основание за обжалване EPSU упреква по същество Общия съд, че е допуснал грешка при прилагане на правото, що се отнася до степента на съдебния контрол върху спорното решение, и посочва точки 31—33, 78, 79, 109—112, 122 и 133 от обжалваното съдебно решение.
- 95 В това отношение от точки 62 и 64 от настоящото решение по същество следва, че Комисията не е длъжна да представи на Съвета предложение за решение за изпълнение на равнището на Съюза на споразумението, сключено между социалните партньори на основание член 155, параграф 2 ДФЕС, като се има предвид, че тази институция разполага със свобода на преценка, за да реши дали е целесъобразно да представи на Съвета такова предложение.
- 96 Както правилно отбелязва Общият съд в точки 110 и 111 от обжалваното съдебно решение, съгласно постоянната съдебна практика, когато дадена институция трябва да извърши комплексни преценки, съдебният контрол по принцип се ограничава до проверка на спазването на процесуалните правила и на изискването за мотивиране, както и до контрол за точността на приетите факти и за липсата на грешка при прилагане на правото, на явна грешка в преценката на фактите или на злоупотреба с власт (решение от 1 юли 2008 г., Chronopost и La Poste/UFEX и др., C-341/06 P и C-342/06 P, EU:C:2008:375, т. 143 и цитираната съдебна практика). Това ограничение на съдебния контрол се налага особено когато, както в случая, институциите на Съюза трябва, от една страна, да вземат предвид потенциално различни интереси, каквито са по-специално общият интерес на Съюза и този на социалните партньори, и от друга страна, да вземат решения, които предполагат политически избор (вж. в този смисъл решения от 5 октомври 1994 г., Германия/Съвет, C-280/93, EU:C:1994:367, т. 91 и от 14 юли 2005 г., Rica Foods/Комисия, C-40/03 P, EU:C:2005:455, т. 55 и цитираната съдебна практика).
- 97 Доводите на EPSU не могат да поставят под въпрос съображенията на Общия съд относно степента на съдебния му контрол върху спорното решение.
- 98 Що се отнася, на първо място, до довода на EPSU, че правото на преценка, с което разполага Комисията, за да реши дали да представи на Съвета предложение за решение за изпълнение на споразумение, сключено между социалните партньори, на равнището на Съюза, няма политически, а „преди всичко правен“ характер, следва да се отбележи, че безспорно Комисията извършва правна преценка, когато проверява представителността на подписалите това споразумение страни и законосъобразността на неговите клаузи в съответствие с член 155, параграф 2 ДФЕС. Както обаче правилно отбелязва Общият съд в точка 79 от обжалваното съдебно решение, когато е сезирана от съответните социални партньори с искане за изпълнение на посоченото споразумение на равнището на Съюза,

Комисията трябва да прецени и целесъобразността на евентуалното му изпълнение на равнището на Съюза, с оглед по-специално на съображения от политическо, икономическо и социално естество.

- 99 На второ място, доводът на EPSU, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото в точка 112 от обжалваното съдебно решение, като е „установил паралели“ с решение от 23 април 2018 г., *One of Us* и др./Комисия (T-561/14, EU:T:2018:210), постановено в областта на европейската гражданска инициатива, не може да доведе до отмяна на обжалваното съдебно решение, тъй като, видно от изложените по-горе мотиви, Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото, като е ограничил контрола си за законосъобразност на спорното решение.
- 100 С оглед на по-горе изложените съображения следва да се заключи, че Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че в конкретния случай обхватът на съдебния му контрол върху спорното решение е ограничен.
- 101 Ето защо третото основание за обжалване трябва да се отхвърли.

По четвъртото правно основание, изведено от твърдяна грешка при прилагане на правото, що се отнася до законосъобразността на мотивите на спорното решение

Доводи на страните

- 102 С четвъртото основание EPSU поддържа, че в точки 116—140 от обжалваното съдебно решение Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че мотивите, на които се основава спорното решение, не са „погрешни, неоснователни и недостатъчни“.
- 103 Първо, EPSU изтъква, че в точка 118 от обжалваното съдебно решение Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че мотивите на спорното решение са достатъчни, в съответствие с член 296 ДФЕС, за да дадат възможност за запознаване със съображенията, на които се основава преценката на Комисията. В това отношение EPSU поддържа, че изложените в спорното решение мотиви са погрешни и че посочените съображения не съответстват на изложените в хода на процедурата, предшестваща приемането на това решение.
- 104 Второ, EPSU поддържа, че Общият съд е допуснал няколко грешки при анализа на мотивите в точки 130, 131, 133 и 136 от обжалваното съдебно решение, като тези мотиви са „фактически неточни и/или ирелевантни“. Освен това в точки 136 и 138 от обжалваното съдебно решение Общият съд не взел предвид факта, че в спорното решение Комисията не посочила, от една страна, причините, поради които не е извършила „оценка на въздействието“, обратно на това, което била заявила в кореспонденцията си с EPSU, и от друга страна, причините, поради които се е отклонила от публикуваните от нея съобщения в тази област. По-специално EPSU упреква Общия съд, че в точка 138 от обжалваното съдебно решение е приел, че жалбоподателите в първоинстанционното производство не са уточнили по силата на коя разпоредба Комисията е била длъжна да извърши такава „оценка на въздействието“, преди да откаже да упражни правомощието си за инициатива, въпреки

че посочените съобщения създали „оправдани правни очаквания“ у жалбоподателите в първоинстанционното производство, в резултат на което трябвало задължително да се извърши „правен контрол“ и „оценка на въздействието“.

- 105 Накрая EPSU оспорва направеното от Общия съд в точки 131 и 132 от обжалваното съдебно решение тълкуване на практиката на Съда във връзка с директивите относно информирането и консултирането на работниците и служителите.
- 106 Комисията поддържа, че четвъртото основание за обжалване трябва да бъде отхвърлено.

Съображения на Съда

- 107 Четвъртото основание за обжалване по същество се разделя на две части, като първата е твърдение за допусната от Общия съд грешка при прилагане на правото, що се отнася до спазването от страна на Комисията на задължението за мотивиране на спорното решение, а втората — твърдение за допусната от Общия съд грешка, що се отнася до основателността на мотивите.

– По първата част от четвъртото основание за обжалване — грешка при прилагане на правото, що се отнася до спазването от страна на Комисията на задължението за мотивиране

- 108 Най-напред следва да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика задължението за мотивиране, предвидено в член 296 ДФЕС, представлява съществено процесуално изискване, което трябва да се разграничава от въпроса за обосноваването на мотивите, от която зависи материалната законосъобразност на спорния акт. С оглед на това изискваните от член 296 ДФЕС мотиви трябва да са съобразени с естеството на съответния акт и по ясен и недвусмислен начин да излагат съображенията на институцията, която го издава, така че да дадат възможност на заинтересованите лица да се запознаят с основанията за взетата мярка, а на компетентната юрисдикция — да упражни своя контрол (вж. решение от 14 октомври 2010 г., Deutsche Telekom/Комисия, C-280/08 P, EU:C:2010:603, т. 130 и цитираната съдебна практика).
- 109 На следващо място, отново съгласно постоянната практика на Съда изискването за мотивиране следва да се преценява в зависимост от обстоятелствата по конкретния случай, по-специално в зависимост от съдържанието на спорния акт, от естеството на изложените мотиви и от интереса, който адресатите или други лица, засегнати пряко и лично от акта, могат да имат от получаване на разяснения. Не се изисква мотивите да уточняват всички значими фактически и правни обстоятелства, доколкото спазването на изискванията на член 296 ДФЕС при мотивирането на даден акт трябва да се преценява не само от гледна точка на неговото съдържание, но също и на контекста му, както и на съвкупността от правните норми, уреждащи съответната материя (решение от 1 юли 2008 г., Chronopost и La Poste/UFEX и др., C-341/06 P и C-342/06 P, EU:C:2008:375, т. 88 и цитираната съдебна практика).
- 110 В това отношение EPSU изтъква, че в точка 118 от обжалваното съдебно решение Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че адресатите на това решение, а именно TUNED и EUPAE, са имали възможност да се запознаят с основанията за приемането му.

- 111 В настоящия случай Общият съд припомня в точка 116 от обжалваното съдебно решение трите мотива, на които се основава спорното решение и които са възпроизведени в точка 13 от настоящото решение. В точка 117 от обжалваното съдебно решение Общият съд припомня контекста, в който е прието това решение. Общият съд отбелязва, че Комисията се е консултирала със съответните социални партньори във връзка с целесъобразността на действие от страна на Съюза относно информирането и консултирането на държавните служители и служителите, работещи в централните държавни администрации, и че именно след тази консултация социалните партньори са договорили и подписали разглежданото споразумение. Така предвид мотивите на спорното решение и контекста, в който е прието, Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел в точка 118 от обжалваното съдебно решение, че спорното решение е било достатъчно мотивирано от гледна точка на член 296 ДФЕС, така че, от една страна, адресатите му, а именно DSANE и EAPF, са могли да се запознаят с трите основания, които стоят в основата на преценката на Комисията, и да ги оспорят, а от друга страна, Общият съд е могъл да провери тези основания.
- 112 Всъщност, както отбелязва генералният адвокат в точка 104 от заключението си, спорното решение е предназначено за социалните партньори, сключили разглежданото споразумение, които както поради своето положение, така и поради осъществените от Комисията предварителни контакти и консултации вече са били запознати с контекста, в който е прието това решение за отказ.
- 113 При тези условия трябва да се отхвърли твърдението, че Общият съд е допуснал грешка, като е приел, че мотивите на спорното решение са достатъчни и поради това адресатите му са могли да се запознаят с основанията за него.
- 114 От това следва, че в точка 119 от обжалваното съдебно решение Общият съд правилно е приел, че спорното решение отговаря на изискванията за мотивиране, предвидени в член 296 ДФЕС.
- 115 Ето защо първата част от четвъртото основание за обжалване трябва да се отхвърли.

– По втората част от четвъртото основание за обжалване — твърдение за допусната от Общия съд грешка при преценката на основателността на мотивите на спорното решение

- 116 Що се отнася до основателността на мотивите на спорното решение, EPSU счита, че изложените в това решение мотиви са фактически неточни и/или ирелевантни.
- 117 На първо място, EPSU изтъква, с оглед на точки 130 и 136 от обжалваното съдебно решение, които се отнасят до първия от тези мотиви, че съображенията на Общия съд са погрешни от фактическа и правна страна, тъй като много директиви вече се прилагат за държавните служители и служителите на централните администрации на държавите членки и че Комисията няма основание да предполага, че приемането от Съвета на решението за прилагане на разглежданото споразумение на равнището на Съюза би могло да промени структурата, организацията и дейността на тези администрации, без да е извършена „оценка на въздействието“.

- 118 В това отношение в самото начало следва да се отбележи, че доколкото EPSU цели да постави отново под въпрос фактическите констатации, направени от Общия съд като такива, без да твърди изопачаване на фактите в това отношение, този довод е недопустим (вж. в този смисъл решение от 16 декември 2020 г., Съвет и др./К. Chrysostomides & Co. и др., C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P и C-604/18 P, EU:C:2020:1028, т. 128 и цитираната съдебна практика).
- 119 Впрочем, що се отнася до довода, че не е извършена никаква „оценка на въздействието“ на разглежданото споразумение, следва да се отбележи, че EPSU не обяснява защо подобна „оценка на въздействието“ е била необходима, за да се определи дали изпълнението на разглежданото споразумение на равнището на Съюза може да окаже влияние върху функционирането на централните администрации на държавите членки и следователно не е установило допуснатата от Общия съд грешка при прилагане на правото.
- 120 Що се отнася до втория мотив на спорното решение, EPSU изтъква, че Общият съд не е взел предвид факта, че разглежданото споразумение съдържа клауза за „недопускане на намаляване“, която предоставя на заинтересованите лица по-широки права от вече признатите в някои държави членки и не допуска отмяна на тези права в случай на промяна на правителството.
- 121 В това отношение, от една страна, EPSU не обяснява защо неотчитането на факта, че разглежданото споразумение съдържа такава клауза за „недопускане на намаляване“, представлява грешка при прилагане на правото, допуснатата от Общия съд в точка 131 от обжалваното съдебно решение. От друга страна и във всички случаи, следва да се отбележи, че EPSU не се позовава на каквото и да било изопачаване при констатацията на Общия съд в точка 131 относно твърдението на Комисията, че през 2014 г. 22 държави членки вече разполагат с уредба относно информирането и консултирането на държавните служители и служителите в централните държавни администрации.
- 122 Що се отнася до третия мотив на спорното решение, EPSU поддържа, че в точка 133 от обжалваното съдебно решение Общият съд не е взел предвид секторния характер на разглежданото споразумение, нито представителността на съответните социални партньори. Според EPSU ЕУРАЕ е социалният партньор на централните администрации на държавите членки, поради което разглежданото споразумение се отнасяло до централните, а не до техните местни правителства. Освен това разглежданото споразумение не засягало структурата на централните администрации на държавите членки, тъй като то се отнасяло само до правото на информиране и консултиране на държавните служители и на служителите в тези администрации.
- 123 Следва да се отбележи, че не точка 133, а точка 132 от обжалваното съдебно решение се отнася конкретно до разглеждането на третия мотив на спорното решение. В посочената точка 132 Общият съд е извършил фактическа преценка, според която изпълнението на разглежданото споразумение на равнището на Съюза би засегнало по твърде различен начин държавите членки в зависимост от степента им на централизация или децентрализация. Тази констатация позволява на Общия съд да приеме, че нищо не е пречило на Комисията да вземе предвид това обстоятелство, за да приеме, че изпълнението на разглежданото споразумение на равнището на Съюза не е желателно. Тъй като EPSU не се позовава на изопачаване на фактите, взети предвид при тази фактическа преценка, Съдът не може да разгледа доводите ѝ относно третия мотив на спорното решение.

- 124 От изложените по-горе съображения следва, че доводите, с които EPSU поддържа, че изложените в спорното решение мотиви са неточни или ирелевантни, трябва да се отхвърлят.
- 125 На второ място, що се отнася до доводите на EPSU, че в обжалваното съдебно решение Общият съд не е взел предвид факта, че след като в кореспонденцията си е обявила, че ще бъде извършена и дори вече е в ход „оценка на въздействието“, Комисията не е посочила в спорното решение причините, поради които не е извършила такава оценка, следва да се отбележи, че в точка 138 от обжалваното съдебно решение Общият съд е приел, че жалбоподателите в първоинстанционното производство не са уточнили съгласно коя разпоредба Комисията е била длъжна да извърши такава „оценка на въздействието“, преди да откаже да упражни правомощието си за инициатива, и поради това е отхвърлил доводите им по същество. Ето защо EPSU не може да твърди, че Общият съд не е взел предвид такива съображения в обжалваното съдебно решение. Впрочем, доколкото в първоинстанционното производство не твърди нарушение на оправданите ѝ правни очаквания поради посочените съображения, както отбелязва генералният адвокат в точка 107 от заключението си, EPSU не може да се позовава на такива доводи за първи път в рамките на настоящото производство по обжалване, поради което те са недопустими.
- 126 На трето място, EPSU упреква Общия съд, че в точка 138 от обжалваното съдебно решение е приел, че публикуваните от Комисията съобщения в областта на социалната политика не са създали „оправдано очакване“ у жалбоподателите в първоинстанционното производство, което налагало по-специално извършването на „правна проверка“ и на „оценка на въздействието“, и че не е обосновал защо Комисията се е отклонила от тези съобщения, въпреки че EPSU правомерно е очаквала Комисията да ги следва. В това отношение следва да се отбележи, че тази точка от обжалваното съдебно решение не се отнася до публикуваните от Комисията съобщения в областта на социалната политика, а до „оценката на въздействието“, която тази институция била обявила в кореспонденцията си.
- 127 Доколкото с тези доводи EPSU цели да се позове на твърдяно нарушение на оправданите правни очаквания, което Общият съд трябвало да констатира, поради твърдяно отклонение на Комисията от посочените съобщения, следва да се отбележи, че EPSU извежда няколко конкретни довода от същите в рамките на първото си основание в първоинстанционното производство относно твърдяно нарушение на член 155, параграф 2 ДФЕС и твърдяна липса на компетентност, като по този начин изхожда от предпоставката, че Комисията е била длъжна да спазва тези съобщения. Следователно, като се позовава пред Съда на нарушение на оправданите правни очаквания, че Комисията ще спазва ангажиментите, поети в собствените ѝ съобщения, EPSU развива доводите, които вече е изтъкнала в първоинстанционното производство.
- 128 Наистина, като приема правила за поведение и обявява чрез публикуването им, че занапред ще ги прилага към съответните случаи, дадена институция се самоограничава в упражняването на правото си на преценка и не може да се отклонява от тези правила, за да не бъде евентуално санкционирана за нарушение на общи принципи на правото като равното третиране или защитата на оправданите правни очаквания.
- 129 При все това, що се отнася, както в случая, до упражняването на предоставено на Комисията с разпоредба на първичното право правомощие да представи или не на Съвета предложение, което представлява предварително условие за приемането на решение от последната институция, при липсата на изричен и еднозначен ангажимент от страна на

Комисията не може да се счита, с оглед по-специално на значението на институционалното равновесие, от което зависи тази компетентност, както бе припомнено в точка 48 от настоящото решение, че Комисията се е самоограничила при упражняването на тази компетентност, като се е ангажира да разгледа изключително някои специфични съображения, преди да представи предложението си, като по този начин преобразува тази дискреционна компетентност в обвързана компетентност, когато са изпълнени определени условия. От доводите, изтъкнати от EPSU в настоящия случай, не следва, че в посочените съобщения Комисията е поела такъв ангажимент, що се отнася до упражняването на компетентността, която ѝ предоставя член 155, параграф 2 ДФЕС.

- 130 На четвърто място, що се отнася до доводите на EPSU, че в точки 131 и 132 от обжалваното съдебно решение Общият съд е тълкувал неправилно практиката на Съда относно директивите за информиране и консултиране на работниците, тъй като „вече е налице несъответствие между местното и централното правителство“, те следва да се отхвърлят като явно недопустими, доколкото не се отнасят конкретно до твърдяната грешка при прилагане на правото, от която били опорочени тези точки от обжалваното съдебно решение (вж. в този смисъл решение от 23 януари 2019 г., Deza/ЕЧНА, C-419/17 P, ЕУ:С:2019:52, т. 94).
- 131 Ето защо втората част от четвъртото основание за обжалване трябва да се отхвърли, както и четвъртото основание за обжалване в неговата цялост.
- 132 С оглед на всички гореизложени съображения жалбата трябва да се отхвърли в нейната цялост.

По съдебните разноски

- 133 Съгласно член 184, параграф 2 от Процедурния правилник, когато жалбата е неоснователна, Съдът се произнася по съдебните разноски.
- 134 Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник, приложим към производството по обжалване по силата на член 184, параграф 1 от същия, загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане.
- 135 След като EPSU е загубила делото, следва да бъде осъдена да понесе, наред с направените от нея съдебни разноски, и тези на Комисията, в съответствие с искането на последната.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

1) Отхвърля жалбата.

2) Осъжда European Federation of Public Service Unions (EPSU) да понесе, наред с направените от нея съдебни разноски, и тези на Европейската комисия.

Подписи