



## Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (девети разширен състав)

24 октомври 2019 година \*

„Социална политика — Диалог между социалните партньори на равнището на Съюза — Споразумение, озаглавено Обща рамка за информирание и консултиране на държавните служители и служителите, работещи в централните държавни администрации“ — Съвместно искане на подписалите страни за изпълнение на това споразумение на равнището на Съюза — Отказ на Комисията да представи предложение за решение на Съвета — Жалба за отмяна — Акт, подлежащ на обжалване — Допустимост — Свобода на преценка на Комисията — Автономност на социалните партньори — Принцип на субсидиарност — Пропорционалност“

По дело T-310/18

**European Federation of Public Service Unions (EPSU)**, установена в Брюксел (Белгия),

**Jan Goudriaan**, с местожителство в Брюксел,

за които се явяват R. Arthur, solicitor, R. Palmer и K. Apps, barristers,

жалбоподатели,

срещу

**Европейска комисия**, за която се явяват I. Martínez del Peral, M. van Beek и M. Kellerbauer, в качеството на представители,

ответник,

с предмет искане на основание член 263 ДФЕС за отмяна на решението на Комисията от 5 март 2018 г. да не представи на Съвета на Европейския съюз предложение за решение за изпълнение на споразумението, озаглавено „Обща рамка за информирание и консултиране на държавните служители и служителите, работещи в централните държавни администрации“, подписано от Trade Union’s National and European Administration Delegation (TUNED) и European Public Administration Employers (EUPAE) на 21 декември 2015 г.,

ОБЩИЯТ СЪД (девети разширен състав),

състоящ се по време на разискванията от: S. Gervasoni, председател, L. Madise, R. da Silva Passos, K. Kowalik-Bańczyk (докладчик) и С. Mac Eochaidh, съдии,

секретар: P. Cullen, администратор,

\* Език на производството: английски.

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 23 май 2019 г.,

постанови настоящото

## Решение

### Обстоятелствата по спора

- 1 С консултативен документ C(2015) 2303 окончателен от 10 април 2015 г. на основание член 154, параграф 2 ДФЕС Европейската комисия приканва социалните партньори да се произнесат относно възможна насока на действие на Европейския съюз за обединяване на директивите относно информирането и консултирането на работниците и служителите. Тази консултация се отнася по-специално до евентуалното разширяване на приложното поле на тези директиви спрямо държавните служители и служителите на публичните администрации на държавите членки.
- 2 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, а именно, от една страна, Trade Union's National and European Administration Delegation (Синдикално представителство на националната и европейската администрация, наричано по-нататък „TUNED“), и от друга страна, European Public Administration Employers (Работодатели на европейската публична администрация, наричани по-нататък „EUPAE“), информират Комисията за своето желание да договорят и да сключат споразумение на основание член 155, параграф 1 ДФЕС.
- 3 На 21 декември 2015 г. TUNED и EUPAE подписват споразумение, озаглавено „Обща рамка за информиране и консултиране на държавните служители и служителите, работещи в централните държавни администрации“ (наричано по-нататък „Споразумението“).
- 4 С писмо от 1 февруари 2016 г. TUNED и EUPAE отправят съвместно искане до Комисията да представи предложение с оглед на изпълнението на Споразумението на равнището на Съюза посредством решение на Съвета на Европейския съюз, прието на основание член 155, параграф 2 ДФЕС.
- 5 На 5 март 2018 г. Комисията уведомява TUNED и EUPAE, че е решила да не представя на Съвета предложение за решение за изпълнение на Споразумението на равнището на Съюза (наричано по-нататък „обжалваното решение“).
- 6 В обжалваното решение Комисията посочва по същество, първо, че централните държавни администрации са поставени под ръководството на правителствата на държавите членки, 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 тези 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 Споразумението посредством решение на Съвета, степента на защита на държавните служители и служителите на публичните администрации би се различавала значително в зависимост от държавите членки.

## Производството и исканията на страните

- 7 Разглежданата жалба е подадена в секретариата на Общия съд на 15 май 2018 г. от жалбоподателите, а именно European Federation of Public Service Unions (Европейска синдикална федерация на работещите в сектора на обществените услуги, наричана по-нататък „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“), от една страна, и г-н Jan Goudriaan, генерален секретар на EPSU, от друга страна.
- 8 Комисията представя писмена защита на 26 юли 2018 г.
- 9 На 19 септември 2018 г. жалбоподателите подават реплика.
- 10 С отделен акт, постъпил в секретариата на Общия съд на 11 октомври 2018 г., жалбоподателите внасят искане за поверително третиране спрямо обществеността на някои данни, съдържащи се в приложенията към жалбата.
- 11 На 14 ноември 2018 г. Комисията подава дуплика.
- 12 С определение от 13 декември 2018 г., EPSU и Willem Goudriaan/Комисия (T-310/18, непубликувано, EU:T:2018:1018), председателят на девети състав на Общия съд отхвърля молбата за встъпване в подкрепа на исканията на жалбоподателите, подадена от European Transport Workers' Federation (Европейска федерация на работниците от транспорта, наричана по-нататък „ETF“).
- 13 В рамките на процесуално-организационни действия, предприети на основание член 89, параграф 3, букви а) и б) от Процедурния правилник, Общият съд поставя на страните писмени въпроси за отговор в съдебното заседание.
- 14 Устните състезания и отговорите на страните на поставените от Общия съд въпроси са изслушани в съдебното заседание от 23 май 2019 г. В края на съдебното заседание председателят на девети разширен състав на Общия съд решава да не приключва устната фаза на производството.
- 15 В рамките на процесуално-организационни действия, предприети на основание член 89, параграф 3, буква б) от Процедурния правилник, Общият съд приканва жалбоподателите писмено да коментират определени доводи, изложени от Комисията в съдебното заседание. Жалбоподателите изпълняват това искане в определения срок.
- 16 Устната фаза на производството приключва с акт на председателя на девети разширен състав на Общия съд от 24 юни 2019 г.
- 17 Жалбоподателите искат от Общия съд:
  - да отмени обжалваното решение,
  - да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.
- 18 Комисията иска от Общия съд:
  - да отхвърли жалбата като недопустима, доколкото е подадена от г-н Goudriaan,

- да отхвърли жалбата в нейната цялост като неоснователна,
- да осъди жалбоподателите да заплатят съдебните разноски.

## От правна страна

### *По допустимостта*

#### *По наличието на обжалваем акт*

- 19 В самото начало е важно да се припомни, че по силата на член 263, първа алинея ДФЕС съдът на Съюза упражнява контрол за законосъобразност на актовете на институциите, „предназначени да произведат правно действие по отношение на трети страни“.
- 20 От това следва, че жалба за отмяна може да се подаде срещу всички мерки или разпоредби, приети от институциите, независимо от тяхното естество или форма, чиято цел е да породят задължително правно действие (решения от 31 март 1971 г., Комисия/Съвет, 22/70, EU:C:1971:32, т. 39 и 42 и от 23 април 1986 г., Les Verts/Парламент, 294/83, EU:C:1986:166, т. 24).
- 21 В случая следва да се разгледа, първо, дали обжалваното решение би могло да се квалифицира като подготвителен акт, и второ, дали наличието на широка свобода на преценка на Комисията би могло да повлияе на допустимостта на жалбата.

#### *– Евентуална квалификация като подготвителен акт*

- 22 Съгласно постоянната съдебна практика обжалваеми актове по принцип представляват само мерките, които определят окончателно становището на определена институция в края на дадена административна процедура и целят да произведат задължителни правни последици, които могат да засегнат интересите на жалбоподателя, с изключение по-специално на междинните мерки, чиято цел е да подготвят окончателното решение, но нямат такива последици (решения от 11 ноември 1981 г., IBM/Комисия, 60/81, EU:C:1981:264, т. 10 и от 17 юли 2008 г., Athinaiki Techniki/Комисия, C-521/06 P, EU:C:2008:422, т. 42).
- 23 Горното не важи само ако решения или актове, приети в хода на подготвителната процедура, от една страна, сами по себе си представляват завършекът на една специална процедура, отделна от главната процедура, и от друга страна, сами по себе си произвеждат задължително правно действие (вж. в този смисъл решение от 11 ноември 1981 г., IBM/Комисия, 60/81, EU:C:1981:264, т. 11).
- 24 Понятието „предложение“ ясно указва, че съдържанието на съответния акт не е предназначено да произведе задължително правно действие и следователно този акт не представлява обжалваем акт (вж. в този смисъл решение от 1 декември 2005 г., Италия/Комисия, C-301/03, EU:C:2005:727, т. 22 и 33). Именно такъв е случаят на предложение, направено от Комисията в рамките на процедура, която протича на няколко етапа, доколкото такова предложение представлява междинен акт, който не произвежда задължително правно действие (вж. в този смисъл определение от 15 май 1997 г., Berthu/Комисия, T-175/96, EU:T:1997:72, т. 21 и 22).
- 25 Освен това, когато дадено решение има отрицателен характер, то трябва да се преценява в зависимост от естеството на искането, на което дава отговор (решения от 8 март 1972 г., Nordgetreide/Комисия, 42/71, EU:C:1972:16, т. 5 и от 24 ноември 1992 г., Bockl и др./Комисия, C-15/91 и C-108/91, EU:C:1992:454, т. 22). От това следва, че отказът е акт, който може да бъде

предмет на жалба за отмяна по смисъла на член 263 ДФЕС, стига актът, който институцията е отказала да приеме, да подлежи на обжалване съгласно тази разпоредба (вж. решение от 22 октомври 1996 г., *Salt Union/Комисия*, T-330/94, EU:T:1996:154, т. 32 и цитираната съдебна практика).

- 26 Следователно жалбите за отмяна, подадени срещу отказ да се отправи предложение, по принцип са недопустими, подобно на тези срещу предложение (вж. в този смисъл определение от 13 март 2007 г., *Arizona Chemical и др./Комисия*, C-150/06 P, непубликувано, EU:C:2007:164, т. 23 и 24).
- 27 В някои случаи обаче, когато даден текст урежда предварителна процедура, позволяваща на определени лица да искат от Комисията да представи предложение за акт, отказът на Комисията да отправи такова предложение, представлява обжалваем акт. Всъщност, от една страна, този отказ слага край на предварителната процедура, иницирана въз основа на посочения текст, и от друга страна, той изключва започването на самата процедура за приемане на акта. Такъв отказ е израз на окончателната позиция на Комисията, произвежда задължително правно действие и затова може да бъде предмет на жалба за отмяна (вж. в този смисъл решения от 25 юни 1998 г., *Lilly Industries/Комисия*, T-120/96, EU:T:1998:141, т. 53, 55, 56 и 58, и от 23 април 2018 г., *One of Us и др./Комисия*, T-561/14, обжалвано, EU:T:2018:210, т. 66, 77 и 101).
- 28 Видно от самия текст на член 155 ДФЕС, цитиран в точка 49 по-долу, тази разпоредба позволява на социалните партньори да договорят споразумение на равнището на Съюза, след което да отправят съвместно искане до Комисията да представи предложение с оглед на изпълнението на това споразумение посредством решение на Съвета. При тези условия решението, с което Комисията отказва да представи предложение на основание член 155, параграф 2 ДФЕС, не представлява само предварителен или подготвителен акт, а напротив, то е израз на окончателната позиция на Комисията и има за последица, от една страна, да се сложи край на предварителната процедура, предвидена в полза на социалните партньори, и от друга страна, да не започне самата процедура за приемане на акта. Следователно такова решение поражда задължително правно действие.
- 29 Ето защо обжалваното решение не представлява подготвителен акт.

– *Евентуалното отражение на наличието на широка свобода на преценка*

- 30 Вярно е, че в някои случаи наличието на широка свобода на преценка води до недопустимост на жалбата за отмяна. Такъв е случаят, когато е подадена жалба срещу решението на Комисията да не започне процедура за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка, тъй като в това отношение Комисията разполага с пълна дискреция (решение от 17 май 1990 г., *Sonito и др./Комисия*, C-87/89, EU:C:1990:213, т. 6 и от 20 февруари 1997 г., *Bundesverband der Bilanzbuchhalter/Комисия*, C-107/95 P, EU:C:1997:71, т. 10, 11 и 19). Такъв е и случаят, когато жалбата за отмяна е насочена срещу решението на Европейския парламент относно мерките, които следва да бъдат предприети във връзка с петиция, отговаряща на изискванията по член 227 ДФЕС, при положение че в това отношение Парламентът разполага с широко право на преценка от политически характер (решение от 9 декември 2014 г., *Schönberger/Парламент*, C-261/13 P, EU:C:2014:2423, т. 24).
- 31 Посочените в точка 30 по-горе хипотези обаче са изключителни и много специфични.
- 32 Всъщност наличието на широко право на преценка, признато на дадена институция, по принцип има за единствена последица ограничаването на обхвата и на интензивността на контрола, упражняван от съда на Съюза (вж. т. 110 по-долу).

- 33 По-специално когато става въпрос за правомощието за законодателна инициатива на Комисията, позволяващо ѝ да предлага актове на Съюза, широката свобода на преценка, предоставена на тази институция, не е достатъчна, за да е налице недопустимост на жалбата за отмяна. Така Съдът е приел, че решението на Комисията да оттегли предложение за законодателен акт, представлява акт, срещу който може да се подаде жалба за отмяна и следователно който подлежи на съдебен контрол (вж. в този смисъл решение от 14 април 2015 г., Съвет/Комисия, С-409/13, EU:C:2015:217, т. 76—78). Същото важи и за решението, с което Комисията отказва да представи предложение за правен акт вследствие на европейска гражданска инициатива (вж. в този смисъл решение от 23 април 2018 г., One of Us и др./Комисия, T-561/14, обжалвано, EU:T:2018:210, т. 88—101, 169 и 170).
- 34 Решението, с което Комисията отказва да представи предложение, насочено към изпълнението на равнището на Съюза на сключено между социалните партньори споразумение, е свързано с упражняването на правомощието ѝ за инициатива (вж. също точка 73 по-долу).
- 35 От това следва, че дори при разглеждането на жалбата по същество да се окаже, че в случая Комисията е разполагала с широко право на преценка, това обстоятелство не би попречило на допустимостта на разглежданата жалба.
- 36 Затова обжалваното решение представлява обжалваем акт.

#### *По процесуалната легитимация на жалбоподателите*

- 37 Комисията твърди, че жалбата е недопустима, що се отнася до г-н Goudriaan, който според нея не е надлежна страна.
- 38 Следва да се напомни, че когато жалбата е подадена от няколко лица, тя е допустима, ако едно тях е процесуално легитимирано. В тази хипотеза не следва да се разглежда процесуалната легитимация на останалите жалбоподатели (вж. решение от 18 октомври 2018 г., ArcelorMittal Tubular Products Ostrava и др./Комисия, T-364/16, EU:T:2018:696, т. 47 и цитираната съдебна практика).
- 39 В разглеждания случай Комисията не оспорва процесуалната легитимация на EPSU. В това отношение е безспорно, че обжалваното решение е адресирано по-специално до TUNED, което няма качеството на юридическо лице, нито е автономно, като резултатите от социалния диалог, в който то участва, трябва да бъдат одобрени от органите за вземане на решения на EPSU и на CESI. При тези обстоятелства именно последните трябва да се разглеждат като адресати на обжалваното решение, що се отнася до представителните организации на работниците (вж. в този смисъл решения от 19 март 2010 г., Evropaiki Dynamiki/Комисия, T-50/05, EU:T:2010:101, т. 40 и от 22 май 2012 г., Sviluppo Globale/Комисия, T-6/10, непубликувано, EU:T:2012:245, т. 19). Следователно EPSU е надлежна страна въз основа на първата част от изречението на член 263, четвърта алинея ДФЕС.
- 40 При тези условия и с оглед на съдебната практика, посочена в точка 38 по-горе, не следва да се разглежда възражението за недопустимост, съгласно което г-н Goudriaan не е надлежна страна.

#### *По допустимостта на приложение С.3*

- 41 Комисията твърди, че приложение С.3 към репликата, съдържащо правното становище на преподавател по право, е недопустимо съгласно принципа *iura novit curia*. Всъщност приложенията имали чисто доказателствена и документална функция и не могли да съдържат правни становища относно тълкуването на правото на Съюза.

- 42 В това отношение следва да се припомни, че принципът *iura novit curia* не може да означава, че приложенията към жалбата, отнасящи се до тълкуването на правото на Съюза, са по принцип недопустими (решение от 12 декември 2018 г., *Servier и др./Комисия*, T-691/14, EU:T:2018:922, т. 102).
- 43 Всъщност съдържанието на жалбата може да бъде обосновавано и допълвано по конкретни въпроси чрез препращане към извлечения от приложения към нея доказателства, стига съществената част от правните доводи да бъдат посочени в самата жалба (вж. решение от 13 декември 2006 г., *FNCBV и др./Комисия*, T-217/03 и T-245/03, EU:T:2006:391, т. 79 и цитираната съдебна практика).
- 44 В разглеждания случай жалбоподателите са развили в достатъчна степен в жалбата, после в репликата, своята теза относно тълкуването на член 155, параграф 2 ДФЕС. Следователно правното становище, съдържащо се в приложение С.3 от репликата, служи само за обосноваване и допълване на тази теза. Ето защо това приложение е допустимо.

### *По същество*

- 45 В подкрепа на жалбата си жалбоподателите изтъкват две основания, като първото е свързано с грешка при прилагане на правото по отношение на обхвата на правомощията на Комисията, а второто — с непълнота и явно неправилен характер на мотивите на обжалваното решение.

*По първото основание: грешка при прилагане на правото, що се отнася до обхвата на правомощията на Комисията*

- 46 Жалбоподателите поддържат по същество, че Комисията е допуснала грешка при прилагане на правото, като е упражнила правомощие за отказ, с което не разполага в рамките на член 155, параграф 2 ДФЕС. Те твърдят, че 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 страни, насочено към изпълнението на посоченото споразумение на равнището на Съюза, и за целта да представи предложение за решение на Съвета. В случая обаче Комисията отказала да уважи съвместното искане на страните, подписали Споразумението, въз основа на други съображения, свързани с неподходящия характер на подобно действие.
- 47 Комисията оспорва доводите на жалбоподателите. По-специално тя посочва, че сама решава дали да упражни правомощието си за инициатива, включително в рамките на член 155, параграф 2 ДФЕС.
- 48 Член 155, параграф 2 ДФЕС следва да се тълкува, като се има предвид не само текстът на тази разпоредба, но и контекстът и целите ѝ (вж. в този смисъл решения от 17 ноември 1983 г., *Merck*, 292/82, EU:C:1983:335, т. 12 и от 10 март 2005 г., *easyCar*, C-336/03, EU:C:2005:150, т. 21).

*– Буквално тълкуване*

- 49 Съгласно член 155 ДФЕС:

„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 [ДФЕС] — по съвместно искане на подписалите ги страни, с решение на Съвета, по предложение на Комисията. Информира се [Парламентът].

[...]“.

- 50 Така от член 155, параграф 2, първа алинея ДФЕС следва, че споразумение, сключено от социалните партньори на равнището на Съюза, може да се изпълни по два различни начина, а именно или в съответствие с процедурите и практиките, специфични за социалните партньори и за държавите членки, или, при въпроси, обхванати от член 153 ДФЕС, на равнището на Съюза в съответствие със специфична процедура, водеща до приемането на акт на Съюза (вж. по аналогия решение от 17 юни 1998 г., UEARME/Съвет, T-135/96, EU:T:1998:128, т. 73).
- 51 Що се отнася по-специално до процедурата, позволяваща изпълнението на дадено споразумение на равнището на Съюза, в член 155, параграф 2, първа алинея ДФЕС само се посочва, че това изпълнение се осъществява под формата на решение на Съвета, прието по съвместно искане на подписалите страни и по предложение на Комисията, като се информира Парламентът.
- 52 Налага се изводът, че член 155, параграф 2 ДФЕС не уточнява по изричен начин дали, когато до Комисията е отправено съвместно искане на подписалите страни с оглед на изпълнението на споразумение на равнището на Съюза, същата е длъжна да представи пред Съвета предложение за решение в този смисъл, или напротив, тя може да откаже да представи пред Съвета такова предложение.
- 53 Въпреки това жалбоподателите поддържат, че формулировките „shall be implemented“ ([споразуменията] се изпълняват) и „intervient“ ([изпълнението на споразуменията] се осъществява), употребени съответно в текстовете на английски и френски език на член 155, параграф 2, първа алинея ДФЕС, създават задължение за действие за Комисията. Те се позовават и на историята на приемането на тази разпоредба и посочват, че при преговорите по Договора от Маастрихт първоначалната формулировка, оставяща свобода на преценка за Комисията, е била заменена в текстовете и на двата езика с императивна формулировка, изключваща всякаква свобода на преценка.
- 54 В това отношение е важно да се припомни произходът на действащия понастоящем член 155, параграф 2, първа алинея ДФЕС, чиято формулировка е уточнена при преговорите по Договора от Маастрихт.
- 55 На първо място, на 18 юни 1991 г. люксембургското председателство представя проект на Договор за Европейския съюз (CONF-UP-UEM 2008/91), създаващ нов член 118б, параграф 2 от Договора за ЕО. Първоначалната редакция на френски език на тази разпоредба е следната: „[S]i les partenaires sociaux le souhaitent, la Commission peut présenter des propositions pour la transposition au niveau communautaire des accords [conclus par les partenaires sociaux]“ ([A]ко социалните партньори желаят това, Комисията може да представи предложения за изпълнението на равнището на Общността на споразумения[, сключени от социалните партньори]).
- 56 На второ място, в рамките на ad hoc група за социален диалог на 31 октомври 1991 г. Съюзът на конфедерациите на индустриалците и на работодателите в Европа (UNICE), Европейската конфедерация на профсъюзите (ЕКП) и Европейският център на предприятията с държавно участие (СЕЕР) договарят и подписват споразумение относно предложения за формулировката на определени членове на договора, по който се водят преговори (наричано по-нататък „Споразумението от 31 октомври 1991 г.“). С това споразумение се изменя предложената от люксембургското председателство формулировка на член 118б, параграф 2 от Договора за ЕО,



като за пръв път се предвиждат две отделни алтернативни процедури за изпълнението на сключените от социалните партньори споразумения. За да се посочи изпълнението на тези споразумения в съответствие с една от двете процедури, споменати в точка 50 по-горе, в текстовете на английски и на френски език на Споразумението от 31 октомври 1991 г. се използват съответно изразите „[the] agreements [...] may be realized“ (споразуменията [...] може да бъдат изпълнени) и „la mise en œuvre des accords [...] interviendra“ (изпълнението на споразуменията [...] ще се осъществява).

- 57 На трето място, предложението, съдържащо се в Споразумението от 31 октомври 1991 г., по същество е повторено в член 4 от Споразумението за социалната политика, сключено между държавите — членки на Европейската общност, с изключение на Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия (ОВ С191, 1992 г., стр. 91, наричано по-нататък „Споразумението за социалната политика“), приложено към протокола (№ 14) относно социалната политика, приложен към Договора за ЕО. Член 4, параграф 2, първа алинея от Споразумението за социалната политика предвижда, че изпълнението на споразуменията, сключени от социалните партньори, ще се осъществява в съответствие с една от двете процедури, споменати в точка 50 по-горе. По-специално текстовете на английски и френски език съдържат съответно формулировките „[the a]greements [...] shall be implemented“ (споразуменията [...] се изпълняват) и „la mise en œuvre des accords [...] intervient“ (изпълнението на споразуменията [...] се осъществява). Тези формулировки впоследствие са възприети в член 155, параграф 2, първа алинея ДФЕС.
- 58 От горното следва, че съгласно текста, предложен в началото на преговорите по Договора от Маастрихт, Комисията очевидно има дискреция дали да представи предложение, насочено към изпълнението на дадено споразумение на равнището на Съюза, поради употребата на глаголите „may“ в текста на английски език и „rouvoir“ в текста на френски език. За сметка на това във възприетата в крайна сметка редакция след тези преговори посочените глаголи са отстранени и е предпочетена формулировка, която на някои езици е императивна заради употребата на сегашно време на изявителното наклонение, а именно в текста на френски език („intervient“), или на бъдеще време на изявителното наклонение, както е в текста на английски език („shall be implemented“).
- 59 Както обаче правилно отбелязва Комисията, императивната формулировка, посочена в точка 58 по-горе, се появява при изготвянето на Споразумението за социалната политика, тоест когато в съответствие с предложението, формулирано от социалните партньори в Споразумението от 31 октомври 1991 г., двете посочени в точка 50 по-горе процедури за изпълнение на споразуменията, сключени от социалните партньори, са събрани в рамките на едно и също изречение. По този повод глаголът в изречението престава да се отнася до представянето от Комисията на предложения за изпълнението на тези споразумения на равнището на Съюза и започва да се отнася до изпълнението на посочените споразумения в съответствие с една от двете процедури, посочени в точка 50 по-горе. При това положение горепосочената императивна формулировка може да служи за указване на изключителния характер на тези две процедури.
- 60 При тези обстоятелства текстът на член 155, параграф 2, първа алинея ДФЕС не позволява сам по себе си да се заключи, че Комисията е длъжна да представи на Съвета предложение за решение, когато до нея е отправено съвместно искане в този смисъл на подписалите споразумението страни.
- 61 Освен това следва да се отбележи, че застъпването от жалбоподателите буквално тълкуване предполага, че императивната формулировка, посочена в точка 58 по-горе, се отнася до изпълнението на споразуменията, сключени от социалните партньори. Ако обаче бъде възприето това тълкуване, ще бъдат налице две последици.

- 62 Първо, застъпването от жалбоподателите тълкуване би предполагало, че когато социалните партньори представят съвместно искане, целящо изпълнението на дадено споразумение на равнището на Съюза, както Комисията, така и Съветът биха били задължени при всички обстоятелства да уважат това искане, Комисията — като представи на Съвета предложение за решение за изпълнение на това споразумение, а Съветът — като възприеме това предложение. Такова тълкуване обаче би противоречило на общото правилно виждане на страните, че от една страна, Комисията може, поне в някои случаи, да откаже да представи на Съвета предложение за решение за изпълнение на споразумение (вж. т. 75 по-долу), и от друга страна, Съветът никога не е длъжен да възприеме такова предложение на Комисията (вж. т. 76 по-долу).
- 63 Второ, застъпването от жалбоподателите тълкуване би предполагало, че когато социалните партньори не отправят съвместно искане, целящо изпълнението на дадено споразумение на равнището на Съюза, социалните партньори и държавите членки биха били задължени да изпълнят това споразумение на тяхното равнище в съответствие със специфичните за тях процедури и практики. Такава последица обаче, която впрочем не се споменава от жалбоподателите, би противоречила на намерението на единадесетте държави членки, подписали Споразумението за социалната политика. Всъщност, видно от декларация № 2, приложена към това споразумение, сключвайки посоченото споразумение, съответните държави членки не възнамеряват да поемат задължение за пряко прилагане на споразуменията, сключени между социалните партньори на равнището на Съюза, нито да приемат разпоредби за изпълнението на посочените споразумения.

– *Контекстуално тълкуване*

- 64 На първо място, следва да се припомни най-общо ролята на Комисията при изготвянето на актовете на Съюза.
- 65 Съгласно член 17, параграф 1 ДЕС Комисията „допринася за общия интерес на Съюза и предприема подходящи инициативи в тази насока“, „следи за прилагането на Договорите и на мерките, приети от институциите по силата на тези Договори“, и „съблюдава прилагането на правото на Съюза под контрола на Съда на Европейския съюз“. Съгласно член 17, параграф 2 ДЕС „[з]аконодателен акт на Съюза може да бъде приет единствено по предложение на Комисията, освен ако в Договорите е предвидено друго“, докато „[д]ругите актове се приемат по предложение на Комисията, когато това е предвидено в Договорите“. Освен това член 17, параграф 3, трета алинея ДЕС предвижда, че Комисията „изпълнява своите задължения при пълна независимост“ и че нейните членове „не могат да искат, нито да приемат инструкции от никое правителство, институция, орган, служба или агенция“.
- 66 Правомощието за инициатива, признато на Комисията в член 17, параграф 2 ДЕС, що се отнася до законодателните актове, или в специална разпоредба на Договорите, що се отнася до незаконодателните актове, означава, че тя взема решение дали да представи или не предложение за определен акт, освен ако не е длъжна да направи това по силата на правото на Съюза (вж. по аналогия решения от 14 април 2015 г., Съвет/Комисия, C-409/13, EU:C:2015:217, т. 70 и от 23 април 2018 г., One of Us и др./Комисия, T-561/14, обжалвано, EU:T:2018:210, т. 109).
- 67 Правомощието за инициатива, предоставено на Комисията от Договорите, се обяснява с функцията на тази институция, съгласно член 17, параграф 1 ДЕС, по-специално да насърчава общия интерес на Съюза и да следи за спазването на правото на Съюза, както и с независимостта, с която тя се ползва съгласно член 17, параграф 3, трета алинея ДЕС при упражняването на отговорностите си (вж. в този смисъл решение от 23 април 2018 г., One of Us и др./Комисия, T-561/14, обжалвано, EU:T:2018:210, т. 110).

- 68 На второ място, важно е да се уточнят някои характеристики на процедурата, предвидена в член 155, параграф 2 ДФЕС.
- 69 В това отношение следва да се приеме, че член 155, параграф 2 ДФЕС не съдържа изрично посочване на обикновената законодателна процедура или на специалната законодателна процедура. От това следва, че процедурата за изпълнение на равнището на Съюза на споразуменията, сключени от социалните партньори, не представлява законодателна процедура по смисъла на член 289, параграфи 1 и 2 ДФЕС и че мерките, приети в края на тази процедура, не съставляват законодателни актове по смисъла на член 289, параграф 3 ДФЕС (вж. в този смисъл решение от 6 септември 2017 г., Словакия и Унгария/Съвет, C-643/15 и C-647/15, EU:C:2017:631, т. 60—62 и 65—67).
- 70 Следва също да се напомни, че процедурата за сключване и изпълнение на равнището на Съюза на споразуменията, посочени в член 155 ДФЕС, включва множество етапи, през които социалните партньори и институциите, по-специално Комисията и Съветът, имат отделни и специфични роли.
- 71 Най-напред, на етапа на консултации, започнат от Комисията и уреден от член 154, параграфи 2 и 3 ДФЕС, социалните партньори могат да информират Комисията за своето желание да започнат процедурата, предвидена в член 155 ДФЕС.
- 72 По-нататък, по време на самия етап на преговорите в съответствие с член 155, параграф 1 ДФЕС социалните партньори могат да установят договорни отношения, включително като сключат споразумение.
- 73 Накрая започва етапът на изпълнение на споразумението в съответствие с една от двете процедури, предвидени в член 155, параграф 2 ДФЕС (вж. т. 50 по-горе). Що се отнася до процедурата, позволяваща изпълнението на споразумението на равнището на Съюза, тази разпоредба предвижда изрично, че решението на Съвета се взема „по предложение на Комисията“. По този начин посочената разпоредба конкретизира в рамките на незаконодателната процедура, която установява, правомощието за инициатива на Комисията, споменато в член 17, параграф 2 ДФЕС.
- 74 Ето защо се налага изводът, че докато започването на етапа на преговори и сключването на споразумение се осъществяват изключително от съответните социални партньори, на етапа на изпълнение на споразумението Съветът действа по предложение на Комисията. Затова, когато социалните партньори са сключили споразумение и отправят съвместно искане за неговото изпълнение на равнището на Съюза, те трябва да адресират това съвместно искане до Комисията. При тази хипотеза последната отново разполага с право да действа и си връща контрола върху процедурата. Така Комисията следва да прецени дали да представи на Съвета предложение за решение за изпълнение на споразумението на равнището на Съюза (вж. по аналогия решение от 17 юни 1998 г., UEAPME/Съвет, T-135/96, EU:T:1998:128, т. 75, 76, 79 и 84).
- 75 Общият съд вече е приел, че Комисията трябва да действа в съответствие с принципите, уреждащи действията ѝ в областта на социалната политика. Както правилно посочват както жалбоподателите, така и Комисията, именно последната следи за представителността на подписалите споразумението страни (вж. по аналогия решение от 17 юни 1998 г., UEAPME/Съвет, T-135/96, EU:T:1998:128, т. 85 и 88). По същия начин страните правилно се съгласяват, че Комисията може и трябва да извърши проверка за законосъобразност на клаузите на споразумение, сключено между социалните партньори, преди да предложи неговото изпълнение посредством решение на Съвета.

- 76 От своя страна Съветът трябва да провери дали Комисията е изпълнила задълженията си съгласно Договорите, и по-специално съгласно дял X (от трета част) от Договора за функционирането на ЕС, отнасящ се до социалната политика, като в противен случай съществува опасност той да възприеме определена нередност, която би могла да повлияе на законосъобразността на приетия в крайна сметка акт (вж. по аналогия решение от 17 юни 1998 г., УЕАРМЕ/Съвет, T-135/96, EU:T:1998:128, т. 87). В допълнение, както жалбоподателите, така и Комисията признават, че Съветът разполага със свобода на преценка, когато решава дали да приеме решение за изпълнението на дадено споразумение, и че е възможно той да не може да приеме такова решение при липса на квалифицирано мнозинство или на единодушие в Съвета, в зависимост от случая.
- 77 Въпреки това жалбоподателите поддържат, че извън двете хипотези, посочени в точка 75 по-горе, Комисията е длъжна да представи на Съвета предложение за решение за изпълнение на споразумението, сключено от социалните партньори.
- 78 Първо, такова тълкуване би поставило под съмнение принципа, закрепен в член 17, параграф 3, трета алинея ДЕС, съгласно който Комисията упражнява правомощията си независимо и без да приема каквито и да било инструкции.
- 79 Второ, такова тълкуване би попречило на Комисията да изпълнява пълноценно ролята си, изразяваща се съгласно член 17, параграф 1 ДЕС в това да допринася за общия интерес на Съюза и евентуално да предприема подходящи инициативи в тази насока. Всъщност ролята на Комисията съгласно член 17, параграф 1 ДЕС предполага, че преди да се възползва от правомощието си за инициатива, тя преценява с оглед на общия интерес на Съюза дали съответната инициатива е подходяща. Следователно, когато до нея е отправено искане за изпълнение на равнището на Съюза на споразумение, сключено от социалните партньори, Комисията трябва не само да провери законосъобразността на клаузите на това споразумение, но и да прецени целесъобразността на евентуалното изпълнение на посоченото споразумение на равнището на Съюза, включително с оглед на съображения от политическо, икономическо и социално естество.
- 80 Следва да се добави, че както посочва Комисията, функцията на тази институция да допринася за общия интерес на Съюза, не може автоматично да бъде изпълнена само от социалните партньори, подписали споразумението. Всъщност, дори когато са достатъчно представителни и действат съвместно, въпросните социални партньори представляват само част от множеството интереси, които трябва да се вземат предвид при определянето на социалната политика на Съюза.
- 81 Трето, предложеното от жалбоподателите тълкуване би променило институционалното равновесие в ущърб на Комисията и в полза на социалните партньори, въпреки че последните не се причисляват към институциите, изброени изчерпателно в член 13, параграф 1 ДЕС.
- 82 Освен това, ако се възприеме защитаваното от жалбоподателите тълкуване, социалните партньори биха имали право да задължат Комисията да действа, с каквото право не разполагат нито Парламентът, нито Съветът. Всъщност следва да се припомни, че членове 225 ДФЕС и 241 ДФЕС разрешават съответно на Парламента и на Съвета да поискат от Комисията да внесе подходящо предложение, като същевременно предвиждат, че Комисията може да не внесе предложение, стига да съобщи причините за отказа си.

– Телеологично тълкуване

- 83 Съгласно член 151, първа алинея ДФЕС социалният диалог представлява една от целите на Съюза. В член 152, първа алинея ДФЕС се уточнява, че Съюзът „признава и насърчава ролята на социалните партньори на равнището на Съюза, като отчита многообразието на националните системи“, и „улеснява диалога между тях при зачитане на тяхната автономност“. Член 154, параграф 1 ДФЕС предвижда, че 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“.
- 84 Видно от разпоредбите, припомнени в точка 83 по-горе, дял X (от трета част) от Договора за функционирането на ЕС има по-специално за цел да насърчава ролята на социалните партньори и да улеснява диалога между тях, зачитайки тяхната автономност.
- 85 Ето защо, не само че в член 154, параграфи 2 и 3 ДФЕС е предвидено, че Комисията се консултира със социалните партньори, но и в член 155 ДФЕС се уточнява, че последните могат да договорят и да сключат споразумения, които впоследствие биха могли да бъдат изпълнени в съответствие с една от двете процедури, посочени в точка 50 по-горе.
- 86 Автономността на социалните партньори, призната в член 152, първа алинея ДФЕС, предполага, че на етапа на преговори и на сключване на споразумение, който се осъществява изключително от социалните партньори (вж. т. 74 по-горе), последните могат да водят диалог и да действат свободно, без да получават заповеди или инструкции от когото и да е, и по-специално от държавите членки или от институциите. Следователно институциите, и по-специално Комисията, трябва да се въздържат от всякакво поведение, целящо да повлияе пряко на хода на преговорите и да наложи на социалните партньори принципите или съдържанието на съответното споразумение.
- 87 За сметка на това, 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 (вж. т. 74 по-горе).
- 88 Действително жалбоподателите посочват, че ако Комисията можеше да отказва по съображения за целесъобразност да представи предложение за решение за изпълнение на споразумение, сключено от социалните партньори, същите на практика биха били задължени да договорят предварително с Комисията съдържанието на това споразумение, за да стане възможно последващото му изпълнение, което би ограничило обхвата на тяхната автономност.
- 89 Следва обаче да се отбележи, че член 155 ДФЕС само включва социалните партньори в процеса на приемане на някои законодателни актове, без да им предоставя никакви правомощия за вземане на решения. Всъщност социалните партньори могат само да сключат споразумение и след това да поискат от Комисията да представи пред Съвета предложение, целящо изпълнението на това споразумение на равнището на Съюза. За сметка на това на социалните партньори не е признато нито правото сами да приемат актове, произвеждащи задължително правно действие по отношение на трети страни, нито дори правото пряко да представят пред Съвета предложение за решение за изпълнение на дадено споразумение.
- 90 Следователно целта за насърчаване на ролята на социалните партньори и на диалога между тях, зачитайки тяхната автономност, не предполага, че институциите, а именно Комисията и след това Съветът, са длъжни да удовлетворят съвместно искане, отправено от подписали определено споразумение страни и насочено към изпълнението на това споразумение на равнището на Съюза.

– Други доводи на жалбоподателите

- 91 В подкрепа на своето тълкуване на член 155, параграф 2 ДФЕС жалбоподателите посочват още редица правила, принципи и цели на Съюза.
- 92 Първо, жалбоподателите изтъкват принципа, закрепен в член 13, параграф 2 ДЕС, съгласно който всяка институция действа в кръга на правомощията, които са ѝ предоставени с Договорите.
- 93 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 (вж. т. 66, 67 и 79 по-горе).
- 94 Второ, жалбоподателите изтъкват принципа на демокрацията, закрепен в член 10, параграфи 1 и 2 ДЕС.
- 95 В това отношение е важно да се припомни, че принципът на демокрацията намира израз основно в участието на Парламента в процеса на вземане на решения (вж. в този смисъл решение от 17 юни 1998 г., УЕАРМЕ/Съвет, T-135/96, EU:T:1998:128, т. 88 и цитираната съдебна практика). Въпреки това Парламентът не може да принуди Комисията да упражни правомощието си за инициатива (вж. т. 82 по-горе). Само ако Парламентът не предприеме действия, зачитането на принципа на демокрацията може да бъде осигурено, като алтернатива, посредством социалните партньори, стига те да са достатъчно представителни (вж. в този смисъл решение от 17 юни 1998 г., УЕАРМЕ/Съвет, T-135/96, EU:T:1998:128, т. 89).
- 96 Следва да се отбележи, че задължавайки Комисията в определени случаи да предложи изпълнението на дадено споразумение посредством решение на Съвета, прието на основание член 155, параграф 2 ДФЕС, застъпването от жалбоподателите тълкуване на практика би попречило на Комисията да представи, на основание член 153, параграф 2 ДФЕС, предложение със същия предмет и евентуално със същото съдържание. Следователно това тълкуване систематично би давало предимство на незаконодателна процедура, в рамките на която Парламентът само се информира, пред законодателна процедура, в рамките на която Парламентът по принцип разполага с правомощия за съвместно вземане на решения.
- 97 Трето, жалбоподателите се позовават на принципа на „хоризонтална субсидиарност“, съгласно който социалните партньори могат най-добре да преценят дали дадено споразумение трябва да бъде изпълнено на равнището на националните социални партньори и на държавите членки или на равнището на Съюза.
- 98 В това отношение следва да се отбележи, че принципът на субсидиарност, закрепен в член 5, параграф 3 ДЕС, урежда упражняването от страна на Съюза на компетентността, която той споделя с държавите членки. Следователно въпросният принцип се разбира като имащ „вертикално“ измерение в смисъл, че урежда отношенията между Съюза, от една страна, и държавите членки, от друга. За сметка на това, противно на твърденията на жалбоподателите, в правото на Съюза този принцип няма „хоризонтално“ измерение, тъй като не е предназначен да урежда отношенията между Съюза, от една страна, и социалните партньори на равнището на Съюза, от друга страна. Освен това принципът на субсидиарност не може да бъде изтъкван с цел да се промени институционалното равновесие.
- 99 Четвърто, жалбоподателите посочват правото да се договарят и сключват колективни договори, предвидено в член 28 от Хартата на основните права на Европейския съюз, свободата на сдруженията, призната по-специално в областта на профсъюзното сдружаване в член 12 от

Хартата на основните права, както и целите, преследвани от Съюза и посочени в член 3, параграф 3 ДЕС и в член 9 ДФЕС, като например „социална пазарна икономика, която има за цел пълна заетост и социален прогрес“, и „адекватна социална закрила“.

- 100 В това отношение следва да се отбележи, че никоя от разпоредбите, посочени в точка 99 по-горе, не означава, че социалните партньори, подписали споразумение, могат да принуждават институциите да изпълнят такова споразумение на равнището на Съюза.
- 101 Пето, жалбоподателите посочват позициите, заемани от Комисията в редица нейни съобщения, и по-специално в съобщения COM(93) 600 окончателен от 14 декември 1993 г. относно изпълнението на Протокола за социалната политика, COM(1998) 322 окончателен от 20 май 1998 г., „Адаптиране и насърчаване на социалния диалог на равнището на Общността“, и COM(2002) 341 окончателен от 26 юни 2002 г., „Европейският социален диалог, сила за модернизация и промяна“.
- 102 В това отношение следва да се отбележи, че съобщенията, споменати в точка 101 по-горе, са лишени от всякаква задължителна правна сила. Следователно посочените съобщения не могат да бъдат надлежно изтъкнати с цел да се попречи на тълкуване на разпоредба от Договорите, което следва от текста, контекста и целите на тази разпоредба.
- 103 От всички изложени съображения следва, че когато социалните партньори са договорили и сключили споразумение на основание член 155, параграф 1 ДФЕС и подписалите страни отправят съвместно искане, целящо изпълнението на това споразумение на равнището на Съюза посредством решение на Съвета, прието на основание член 155, параграф 2 ДФЕС, Комисията не е длъжна да удовлетвори това искане и може да прецени дали да представи предложение в този смисъл пред Съвета.
- 104 Ето защо, като е отказала да представи на Съвета предложение за решение за изпълнение на Споразумението, Комисията не е допуснала грешка при прилагане на правото, що се отнася до обхвата на нейните правомощия.
- 105 Затова първото основание трябва да бъде отхвърлено.

*По второто основание: непълнота и явно неправилен характер на мотивите на обжалваното решение*

- 106 Жалбоподателите поддържат, че мотивите, с които Комисията е отказала да представи пред Съвета предложение за решение за изпълнение на Споразумението на равнището на Съюза, са непълни и явно неправилни. Всъщност трите съображения, посочени в обжалваното решение, не можели да обосноват този отказ.
- 107 Комисията оспорва доводите на жалбоподателите.
- 108 Най-напред, следва да се припомни, че когато до нея е отправено искане за изпълнение на равнището на Съюза на споразумение, сключено от социалните партньори, Комисията трябва да вземе предвид общия интерес на Съюза и да прецени подходящия характер на такова изпълнение, включително с оглед на съображения от политическо, икономическо и социално естество (вж. т. 79 по-горе).

- 109 От това следва, че когато преценява дали трябва да представи пред Съвета предложение за решение, насочено към изпълнението на равнището на Съюза на споразумение, сключено от социалните партньори, Комисията разполага с широка свобода на преценка (вж. в този смисъл и по аналогия решение от 23 април 2018 г., *One of Us* и др./Комисия, T-561/14, обжалвано, EU:T:2018:210, т. 169).
- 110 Според постоянната съдебна практика, когато дадена институция разполага с широко право на преценка, съдебният контрол по принцип се ограничава до проверка на спазването на процесуалните правила и на тези относно мотивирането, както и до контрол относно точността на приетите факти и относно 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).
- 111 Това ограничаване на интензивността на контрола от страна на съда на Съюза се налага особено когато институциите на Съюза трябва да съвместяват различни интереси и следователно да избират варианти в контекста на политическия избор, свързан с техните отговорности (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).
- 112 При тези условия обжалваното решение подлежи на ограничен контрол от страна на Общия съд (вж. в този смисъл решение от 23 април 2018 г., *One of Us* и др./Комисия, T-561/14, обжалвано, EU:T:2018:210, т. 170).
- 113 Следва да се разгледат отделно, от една страна, въпросът за изпълнението на предвиденото в член 296 ДФЕС задължение за мотивиране, което представлява съществено процесуално изискване, и от друга страна, въпросът за правилността на мотивите, от която зависи материалната законосъобразност на спорния акт (вж. в този смисъл решения от 2 април 1998 г., *Комисия/Sytraval* и *Brink's France*, C-367/95 P, EU:C:1998:154, т. 67 и от 18 юни 2015 г., *Ipatau/Съвет*, C-535/14 P, EU:C:2015:407, т. 37).

– По изпълнението на задължението за мотивиране

- 114 В писмените си изявления жалбоподателите изтъкват „непълнота на мотивите“.
- 115 Ако се приеме, че по този начин жалбоподателите излагат основание, свързано с неизпълнение на предвиденото в член 296 ДФЕС задължение за мотивиране, следва да се припомни, че според постоянната съдебна практика изискваните от тази разпоредба мотиви трябва да са съобразени с естеството на съответния акт и да излагат ясно и недвусмислено съображенията на институцията, която издава акта, така че да дадат възможност на заинтересованите лица да се запознаят с основанията за взетата мярка, а на компетентната юрисдикция — да упражни своя контрол. Изискването за мотивиране следва да се преценява в зависимост от обстоятелствата по конкретния случай, по-специално в зависимост от съдържанието на акта, 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 (решения от 2 април 1998 г., *Комисия/Sytraval* и *Brink's Франция*, C-367/95 P, EU:C:1998:154, т. 63 и 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).



- 116 В разглеждания случай в обжалваното решение са посочени трите съображения, изброени в точка 6 по-горе. По същество те са свързани, първо, със специфичния характер на централните държавни администрации, и по-специално с обстоятелството, че същите упражняват властнически правомощия; второ, със съществуването в националните правни системи на множество държави членки на разпоредби относно информирането и консултирането на държавните служители и на служителите на тези администрации; и трето, със съществуването на съществени различия между държавите членки, що се отнася до дефинирането и периметъра на действие на посочените администрации, поради което евентуално решение на Съвета за изпълнението на Споразумението би имало по-широко или по-тясно приложно поле в зависимост от държавите членки.
- 117 Следва да се припомни, първо, че Комисията се е консултирала със социалните партньори във връзка с целесъобразността на действие от страна на Съюза относно информирането и консултирането на държавните служители и служителите на публичните администрации и че именно след тази консултация социалните партньори са договорили и подписали Споразумението (вж. т. 1—3 по-горе). Второ, отнело е на Комисията повече от две години да отговори на искането, отправено от социалните партньори на основание член 155, параграф 2 ДФЕС (вж. т. 4 и 5 по-горе). При това положение и с оглед на поведението на Комисията адресатите на обжалваното решение са могли да очакват тази институция да изложи по-подробни мотиви от относително кратките, които са обобщени в точки 6 и 116 по-горе.
- 118 Въпреки това, макар този начин на действие на Комисията да е изненадващ, все пак адресатите на обжалваното решение, а именно TUNED и EUPAE, са имали възможност да се запознаят с трите основания за приемането на това решение, а Общият съд може да упражни своя контрол. Впрочем жалбоподателите не твърдят да им е било попречено да оспорят правилността на мотивите на обжалваното решение поради краткостта или неяснотата на тези мотиви.
- 119 При тези обстоятелства може да се счита, че в обжалваното решение е изпълнено предвиденото в член 296 ДФЕС задължение за мотивиране.

– По правилността на мотивите

- 120 В писмените си изявления жалбоподателите оспорват правилността на трите съображения за приемането на обжалваното решение, посочени в точки 6 и 116 по-горе.
- 121 На първо място, жалбоподателите поддържат, че трите съображения, посочени в обжалваното решение, не са сред тези, въз основа на които Комисията може да откаже да удовлетвори съвместното искане на подписалите споразумението страни, насочено към изпълнението на това споразумение на равнището на Съюза, а именно, от една страна, липсата на представителност на посочените страни, и от друга страна, незаконосъобразността на клаузите на това споразумение.
- 122 В това отношение е достатъчно да се посочи, че видно от отговора, даден на първото основание, в рамките на законодателната процедура по член 155, параграф 2 ДФЕС Комисията може да откаже да упражни правомощието си за инициатива, основавайки се на съображения, различни от свързаните с липса на представителност на подписалите споразумението страни или с незаконосъобразност на клаузите на това споразумение.
- 123 На второ място, жалбоподателите считат, че трите съображения за приемането на обжалваното решение са погрешни, ирелевантни и недостатъчни, за да обосноват това решение.

- 124 Що се отнася до първото съображение в обжалваното решение, жалбоподателите посочват, че Съюзът е компетентен да защитава социалните права на държавните служители и на служителите на централните държавни администрации. Освен това изпълнението на Споразумението на равнището на Съюза не поставяло под съмнение компетентността на държавите членки да определят структурата, организацията и дейността на тези администрации. В допълнение, според жалбоподателите става все по-малко оправдано всички държавни служители и служители на посочените администрации да бъдат изключени от социалното право на Съюза по-специално когато техните функции не са свързани с националната сигурност или с упражняването на властнически правомощия.
- 125 Що се отнася до второто съображение в обжалваното решение, жалбоподателите обясняват, че изпълнението на Споразумението на равнището на Съюза все пак би било полезно, тъй като би гарантирало минимално равнище на информиране и консултиране на държавните служители и служителите на централните държавни администрации във всички държави членки, и по-конкретно в тези, където това минимално равнище все още не е достигнато.
- 126 Що се отнася до третото съображение в обжалваното решение, жалбоподателите считат, че изпълнението на Споразумението на равнището на Съюза би имало за последица намаляване на съществуващите понастоящем разлики в равнището на закрила на работниците и служителите. Всъщност такова изпълнение би доближило положението на държавните служители и служителите в централните държавни администрации до това на работниците и служителите, попадащи в обхвата на директивите на Съюза, уреждащи правото на информиране и консултиране.
- 127 Освен това жалбоподателите са учудват, че Комисията се основава на съображения, които по необходимост вече е отхвърлила, когато през 2015 г. е започнала консултация със социалните партньори.
- 128 Следва да се разгледат оплакванията на жалбоподателите, обобщени в точки 123—127 по-горе.
- 129 В това отношение, първо, жалбоподателите не са доказали, че обстоятелствата, взети предвид във връзка с трите съображения в обжалваното решение, са фактически неточни или ирелевантни за целите на преценката относно подходящия характер на изпълнението на Споразумението на равнището на Съюза.
- 130 Всъщност, що се отнася до първото съображение в обжалваното решение, Комисията не поставя под съмнение съществуването на компетентност на Съюза да приема актове относно социалните права на държавните служители и служителите в централните държавни администрации. За сметка на това тя посочва спецификите на тези администрации. Жалбоподателите не оспорват сериозно тези специфики, и по-специално обстоятелството, че някои държавни служители и някои служители в посочените администрации упражняват властнически правомощия. Освен това, противно на твърденията на жалбоподателите, изпълнението на Споразумението би могло да има отражение върху функционирането на централните държавни администрации, изменяйки отношенията им с държавните служители и служителите в тях.
- 131 Що се отнася до второто съображение в обжалваното решение, допустимо е Комисията да вземе предвид равнището на закрила, което вече е осигурено в определени държави членки, при това дори в други държави членки да съществуват евентуални празноти. В съдебното заседание жалбоподателите не оспорват твърдението на Комисията, че още през 2014 г. 22 държави членки разполагат с уредба относно информирането и консултирането на държавните служители и служителите на централните държавни администрации.

- 132 Що се отнася до третото съображение в обжалваното решение, доводът на жалбоподателите, че изпълнението на Споразумението на равнището на Съюза би доближило положението на държавните служители и служителите, работещи в централните държавни администрации, до това на работниците и служителите в частния сектор, не променя обстоятелството, че същевременно това изпълнение би засегнало държавите членки по твърде различен начин в зависимост от степента им на централизация или децентрализация. Нямамо е пречка пред Комисията да вземе предвид последното обстоятелство като нежелана последица от изпълнението на Споразумението на равнището на Съюза.
- 133 Второ, следва да се припомни широката свобода на преценка, с която разполага Комисията (вж. т. 109 по-горе), включително за да се определи, от една страна, дали е било необходимо да се запълни евентуална празнота в приложното поле на директивите на Съюза, уреждащи правото на информиране и консултиране на работниците и служителите, и от друга страна, дали изпълнението на Споразумението е подходящо средство за запълване на тази празнота. За да оспорят преценката на Комисията, жалбоподателите само изтъкват съществуването на компетентност на Съюза и ползата, която би могла да бъде налице в случая, от упражняването на тази компетентност. При това положение и с оглед на всички обстоятелства, отчетени от Комисията в рамките на трите съображения в обжалваното решение, не може да се приеме, че като е отказала да представи на Съвета предложение за решение за изпълнение на Споразумението, Комисията е допуснала явна грешка в преценката.
- 134 Този извод не може да се постави под съмнение от обстоятелството, че през 2015 г. Комисията е започнала консултация, отнасяща се по-специално до положението на държавните служители и служителите на публичните администрации на държавите членки предвид приложното поле на директивите относно информирането и консултирането на работниците и служителите. Всъщност по този повод Комисията само е инициирала дебата, без предварително да определя формата и съдържанието на евентуалните бъдещи действия.
- 135 На трето място, жалбоподателите твърдят, че нищо в случая не оправдава отказа на Комисията да изпълни Споразумението въз основа на принципите на субсидиарност и пропорционалност. По-конкретно, те упрекуват Комисията, че не е пристъпила към оценка на въздействието с оглед на посочените принципи.
- 136 В това отношение трябва да се отбележи, че от текста на обжалваното решение не следва, че Комисията е основала това решение на съображение, съгласно което принципите на субсидиарност и на пропорционалност, предвидени в член 5, параграфи 3 и 4 ДЕС, представляват правна пречка за изпълнението на Споразумението на равнището на Съюза посредством решение на Съвета, прието на основание член 155, параграф 2 ДФЕС.
- 137 Видно обаче от мотивите на обжалваното решение, Комисията е преценила, че изпълнението на Споразумението на равнището на Съюза не е нито необходимо, нито подходящо, доколкото по-специално държавите членки са компетентни, що се отнася до функционирането на централните държавни администрации, и доколкото някои от тях вече са приели разпоредби, осигуряващи определена степен на информиране и консултиране на държавните служители и на служителите на посочените администрации. Освен това при една от срещите със социалните партньори, проведена на 17 януари 2018 г., Комисията е представила смисъла на обжалваното решение, посочвайки, че то е „съобразено с принципа на субсидиарност“ и че според нея е за предпочитане Споразумението да бъде изпълнено от социалните партньори на национално равнище. Ето защо Комисията е взела предвид съображения, свързани със субсидиарността и пропорционалността, когато е преценявала не възможността за действие от страна на Съюза, а подходящия характер на такова действие. Видно от изложеното в точка 133 по-горе обаче, Комисията не е допуснала явна грешка в преценката, като е приела, че не е подходящо Споразумението да бъде изпълнено на равнището на Съюза.

- 138 Накрая, що се отнася до липсата на оценка на въздействието, жалбоподателите не уточняват съгласно коя разпоредба Комисията е била длъжна да пристъпи към такава оценка, преди да откаже да упражни правомощието си за инициатива.
- 139 Следователно, дори да се приеме, че основание, свързано с нарушението на принципа на субсидиарност, би могло да бъде относимо при обстоятелства като тези в разглеждания случай, оплакването за нарушение на принципите на субсидиарност и пропорционалност трябва да бъде отхвърлено като неоснователно.
- 140 Поради това второто основание трябва да бъде отхвърлено.
- 141 От всичко изложено по-горе следва, че жалбата трябва да бъде отхвърлена.

### По съдебните разноски

- 142 Съгласно член 134, параграф 1 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Същевременно по силата на член 135, параграф 1 от Процедурния правилник, когато справедливостта изисква това, Общият съд може да реши страна, която е загубила делото, да понесе, наред с направените от нея съдебни разноски, само част от съдебните разноски на другата страна и дори да не бъде осъдена да ги заплаща.
- 143 В случая жалбоподателите са загубили делото. Освен това Комисията изрично е поискала те да бъдат осъдени да заплатят съдебните разноски. Въпреки това с оглед на обстоятелствата по делото, и по-специално на поведението на Комисията (вж. т. 117 и 118 по-горе), справедливостта налага всяка от страните да понесе направените от нея съдебни разноски в съответствие с член 135, параграф 1 от Процедурния правилник.

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (девети разширен състав)

реши:

- 1) **Отхвърля жалбата.**
- 2) **European Federation of Public Service Unions (EPSU) и г-н Jan Goudriaan, от една страна, и Европейската комисия, от друга страна, понесат направените от тях съдебни разноски.**

Gervasoni

Madise

da Silva Passos

Kowalik-Bańczyk

Mac Eochaidh

Обявено в открито съдебно заседание в Люксембург на 24 октомври 2019 година.

Подписи

## Съдържание

Обстоятелствата по спора .....	2
Производството и исканията на страните .....	3
От правна страна .....	4
По допустимостта .....	4
По наличието на обжалваем акт .....	4
– Евентуална квалификация като подготвителен акт .....	4
– Евентуалното отражение на наличието на широка свобода на преценка .....	5
По процесуалната легитимация на жалбоподателите .....	6
По допустимостта на приложение С.3 .....	6
По същество .....	7
По първото основание: грешка при прилагане на правото, що се отнася до обхвата на правомощията на Комисията .....	7
– Буквално тълкуване .....	7
– Контекстуално тълкуване .....	10
– Телеологично тълкуване .....	13
– Други доводи на жалбоподателите .....	14
По второто основание: непълнота и явно неправилен характер на мотивите на обжалваното решение .....	15
– По изпълнението на задължението за мотивиране .....	16
– По правилността на мотивите .....	17
По съдебните разноски .....	20