



## Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

2. september 2021 \*

[Tekst berigtiget ved kendelse af 29. september 2021]

»Appel – regler for institutionerne – social- og arbejdsmarkedspolitik – artikel 154 TEUF og 155 TEUF – dialog mellem arbejdsmarkedets parter på EU-plan – information og høring af tjenestemænd og andre ansatte i medlemsstaternes centraladministrationer – aftale indgået af arbejdsmarkedets parter – fælles anmodning fra de underskrivende parter om iværksættelse af aftalen på EU-plan – Europa-Kommissionens afslag på at forelægge Rådet for Den Europæiske Union et forslag til afgørelse – den retslige prøvelses omfang – pligt til at begrunde afgørelsen om afslag«

I sag C-928/19 P,

angående appel i henhold til artikel 56 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat den 19. december 2019,

**European Federation of Public Service Unions (EPSU)**, Bruxelles (Belgien), ved solicitor R. Arthur og barrister K. Apps,

appellant,

de andre parter i appelsagen:

**Jan Willem Goudriaan**, Bruxelles, ved solicitor R. Arthur og barrister K. Apps,

sagsøger i første instans,

**Europa-Kommissionen** ved I. Martínez del Peral, M. Kellerbauer og B.-R. Killmann, som befuldmægtigede,

sagsøgt i første instans,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, R. Silva de Lapuerta, afdelingsformændene A. Prechal, M. Vilaras, E. Regan, N. Piçarra og A. Kumin samt dommerne

\* Processprog: engelsk.

E. Juhász, M. Safjan, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos, P.G. Xuereb og N. Jääskinen (refererende dommer),

generaladvokat: P. Pikamäe,

justitssekretær: fuldmægtig M. Longar,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 26. oktober 2020,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 20. januar 2021,

afsagt følgende

### Dom

- 1 European Federation of Public Service Unions (EPSU) (europæisk sammenslutning af fagforeninger for offentligt ansatte) har i appelskriftet nedlagt påstand om ophævelse af Den Europæiske Unions Rets dom af 24. oktober 2019, EPSU og Goudriaan mod Kommissionen (T-310/18, EU:T:2019:757, herefter »den appellerede dom«), hvorved Retten frifandt Kommissionen i et annullationssøgsmaal anlagt til prøvelse af Kommissionens afgørelse af 5. marts 2018 (herefter »den omtvistede afgørelse«), hvorved Kommissionen afslog at forelægge Rådet for Den Europæiske Union et forslag til afgørelse om iværksættelse på EU-plan af aftalen med titlen »Generel ramme for information og høring af tjenestemænd og andre ansatte i [medlemsstaternes] centraladministrationer«, indgået mellem Trade Unions' National and European Administration Delegation (TUNED) og European Public Administration Employers (EUPAE) (herefter »den omhandlede aftale«).

### Retsforskrifter

- 2 Artikel 151 TEUF har følgende ordlyd:

»[Den Europæiske Union] og medlemsstaterne, der er opmærksomme på de grundlæggende arbejdsmarkedsmæssige og sociale rettigheder, som bl.a. er fastlagt i den europæiske socialpagt undertegnet i Torino den 18. oktober 1961 og fællesskabspagten af 1989 om arbejdstagernes grundlæggende arbejdsmarkedsmæssige og sociale rettigheder, har som mål at fremme beskæftigelsen, en forbedring af leve- og arbejdsvilkårene for herigennem at muliggøre en udjævning af disse vilkår på et stadigt stigende niveau, en passende social beskyttelse, dialogen på arbejdsmarkedet, en udvikling af de menneskelige ressourcer, der skal muliggøre et varigt højt beskæftigelsesniveau, og bekæmpelse af social udstødelse.

Med henblik herpå iværksætter Unionen og medlemsstaterne foranstaltninger, der tager hensyn til forskellene i national praksis, særlig på overenskomstområdet, samt til nødvendigheden af at opretholde EU-økonomiens konkurrenceevne.

De er af den opfattelse, at en sådan udvikling vil blive en følge såvel af det indre markeds virksomhed, der vil fremme en harmonisering af de sociale ordninger, som af de i traktaterne foreskrevne fremgangsmåder og af den indbyrdes tilnærmelse af love og administrativt fastsatte bestemmelser.«

3 Artikel 152, stk. 1, TEUF bestemmer:

»Unionen anerkender og fremmer arbejdsmarkedsparternes rolle på EU-plan under hensyntagen til de nationale systemers forskelligartede karakter. Den letter dialogen mellem dem og respekterer deres uafhængighed.«

4 Artikel 153, stk. 1, litra e), TEUF fastsætter:

»1. Med henblik på at virkeliggøre de i artikel 151 fastlagte mål støtter og supplerer Unionen medlemsstaternes indsats på følgende områder:

[...]

e) information og høring af arbejdstagerne

[...]«

5 Artikel 154 TEUF fastsætter:

»1. Kommissionen har til opgave at fremme konsultationen af arbejdsmarkedets parter på EU-plan og træffer alle nødvendige foranstaltninger med henblik på at lette dialogen mellem dem, idet den samtidig sørger for en afbalanceret støtte til begge parter.

2. Med henblik herpå konsulterer Kommissionen arbejdsmarkedets parter om de mulige retningslinjer for en EU-indsats, før den fremsætter forslag på det sociale og arbejdsmarkedspolitiske område.

3. Hvis Kommissionen efter denne konsultation finder en EU-indsats hensigtsmæssig, konsulterer den arbejdsmarkedets parter om indholdet af det påtænkte forslag. Arbejdsmarkedets parter afgiver en udtalelse eller om nødvendigt en henstilling til Kommissionen.

4. I forbindelse med den i stk. 2 og 3 nævnte konsultation kan arbejdsmarkedets parter meddele Kommissionen, at de ønsker at indlede processen i artikel 155. Varigheden af denne proces må ikke overstige ni måneder, medmindre arbejdsmarkedets parter og Kommissionen i fællesskab træffer beslutning om en forlængelse.«

6 Artikel 155 TEUF bestemmer:

»1. Dialogen mellem arbejdsmarkedets parter på EU-plan kan, hvis parterne finder det ønskeligt, føre til overenskomstmæssige forbindelser, herunder aftaler.

2. Iværksættelsen af aftaler, der indgås på EU-plan, finder sted enten efter de fremgangsmåder og den praksis, arbejdsmarkedets parter og medlemsstaterne normalt anvender, eller i spørgsmål under artikel 153 efter fælles anmodning fra de underskrivende parter ved en afgørelse, som Rådet træffer på forslag af Kommissionen. Europa-Parlamentet underrettes.

Rådet træffer afgørelse med enstemmighed, når den pågældende aftale indeholder en eller flere bestemmelser, der vedrører et af de områder, hvor der kræves enstemmighed i henhold til artikel 153, stk. 2.«

## **Twistens baggrund og den omtvistede afgørelse**

- 7 Baggrunden for tvisten er beskrevet i den appellerede doms præmis 1-6 og kan med henblik på nærværende sag sammenfattes som følger.
- 8 Ved høringsdokument C(2015) 2303 final af 10. april 2015 med titlen »First phase consultation of Social Partners under Article 154 TFEU on a consolidation of the EU Directives on information and consultation of workers« opfordrede Europa-Kommissionen på grundlag af artikel 154, stk. 2, TEUF arbejdsmarkedets parter til at udtale sig om de mulige retningslinjer for en EU-indsats vedrørende en konsolidering af Rådets direktiv 98/59/EF af 20. juli 1998 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivninger vedrørende kollektive afskedigelser (EFT 1998, L 225, s. 16), Rådets direktiv 2001/23/EF af 12. marts 2001 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om varetagelse af arbejdstagernes rettigheder i forbindelse med overførsel af virksomheder eller bedrifter eller af dele af virksomheder eller bedrifter (EFT 2001, L 82, s. 16) og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/14/EF af 11. marts 2002 om indførelse af en generel ramme for information og høring af arbejdstagerne i Det Europæiske Fællesskab – Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens fælles erklæring om arbejdstagerrepræsentation (EFT 2002, L 80, s. 29) (herefter under ét »direktiverne om information og høring af arbejdstagere«). Denne høring vedrørte bl.a. en eventuel udvidelse af anvendelsesområdet for direktiverne om information og høring af arbejdstagere til at omfatte tjenestemænd og andre ansatte i medlemsstaternes centraladministrationer.
- 9 Den 2. juni 2015 meddelte arbejdsmarkedets parter med sæde i udvalget for social dialog for centraladministrationerne (SDC CGA), nemlig dels TUNED, dels EUPAE, på grundlag af artikel 154, stk. 4, TEUF Kommissionen, at de ønskede at forhandle om og indgå en aftale i henhold til artikel 155, stk. 1, TEUF.
- 10 Den 21. december 2015 undertegnede TUNED og EUPAE den omhandlede aftale.
- 11 Ved skrivelse af 1. februar 2016 anmodede TUNED og EUPAE i fællesskab Kommissionen om at forelægge Rådet et forslag til afgørelse om iværksættelse af den omhandlede aftale på EU-plan på grundlag af artikel 155, stk. 2, TEUF.
- 12 Den 5. marts 2018 vedtog Kommissionen den omtvistede afgørelse, hvorved den afslog at forelægge Rådet et sådant forslag til afgørelse.
- 13 I den omtvistede afgørelse anførte Kommissionen i det væsentlige for det første, at medlemsstaternes centraladministrationer var under medlemsstaternes regeringers myndighed, at de udøvede offentlige myndighedsbeføjelser, og at deres struktur, deres organisation og deres funktion helt og holdent henhørte under medlemsstaternes kompetence. Kommissionen fremhævede for det andet, at der allerede i mange medlemsstater fandtes bestemmelser, som sikrede en vis grad af information og høring af tjenestemænd og andre ansatte i disse administrationer. Kommissionen fastslog for det tredje, at disse administrationers betydning afhang af graden af centralisering eller decentralisering i medlemsstaterne, således at beskyttelsesniveauet for de pågældende tjenestemænd og andre ansatte ville variere betydeligt fra medlemsstat til medlemsstat, hvis den omhandlede aftale blev iværksat ved en afgørelse truffet af Rådet.

## Sagen for Retten og den appellerede dom

- 14 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 15. maj 2018 anlagde EPSU, der er en sammenslutning af europæiske fagforeninger, som repræsenterer arbejdstagerne i den offentlige sektor, og som har oprettet TUNED sammen med European Confederation of Independent Trade Unions (CESI), og generalsekretær for EPSU Jan Willem Goudriaan (herefter under ét »sagsøgerne i første instans«) sag med påstand om annullation af den omtvistede afgørelse.
- 15 Til støtte for søgsmålet fremsatte sagsøgerne i første instans to anbringender. Med det første anbringende vedrørende en retlig fejl med hensyn til rækkevidden af Kommissionens beføjelser gjorde de i det væsentlige gældende, at Kommissionen i henhold til artikel 155, stk. 2, TEUF ikke kunne afslå at forelægge Rådet et forslag til afgørelse om iværksættelse af den omhandlede aftale på EU-plan. Det andet anbringende vedrørte den utilstrækkelige og åbenbart urigtige karakter af begrundelsen for den omtvistede afgørelse.
- 16 [Som berigtiget ved kendelse af 29. september 2021] Ved den appellerede dom frifandt Retten Kommissionen i det hele og pålagde hver part at bære sine egne omkostninger.
- 17 Hvad særligt angår sagens realitet forkastede Retten det første anbringende, idet den i den appellerede doms præmis 49-90 bl.a. fortolkede artikel 155, stk. 2, TEUF efter denne bestemmelses ordlyd, kontekst og formål og på grundlag heraf konkluderede, at EU-institutionerne ikke er forpligtede til at imødekomme en fælles anmodning fra de parter, som har underskrevet en aftale, om iværksættelse af denne aftale på EU-plan. Herefter undersøgte Retten i dommens præmis 91-102 de EU-retlige regler, principper og formål, som sagsøgerne i første instans havde påberåbt sig til støtte for deres fortolkning af denne bestemmelse. Retten konkluderede i dommens præmis 104, at Kommissionen ved at afslå at forelægge Rådet et forslag til afgørelse om iværksættelse af den omhandlede aftale på EU-plan ikke havde begået en retlig fejl med hensyn til rækkevidden af sine beføjelser.
- 18 Med hensyn til det andet anbringende undersøgte Retten i den appellerede doms præmis 106-140, om Kommissionen havde overholdt begrundelsespligten i henhold til artikel 296 TEUF i den omtvistede afgørelse, og om de grunde, der var angivet i denne afgørelse, var rigtige. Efter at have fastslået, at den omtvistede afgørelse skulle undergives en begrænset prøvelse, fandt Retten, at denne afgørelse opfyldte begrundelseskravet i artikel 296 TEUF, og at de tre anfægtede grunde, som var anført i afgørelsen, var rigtige.

## Parternes påstande for Domstolen

- 19 EPSU har i appelskriftet nedlagt følgende påstande:
- Den appellerede dom ophæves.
  - Den omtvistede afgørelse annulleres.
  - Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne i sagen i første instans og i appelsagen.
- 20 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:
- Appellen forkastes.

– EPSU tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

- 21 Ved dokument indleveret til Domstolens Justitskontor den 2. marts 2020 har Jan Willem Goudriaan meddelt Domstolen, at han ikke ønsker at være part i appelsagen.

### **Om appellen**

- 22 Til støtte for appellen har EPSU fremsat fire anbringender.
- 23 Det andet appelanbringende skal undersøges først og herefter det første, det tredje og det fjerde appelanbringende.

### ***Det andet anbringende vedrørende en retlig fejl ved fortolkningen af artikel 154 TEUF og 155 TEUF***

#### *Parternes argumentation*

- 24 EPSU har med det andet appelanbringende gjort gældende, at Rettens fortolkning af artikel 154 TEUF og 155 TEUF efter disse bestemmelsers ordlyd, kontekst og formål er behæftet med retlige fejl, navnlig hvad angår de beføjelser, som er tildelt Kommissionen i forbindelse med proceduren for iværksættelse af aftaler, der indgås mellem arbejdsmarkedets parter på EU-plan, i henhold til artikel 155, stk. 2, TEUF. EPSU har i denne henseende i det væsentlige gjort gældende, at medmindre Kommissionen kan konstatere, at de parter, som har underskrevet en aftale, ikke er tilstrækkeligt repræsentative, eller at bestemmelserne i denne aftale er ulovlige, er den i henhold til sidstnævnte bestemmelse forpligtet til at imødekomme en fælles anmodning fra disse underskrivende parter om iværksættelse af denne aftale på EU-plan og forelægge Rådet et forslag til afgørelse med henblik herpå.
- 25 Hvad for det første angår ordlydsfortolkningen af artikel 155, stk. 2, TEUF har EPSU anført, at Retten begik en retlig fejl i den appellerede doms præmis 49-63. EPSU har i denne henseende gjort gældende, at ordene »shall be implemented« i den engelske version af denne bestemmelse udtrykker en forpligtelse for Kommissionen til at forelægge Rådet et forslag til afgørelse om iværksættelse på EU-plan af den aftale, som er indgået af de berørte arbejdsmarkedsparter. EPSU har ligeledes anført, at den omstændighed, at de to metoder til iværksættelse af en aftale mellem arbejdsmarkedets parter i henhold til artikel 155, stk. 2, TEUF er blevet samlet i samme punktum, ikke svækker den bindende karakter af institutionernes forpligtelser i henhold til den anden procedure, idet valget af den metode, der skal anvendes, tilkommer arbejdsmarkedets parter og ikke institutionerne.
- 26 Hvad for det andet angår den kontekstbaserede og den formålsbestemte fortolkning af artikel 155, stk. 2, TEUF har EPSU gjort gældende, at Retten begik retlige fejl i den appellerede doms præmis 34, 62, 63, 69-82, 87, 89, 93-100 og 109.
- 27 EPSU har for det første i det væsentlige anført, at Retten fejlagtigt gav Kommissionen en større rolle på bekostning af arbejdsmarkedsparternes og Rådets rolle i forbindelse med proceduren i henhold til artikel 154 TEUF og 155 TEUF.

- 28 EPSU har for det andet anfægtet den fortolkning, som Retten anlagde i den appellerede doms præmis 74-77, 87 og 96 vedrørende forløbet af proceduren i henhold til artikel 154 TEUF og 155 TEUF.
- 29 EPSU har for det tredje anført, at Retten i den appellerede doms præmis 74-76 anlagde en fejlagtig fortolkning af præmis 84 i dom af 17. juni 1998, UEAPME mod Rådet (T-135/96, EU:T:1998:128), hvorefter det fremgår, at Kommissionens beføjelser i forbindelse med den procedure, der er fastsat i artikel 154 TEUF og 155 TEUF, er begrænset til en kontrol af, om de arbejdsmarkedsparter, der har underskrevet den pågældende aftale, er repræsentative, og om bestemmelserne i aftalen er lovlige, hvorimod der ikke i denne dom er nævnt nogen kontrol af, om det vil være hensigtsmæssigt at forelægge Rådet et forslag til afgørelse om iværksættelse af denne aftale på EU-plan.
- 30 EPSU har for det fjerde gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl i den appellerede doms præmis 82 og 94-98 ved afgrænsningen af Parlamentets rolle i forbindelse med proceduren i henhold til artikel 154 TEUF og 155 TEUF i forhold til arbejdsmarkedsparternes rolle. I denne forbindelse har EPSU under henvisning til navnlig præmis 89 i dom af 17. juni 1998, UEAPME mod Rådet (T-135/96, EU:T:1998:128), anført, at Parlamentets og arbejdsmarkedsparternes beføjelser er forskellige og supplerer hinanden.
- 31 Kommissionen har bestridt EPSU's argumenter og tilsluttet sig Rettens fortolkning af artikel 154 TEUF og 155 TEUF og af dom af 17. juni 1998, UEAPME mod Rådet (T-135/96, EU:T:1998:128).

#### *Domstolens bemærkninger*

- 32 Hvad for det første angår EPSU's argumenter om en fejlagtig ordlydsfortolkning af artikel 155, stk. 2, TEUF foretaget af Retten bemærkes, at det fremgår af ordlyden af denne bestemmelse, at iværksættelsen af aftaler, der indgås mellem arbejdsmarkedets parter på EU-plan, finder sted enten efter de fremgangsmåder og den praksis, som disse og medlemsstaterne normalt anvender, eller i spørgsmål omfattet af artikel 153 TEUF efter fælles anmodning fra de parter, som har underskrevet disse aftaler, ved en afgørelse, som Rådet træffer på forslag af Kommissionen.
- 33 Som Retten med føje bemærkede i den appellerede doms præmis 59, kan anvendelsen af den imperative formulering »intervient« i den franske sprogversion af artikel 155, stk. 2, første afsnit, TEUF eller »shall be implemented« i den engelske sprogversion af denne bestemmelse have den funktion at præcisere, at en aftale, som er indgået på EU-plan mellem arbejdsmarkedets parter, obligatorisk skal iværksættes efter en af de to alternative procedurer, nemlig enten efter de fremgangsmåder og den praksis, som arbejdsmarkedets parter og medlemsstaterne normalt anvender, eller i spørgsmål under artikel 153 TEUF efter en særlig procedure, der fører til vedtagelse af en EU-retsakt.
- 34 Hvad særligt angår iværksættelsen på EU-plan af en sådan aftale bemærkes, at det i artikel 155, stk. 2, første afsnit, TEUF blot er bestemt, at denne iværksættelse kan ske i form af vedtagelse af en afgørelse, som Rådet træffer efter fælles anmodning fra de parter, der har underskrevet den pågældende aftale, og på forslag af Kommissionen, uden at det er angivet, om Kommissionen har pligt til at forelægge Rådet et sådant forslag.
- 35 Det følger heraf, at Retten ikke kan kritiseres for i den appellerede doms præmis 60 at have fastslået, at den imperative formulering, som er anvendt i den franske sprogversion af artikel 155, stk. 2, første afsnit, TEUF, nemlig »intervient«, og i den engelske sprogversion af denne

bestemmelse, nemlig »shall be implemented«, ikke i sig selv gør det muligt at konkludere, at Kommissionen er forpligtet til at forelægge Rådet et forslag til afgørelse, når den modtager en fælles anmodning herom fra de parter, som har underskrevet en aftale.

- 36 Denne konklusion kan ikke drages i tvivl af EPSU's i øvrigt u-underbyggede argumentation om, at den omstændighed, at de to procedurer, som er fastsat i artikel 155, stk. 2, TEUF for iværksættelse af en aftale mellem arbejdsmarkedets parter, er nævnt i samme punktum i bestemmelsen, ikke svækker den bindende karakter af EU-institutionernes forpligtelser i henhold til den anden af disse procedurer. I denne henseende bemærkes navnlig, at EPSU ikke har angivet, hvorfor det skulle følge af den omstændighed, at det tilkommer arbejdsmarkedets parter indledningsvis at vælge mellem de alternative procedure, som er nævnt i dette punktum, at den omhandlede imperative formulering specifikt vedrører den anden procedure, således at Kommissionen skulle være forpligtet til at forelægge Rådet et sådant forslag.
- 37 Det var desuden med føje, at Retten i den appellerede doms præmis 62 fastslog, at den ordlydsfortolkning af artikel 155, stk. 2, TEUF, som sagsøgerne i første instans forfægtede, ud over forpligtelsen for Kommissionen til under alle omstændigheder at forelægge Rådet et forslag til afgørelse om iværksættelse på EU-plan af den aftale, som er indgået af arbejdsmarkedets parter, ville indebære en forpligtelse for Rådet til at iværksætte denne aftale og vedtage den pågældende afgørelse.
- 38 Det bemærkes, at EPSU har medgivet, at Kommissionen under visse omstændigheder har ret til ikke at forelægge Rådet et sådant forslag i tilfælde af, at de arbejdsmarkedsparter, der har underskrevet den pågældende aftale, ikke er repræsentative, eller at aftalens bestemmelser er ulovlige. Hvad angår Rådet ville en godtagelse af den ordlydsfortolkning, som sagsøgerne i første instans har forfægtet, navnlig fratage artikel 155, stk. 2, andet afsnit, TEUF sin effektive virkning, idet Rådet i henhold til denne bestemmelse træffer afgørelse med enstemmighed om Kommissionens forslag, når den pågældende aftale indeholder bestemmelser, der vedrører visse områder, hvilket ikke ville give mening, hvis Rådet havde pligt til at vedtage den af Kommissionen foreslåede afgørelse.
- 39 Endelig bemærkes, at Retten i den appellerede doms præmis 63 fandt, at den fortolkning, som sagsøgerne i første instans forsvarede, ville indebære, at når arbejdsmarkedets parter ikke indgiver en fælles anmodning om iværksættelse af en aftale på EU-plan, vil arbejdsmarkedets parter og medlemsstaterne være forpligtede til at iværksætte denne aftale på deres plan efter de fremgangsmåder og den praksis, de normalt anvender, hvilket vil være i strid med, hvad de 11 medlemsstater, som undertegnede aftalen om social- og arbejdsmarkedspolitikken indgået mellem Det Europæiske Fællesskabs medlemsstater med undtagelse af Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland (EFT 1992, C 191, s. 91), havde til hensigt. Imidlertid må det, selv om EPSU i appelskriftet har anført, at Retten med hensyn til den faktiske baggrund anlagde en fejlagtig fortolkning af, hvad EUPAE havde vedtaget, fastslås, at dette argument på ingen måde er underbygget og heller ikke rejser tvivl om Rettens konstatering i denne præmis i den appellerede dom vedrørende erklæring nr. 2 til denne aftale.
- 40 Retten begik følgelig ikke en retlig fejl i forbindelse med ordlydsfortolkningen af artikel 155, stk. 2, TEUF, der viser, at den imperative formulering, som er anvendt i den franske og den engelske sprogversion, alene har til formål at udtrykke den gensidigt udelukkende karakter af de to alternative procedurer, som er fastsat i denne bestemmelse, hvilket i øvrigt bekræftes af flere andre sprogversioner heraf, således som generaladvokaten har fremhævet i punkt 49 i forslaget til afgørelse.



- 41 Hvad for det andet angår EPSU's argumenter vedrørende Rettens fejlagtige kontekstbaserede og formålsbestemte fortolkning af artikel 155, stk. 2, TEUF har EPSU for det første anført, at Retten begik en retlig fejl i den appellerede doms præmis 34, 63-81 og 93 ved fortolkningen af artikel 17, stk. 1 og 2, TEU, eftersom denne generelle bestemmelse ikke kan udvide Kommissionens beføjelser ud over de grænser, der er fastsat i artikel 154 TEUF og 155 TEUF, idet disse artikler udgør *lex specialis*.
- 42 Det bemærkes imidlertid, at EPSU ikke har forklaret, hvorfor artikel 154 TEUF og 155 TEUF skal anses for at udgøre *lex specialis* i forhold til artikel 17, stk. 1 og 2, TEU. EPSU har blot anført, at artikel 17 TEU ikke kan gå forud for artikel 154 TEUF og 155 TEUF.
- 43 Det fremgår i øvrigt heller ikke af disse præmisser i den appellerede dom, at Retten så bort fra artikel 154 TEUF og 155 TEUF og i stedet for disse bestemmelser anvendte artikel 17 TEU. Retten fastslog derimod med rette i den appellerede doms præmis 93, at »Kommissionen ved vurderingen af, hvorvidt det vil være hensigtsmæssigt at iværksætte en aftale, som er indgået af arbejdsmarkedets parter, på EU-plan, blot udøver de beføjelser, som den er tillagt ved artikel 155, stk. 2, andet afsnit, TEUF, sammenholdt med artikel 17, stk. 1-3, TEU«.
- 44 Det bemærkes i øvrigt, at beføjelsen til at foreslå iværksættelse på EU-plan af en aftale indgået mellem arbejdsmarkedets parter som omhandlet i artikel 155, stk. 2, første afsnit, TEUF falder inden for rammerne af de beføjelser, som Kommissionen er tildelt ved traktaterne, herunder navnlig ved artikel 17 TEU.
- 45 I denne henseende består de beføjelser, som Kommissionen er tildelt ved traktaterne, navnlig i beføjelsen til i henhold til artikel 17, stk. 1, TEU at fremme Unionens almene interesser og, såfremt det er relevant, tage passende initiativer med henblik herpå.
- 46 På social- og arbejdsmarkedspolitikens særlige område har afsnit X i EUF-traktatens tredje del, således som generaladvokaten har anført i punkt 73 i forslaget til afgørelse, bl.a. til formål at fremme arbejdsmarkedsparternes rolle og at lette dialogen mellem dem, idet deres uafhængighed respekteres, og artikel 154, stk. 1, TEUF bestemmer, at Kommissionen bl.a. har til opgave at fremme konsultationen af arbejdsmarkedets parter på EU-plan. I den særlige sammenhæng, som iværksættelsen af aftaler indgået mellem arbejdsmarkedets parter på EU-plan udgør, er arbejdsmarkedets parter i øvrigt ved artikel 155, stk. 2, TEUF tillagt en ret, som er sammenlignelig med den, som Parlamentet og Rådet mere generelt har i henhold til henholdsvis artikel 225 TEUF og 241 TEUF til at anmode Kommissionen om at fremsætte passende forslag med henblik på gennemførelse af traktaterne.
- 47 Med udtrykket »på forslag af Kommissionen« tillægger artikel 155, stk. 2, TEUF imidlertid denne institution en specifik kompetence, der – selv om den kun kan udøves efter en fælles anmodning fra arbejdsmarkedets parter – når en sådan anmodning først er fremsat, nærmer sig den almindelige initiativret med henblik på vedtagelse af lovgivningsmæssige retsakter, som er fastsat i artikel 17, stk. 2, TEU, eftersom et forslag fra Kommissionen er en forudsætning for, at Rådet kan vedtage en afgørelse i henhold til denne bestemmelse. Denne kompetence falder inden for rammerne af den rolle, som Kommissionen er tildelt i artikel 17, stk. 1, TEU, og som i nærværende sammenhæng består i at vurdere, om det henset til Unionens almene interesser vil være hensigtsmæssigt at forelægge Rådet et forslag på grundlag af en aftale, der er indgået mellem arbejdsmarkedets parter, med henblik på gennemførelse heraf på EU-plan.

- 48 Det bemærkes ligeledes i denne henseende, at hver EU-institution ifølge artikel 13, stk. 2, TEU handler inden for rammerne af de beføjelser, der er tildelt den ved traktaterne, og i overensstemmelse med de procedurer, betingelser og mål, der er fastsat i disse. Denne bestemmelse er udtryk for princippet om den institutionelle ligevægt, der er karakteristisk for Unionens institutionelle opbygning, hvilket forudsætter, at hver enkelt af institutionerne udøver sine beføjelser under hensyntagen til de øvrige institutioners beføjelser (dom af 14.4.2015, Rådet mod Kommissionen, C-409/13, EU:C:2015:217, præmis 64 og den deri nævnte retspraksis). Kommissionens initiativret som omhandlet i artikel 17, stk. 2, TEU udgør et af udtrykkene for dette princip (dom af 19.12.2019, Puppinck m.fl. mod Kommissionen, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, præmis 60). I den særlige sammenhæng, som iværksættelsen af aftaler indgået mellem arbejdsmarkedets parter på EU-plan udgør, gælder det samme for den specifikke kompetence, som er tildelt Kommissionen ved artikel 155, stk. 2, TEUF.
- 49 Den fortolkning af artikel 155, stk. 2, TEUF, som EPSU forfægter, ville således bringe den nævnte ligevægt i fare og risikere at forstyrre Kommissionens forfølgelse af sin opgave som angivet i denne doms præmis 45, der består i at fremme Unionens almene interesser i overensstemmelse med artikel 17, stk. 1, TEU. Denne fortolkning ville nemlig indebære, at de interesser, som alene de arbejdsmarkedsparter, der har underskrevet en aftale, har, vil gå forud for den opgave, som er betroet Kommissionen, bestående i at fremme Unionens almene interesser.
- 50 Endelig bemærkes, at det fremgår af artikel 17, stk. 3, tredje afsnit, TEU, at »Kommissionen udfører sine opgaver i fuldkommen uafhængighed«, idet »Kommissionens medlemmer [hverken må] søge eller modtage instruktioner fra nogen regering, nogen institution, noget andet organ eller nogen anden organisation«. Som Retten med føje fastslog i den appellerede doms præmis 78, ville en fortolkning af artikel 155, stk. 2, TEU, hvorefter Kommissionen under udøvelsen af sin initiativret er forpligtet til at forelægge Rådet et forslag til afgørelse om iværksættelse på EU-plan af den aftale, der er indgået mellem arbejdsmarkedets parter, imidlertid være i strid med princippet om Kommissionens uafhængighed ved varetagelsen af sine opgaver, således som dette princip er fastsat i artikel 17, stk. 3, tredje afsnit, TEU.
- 51 Denne konklusion kan ikke drages i tvivl af EPSU's argumentation om, at Kommissionens uafhængighed bevares, eftersom den under alle omstændigheder vil kunne fremlægge sin holdning for Rådet gennem en »begrundelse«. Den begrundelse, der ledsager et forslag fra Kommissionen, formodes nemlig kun at angive de hensyn, der begrundet dette forslag.
- 52 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det fastslås, at Retten ikke begik en retlig fejl i den appellerede doms præmis 34, 63-81 og 93 ved fortolkningen af artikel 17, stk. 1-3, TEU. Retten gav nemlig ikke Kommissionen en større rolle på bekostning af arbejdsmarkedsparternes og Rådets rolle i forbindelse med proceduren i henhold til artikel 154 TEUF og 155 TEUF.
- 53 For det andet bemærkes hvad angår EPSU's argumentation om, at Retten begik en retlig fejl i den appellerede doms præmis 74-77 og 87 ved at fastslå, at når arbejdsmarkedets parter først har indgået en aftale, »får [Kommissionen] atter ledelsen af [proceduren]« med henblik på at vurdere, om det vil være hensigtsmæssigt at forelægge Rådet et forslag til afgørelse om iværksættelse på EU-plan af en sådan aftale, at EPSU blot har foreholdt Retten, at den foretog en sådan fortolkning alene henset til ordlyden af artikel 155, stk. 2, TEUF uden hensyntagen til formålet med artikel 154 TEUF og 155 TEUF og den sammenhæng, hvori disse bestemmelser indgår.

- 54 I denne henseende bemærkes, at Rettens betragtninger i den appellerede doms præmis 74 netop følger af den analyse, som den foretog i dommens præmis 71-73 vedrørende den rolle, som henholdsvis institutionerne og arbejdsmarkedets parter spiller i forbindelse med de forskellige faser, der er fastsat i artikel 154 TEUF og 155 TEUF, omfattende konsultation, forhandling og iværksættelse på EU-plan af aftaler indgået på det social- og arbejdsmarkedspolitiske område.
- 55 Retten fremhævede således med føje, at arbejdsmarkedets parter under den høringsfase, som Kommissionen iværksætter, og som er reguleret ved artikel 154, stk. 2 og 3, TEUF, kan meddele Kommissionen, at de ønsker at indlede processen i artikel 155 TEUF. Dernæst kan arbejdsmarkedets parter under forhandlingsfasen, således som det er fastsat i artikel 155, stk. 1, TEUF, etablere overenskomstsmæssige forbindelser, herunder ved at indgå aftaler. Endelig indledes iværksættelsesfasen efter den ene eller den anden af de to procedurer, som er fastsat ved artikel 155, stk. 2, TEUF. Hvad særligt angår den procedure, der gør det muligt at iværksætte aftalen på EU-plan, fastsætter denne bestemmelse udtrykkeligt, at Rådet træffer afgørelse »på forslag af Kommissionen«, og konkretiserer, i forbindelse med den ikke-lovgivningsmæssige procedure, som den indfører, Kommissionens initiativret i overensstemmelse med artikel 17, stk. 2, TEU.
- 56 Det følger heraf, at Retten for at nå frem til den omhandlede konklusion i den appellerede doms præmis 74, ikke i dommens præmis 71-73 udelukkende støttede sig på ordlyden af artikel 155, stk. 2, TEUF, men ligeledes tog hensyn til den sammenhæng, som artikel 154 TEUF og 155 TEUF og artikel 17, stk. 2, TEU samlet set udgør, idet denne sammenhæng, således som det er blevet fastslået i denne doms præmis 45-49, blot bekræfter, at selv om initiativet til at indlede forhandlingsfasen og indgåelsen af en aftale påhviler de berørte arbejdsmarkedsparter alene, tilkommer det i forbindelse med iværksættelsesfasen på grundlag af artikel 155, stk. 2, TEUF Kommissionen at undersøge, om der er anledning for den til at forelægge Rådet et forslag til afgørelse om iværksættelse af den pågældende aftale på EU-plan, idet Kommissionen således igen får ledelsen af proceduren.
- 57 EPSU's argumentation om, at Retten begik en retlig fejl i den appellerede dom ved at fastslå, at når arbejdsmarkedets parter først har indgået en aftale og anmodet om iværksættelse af denne på EU-plan, »får [Kommissionen] atter ledelsen af [proceduren]«, skal derfor forkastes.
- 58 For det tredje har EPSU gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl i den appellerede dom, for så vidt som en fortolkning, hvorefter Kommissionen udøver en skønsbeføjelse af »politisk« karakter med hensyn til, om det vil være hensigtsmæssigt af forelægge Rådet et forslag til afgørelse om iværksættelse på EU-plan af aftaler indgået mellem arbejdsmarkedets parter, vil gøre indgreb i disses uafhængighed og ændre karakteren af processen i artikel 155 TEUF, i strid med de grundlæggende rettigheder, som arbejdsmarkedets parter er anerkendt. Kommissionen ville således indtage en »tredje plads ved forhandlingsbordet«, og Rådet ville blive frataget muligheden for at udøve sin beføjelse til at vedtage eller forkaste teksten til den aftale, som er indgået mellem arbejdsmarkedets parter, og hvis iværksættelse på EU-plan er påtænkt i henhold til artikel 155, stk. 2, TEUF.
- 59 En sådan argumentation kan heller ikke tiltrædes, idet EPSU anlægger en fejlagtig fortolkning af sidstnævnte bestemmelse for så vidt angår forbindelsen mellem forhandlingsfasen og iværksættelsesfasen vedrørende de aftaler, der forhandles og indgås af arbejdsmarkedets parter på EU-plan.

- 60 Artikel 151, stk. 1, TEUF fastsætter ganske vist, at »dialogen på arbejdsmarkedet« er et af Unionens mål. Som anført i denne doms præmis 46 har bestemmelserne i afsnit X i EUF-traktatens tredje del om »social- og arbejdsmarkedspolitikken« i øvrigt til formål at fremme arbejdsmarkedsparternes rolle og lette dialogen mellem dem, idet deres uafhængighed respekteres.
- 61 Denne uafhængighed, som er forankret i artikel 152, stk. 1, TEUF, indebærer, således som Retten med føje anførte i den appellerede doms præmis 86, at under den fase, hvor arbejdsmarkedets parter forhandler om en aftale, råder de selv »fuldt ud over« denne fase og kan føre drøftelser og handle frit uden at modtage styring eller instruktioner fra nogen og navnlig ikke fra medlemsstaterne eller EU-institutionerne.
- 62 Denne uafhængighed, der kendetegner den fase, hvor der forhandles om en eventuel aftale mellem arbejdsmarkedets parter, betyder imidlertid ikke, at Kommissionen automatisk skal forelægge Rådet et forslag til afgørelse om iværksættelse på EU-plan af en sådan aftale efter fælles anmodning fra disse parter, eftersom dette ville svare til at tildele arbejdsmarkedets parter en egen initiativret, som ikke tilkommer dem.
- 63 Som det fremgår af det, der er fastslået i denne doms præmis 47-49, ville den institutionelle ligevægt, som følger af artikel 154 TEUF og 155 TEUF – hvis dette var konsekvensen af denne uafhængighed – blive ændret, således at arbejdsmarkedets parter blev tildelt en beføjelse i forhold til Kommissionen, som hverken Parlamentet eller Rådet har.
- 64 Retten fastslog således med føje i den appellerede doms præmis 87, at når arbejdsmarkedets parter frit har forhandlet om og indgået en aftale, og de underskrivende parter i fællesskab har anmodet om iværksættelse af denne aftale på EU-plan, »har [Kommissionen] [...] igen ret til at deltage i proceduren og får igen ledelsen af denne« i henhold til artikel 155, stk. 2, TEUF.
- 65 Såfremt EPSU's fortolkning blev godtaget, ville der ske en sammenblanding af den fase, hvor der forhandles om den pågældende aftale, og hvorunder arbejdsmarkedets parter nyder en fuldstændig uafhængighed, der er blevet respekteret i det foreliggende tilfælde, med den fase, hvor denne aftale iværksettes på EU-plan, og hvorunder disse parter ikke længere er aktører, eftersom Rådet, således som Retten bemærkede i den appellerede doms præmis 74, i henhold til artikel 155, stk. 2, TEUF »handler på forslag af Kommissionen«.
- 66 Det følger heraf, at det var med føje, at Retten i den appellerede doms præmis 90 fastslog, at formålet om at fremme arbejdsmarkedsparternes rolle og dialogen mellem dem og samtidig respektere deres uafhængighed som fastsat i EUF-traktaten ikke indebærer, at Kommissionen er forpligtet til at imødekomme en fælles anmodning fra de parter, som har underskrevet en aftale, om iværksættelse af denne aftale på EU-plan i henhold til artikel 155, stk. 2, TEUF.
- 67 Der skal i øvrigt henvises til den altafgørende betydning, som retten til at forhandle og indgå kollektive overenskomster, som fastsat i artikel 28 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, har i EU-retten (jf. i denne retning dom af 15.7.2010, Kommissionen mod Tyskland, C-271/08, EU:C:2010:426, præmis 37). I det foreliggende tilfælde er denne grundlæggende rettighed blevet overholdt i forbindelse med den fase, hvor arbejdsmarkedets parter forhandlede om den omhandlede aftale. EPSU kan følgelig ikke hævde, at Rettens fortolkning af artikel 155, stk. 2, TEUF, hvorved det anerkendes, at Kommissionen har en

beslutningskompetence i den fase, hvor den omhandlede aftale iværksættes, i en situation, hvor arbejdsmarkedets parter vælger at indgive en anmodning til Kommissionen med henblik på denne iværksættelse på EU-plan, tilsidesætter disse parters grundlæggende rettigheder.

- 68 Dette kan endnu mindre være tilfældet, for så vidt som iværksættelsen af aftaler, der indgås på EU-plan, i henhold til artikel 155, stk. 2, TEUF under alle omstændigheder kan finde sted efter de fremgangsmåder og den praksis, som arbejdsmarkedets parter og medlemsstaterne normalt anvender.
- 69 Under alle omstændigheder må det konstateres, at den argumentation, hvormed EPSU har foreholdt Retten, at den med urette fraveg sin egen praksis i henhold til dom af 17. juni 1998, UEAPME mod Rådet (T-135/96, EU:T:1998:128), eftersom det skulle fremgå af denne dom, at Kommissionens beføjelser i forbindelse med iværksættelsesfasen vedrørende en aftale, der er indgået mellem arbejdsmarkedets parter på EU-plan, på grundlag af artikel 155, stk. 2, TEUF, er begrænset til en kontrol af, om de arbejdsmarkedsparter, der har underskrevet den pågældende aftale, er repræsentative, og om denne aftale er lovlig, men ikke omfatter en kontrol af, om det vil være hensigtsmæssigt at forelægge Rådet et forslag til afgørelse om iværksættelse af denne aftale, beror på en fejlagtig fortolkning af denne dom, hvorfor den er ugrundet.
- 70 Efter at Retten i præmis 84 i dom af 17. juni 1998, UEAPME mod Rådet (T-135/96, EU:T:1998:128), havde bemærket, at Kommissionen, efter at arbejdsmarkedets parter har rettet en fælles anmodning til den om iværksættelse af en aftale på EU-plan, igen får ledelsen af proceduren, fastslog den nemlig udtrykkeligt i dommens præmis 85, at Kommissionen på det tidspunkt, hvor den igen retmæssigt kan deltage i procedurens afvikling, »navnlige« skal undersøge, om de parter, der har underskrevet aftalen, er repræsentative, således at Retten på ingen måde udelukkede, at Kommissionen havde andre opgaver. Da spørgsmålet om Kommissionens kontrol af hensigtsmæssigheden af at iværksætte aftalen på EU-plan ikke var rejst i den sag, der gav anledning til den nævnte dom, skulle Retten i øvrigt ikke tage stilling til dette aspekt.
- 71 Det følger heraf, at udtrykket »om der er anledning til«, der er anvendt i præmis 84 i dom af 17. juni 1998, UEAPME mod Rådet (T-135/96, EU:T:1998:128), i modsætning til, hvad EPSU har anført, ikke kan fortolkes således, at det begrænser de beføjelser, der er tillagt Kommissionen i forbindelse med den fase, hvor en aftale iværksættes på EU-plan, til alene at omfatte en kontrol af arbejdsmarkedsparternes repræsentativitet og lovligheden af aftalens bestemmelser.
- 72 For det fjerde bemærkes hvad angår EPSU's argumentation om, at Retten begik en retlig fejl i den appellerede doms præmis 82 og 94-98 med hensyn til afgrænsningen af Parlamentets rolle i forbindelse med proceduren i henhold til artikel 154 TEUF og 155 TEUF i forhold til arbejdsmarkedsparternes rolle, at EPSU med denne argumentation reelt anfægter Rettens betragtninger i den appellerede doms præmis 82 uden at fremsætte den mindste kritik af de i dommens præmis 94-98 anførte betragtninger vedrørende demokratiprincippet i artikel 10, stk. 1 og 2, TEU og det angivelige princip om »horisontal nærhed«.
- 73 For så vidt angår den appellerede doms præmis 82 bemærkede Retten, for så vidt som sagsøgerne i første instans gjorde gældende, at arbejdsmarkedets parter har beføjelse til at pålægge Kommissionen at forelægge Rådet et forslag til afgørelse om iværksættelse af deres aftaler på EU-plan, med rette, at hvis en sådan fortolkning blev lagt til grund, ville arbejdsmarkedets parter have større indflydelse på indholdet af de retsakter, der vedtages på det social- og

arbejdsmarkedspolitiske område på grundlag af artikel 154 TEUF og 155 TEUF, end den, der kan udøves af Parlamentet, som i henhold til artikel 155, stk. 2, TEUF blot skal underrettes, før en retsakt vedtages.

- 74 Retten fastslog i øvrigt med rette, at den fortolkning, som sagsøgerne i første instans forfægtede, ville medføre, at arbejdsmarkedets parter vil have beføjelse til at tvinge Kommissionen til at handle på det social- og arbejdsmarkedspolitiske område, mens artikel 225 TEUF alene giver Parlamentet ret til at anmode Kommissionen om at fremsætte »passende forslag om spørgsmål, som efter dets opfattelse kræver udarbejdelse af en EU-retsakt til gennemførelse af traktaterne«, og – hvis Kommissionen ikke fremsætter noget forslag – ret til at få en begrundelse herfor fra Kommissionen. Tilsvarende kan Rådet i henhold til artikel 241 TEUF alene anmode Kommissionen om at foretage sådanne undersøgelser, som det anser for hensigtsmæssige for at virkeliggøre de fælles mål, og om at forelægge det dertil egnede forslag, og Rådet har – hvis Kommissionen ikke fremsætter noget forslag – ret til en begrundelse herfor fra Kommissionen. Denne konklusion kan ikke drages i tvivl af EPSU's argumentation om, at arbejdsmarkedets parter uafhængigt forhandler om, udarbejder og godkender den pågældende aftales tekst, og at Parlamentet altid deltager i denne proces, eftersom Kommissionen har pligt til at underrette det.
- 75 Det fremgår af samtlige ovenstående betragtninger, at Retten i modsætning til, hvad EPSU har gjort gældende, ikke begik en retlig fejl med hensyn til fortolkningen af artikel 155, stk. 2, TEUF efter denne bestemmelses ordlyd, kontekst og formål og heller ikke ændrede den institutionelle ligevægt, der følger af artikel 154 TEUF og 155 TEUF.
- 76 Denne konklusion kan ikke drages i tvivl af EPSU's generelle argumentation om, at Retten begik en retlig fejl ved ikke at anvende de principper, der er nævnt i præmis 70 i dom af 14. april 2015, Rådet mod Kommissionen (C-409/13, EU:C:2015:217).
- 77 I denne henseende bemærkes, at Domstolen i præmis 70 i dom af 14. april 2015, Rådet mod Kommissionen (C-409/13, EU:C:2015:217), fastslog, at den lovgivningsmæssige initiativret, som Kommissionen har ifølge artikel 17, stk. 2, TEU og artikel 289 TEUF, indebærer, at det tilkommer denne institution at beslutte, om den skal fremlægge et forslag til en retsakt, ud over i de tilfælde, hvor den i henhold til EU-retten er forpligtet til at gøre dette.
- 78 Det følger ganske rigtigt af dom af 14. april 2015, Rådet mod Kommissionen (C-409/13, EU:C:2015:217), at der findes tilfælde i traktaterne, hvor Kommissionen er forpligtet til at fremlægge et lovgivningsforslag.
- 79 EPSU har imidlertid ikke underbygget sin argumentation om, at iværksættelse på EU-plan af en aftale indgået mellem arbejdsmarkedets parter i henhold til artikel 155, stk. 2, TEUF i medfør af den retspraksis, der følger af denne dom, udgør et sådant tilfælde. EPSU har nemlig blot anført, at Kommissionen i henhold til denne bestemmelse har pligt til at fremlægge et sådant forslag, og at det tilkommer Rådet i lyset af teksten til den aftale, som er indgået mellem arbejdsmarkedets parter, og hvis iværksættelse på EU-plan er påtænkt, at afgøre, om dette forslag bør vedtages. Denne argumentation må følgelig forkastes.
- 80 Henset til det ovenstående skal det andet appelanbringende forkastes i sin helhed.

***Det første anbringende vedrørende en retlig fejl med hensyn til den lovgivningsmæssige karakter af retsakter vedtaget på grundlag af artikel 155, stk. 2, TEUF***

*Parternes argumentation*

- 81 Med det første appelanbringende har EPSU gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl i den appellerede doms præmis 69, 73, 89, 96 og 100 ved at lægge til grund, at retsakter, der vedtages ved afgørelse truffet af Rådet i henhold til artikel 155, stk. 2, TEUF, ikke er lovgivningsmæssige.
- 82 I denne henseende har EPSU for det første gjort gældende, at »konsekvenserne« af de direktiver, der vedtages ved afgørelse truffet af Rådet i henhold til artikel 155, stk. 2, TEUF, ikke adskiller sig fra konsekvenserne af de direktiver, der vedtages i henhold til artikel 153 TEUF.
- 83 EPSU har for det andet anført, at Retten i den appellerede doms præmis 69 og 89 lagde vægt på karakteren af fasen for iværksættelse af den omhandlede aftale på grundlag af artikel 155, stk. 2, TEUF og kvalificeringen af den retsakt, der skulle vedtages i henhold til denne bestemmelse, snarere end på de »væsentlige konsekvenser« af sidstnævnte. EPSU har desuden anført, at Rettens konklusion i den appellerede doms præmis 96 er uforenelig med dels de foranstaltninger, der vedtages i henhold til artikel 155, stk. 2, TEUF, som bevarer deres lovgivningsmæssige karakter, dels med Domstolens praksis vedrørende direktiver vedtaget på det social- og arbejdsmarkedspolitiske område.
- 84 EPSU har for det tredje gjort gældende, at fasen for iværksættelse af en aftale indgået mellem arbejdsmarkedets parter på EU-plan på grundlag af artikel 155, stk. 2, TEUF, udgør en »særlig lovgivningsprocedure« som omhandlet i artikel 289, stk. 2, TEUF. Ifølge EPSU er Rettens henvisning til dom af 6. september 2017, Slovakiet og Ungarn mod Rådet (C-643/15 og C-647/15, EU:C:2017:631), i den appellerede doms præmis 69 ikke relevant og kan ikke medføre, at de foranstaltninger, der vedtages i henhold til artikel 155, stk. 2, TEUF, mister deres »overvejende lovgivningsmæssige« karakter.
- 85 Kommissionen har anført, at det første appelanbringende skal forkastes som uvirksomt og under alle omstændigheder som ugrundet.

*Domstolens bemærkninger*

- 86 Indledningsvis bemærkes, at Retten i den appellerede doms præmis 69 i forbindelse med sin kontekstbaserede fortolkning af artikel 155, stk. 2, TEUF anførte, at eftersom denne bestemmelse ikke indeholder nogen udtrykkelig henvisning til den »almindelige lovgivningsprocedure« eller den »særlige lovgivningsprocedure« som omhandlet i artikel 289, stk. 1 og 2, TEUF, udgør fasen for iværksættelse på EU-plan af aftaler indgået mellem arbejdsmarkedets parter ikke en »lovgivningsprocedure« som omhandlet i sidstnævnte bestemmelse, og at foranstaltninger, som vedtages efter denne fase, ikke udgør »lovgivningsmæssige retsakter« som omhandlet i artikel 289, stk. 3, TEUF.
- 87 I denne henseende bemærkes, at spørgsmålet om den lovgivningsmæssige karakter af retsakter vedtaget i henhold til artikel 155, stk. 2, TEUF er forskelligt fra spørgsmålet om Kommissionens beføjelse til at afgøre, om det vil være hensigtsmæssigt at forelægge Rådet et forslag om iværksættelse på EU-plan af aftaler indgået mellem arbejdsmarkedets parter.

- 88 Således som generaladvokaten har anført i punkt 72 i forslaget til afgørelse, er denne beføjelses omfang nemlig det samme, uanset om den retsakt, der forelægges Rådet i form af et forslag med henblik på vedtagelse, er af lovgivningsmæssig karakter eller ej.
- 89 Det følger heraf, at det første appelanbringende skal forkastes.

***Det tredje anbringende vedrørende en retlig fejl begået af Retten ved vurderingen af omfanget af dens retslige prøvelse***

*Parternes argumentation*

- 90 Med det tredje appelanbringende har EPSU gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl i den appellerede doms præmis 31-33, 78, 79, 109-112, 122 og 133, idet den begrænsede intensiteten af den retslige prøvelse af den omtvistede afgørelse på grund af dels dennes politiske karakter, dels risikoen for at bringe Kommissionens uafhængighed i fare.
- 91 EPSU har i denne henseende anført, at Rettens fortolkning, hvorefter Kommissionen råder over et vidt skøn af politisk karakter ved afgørelsen af, om den vil forelægge Rådet et forslag til afgørelse om iværksættelse af en aftale indgået mellem arbejdsmarkedets parter på EU-plan, er baseret på en fejlagtig fortolkning af EUF-traktatens bestemmelser, den sammenhæng, hvori disse indgår, og deres formål samt af dom af 17. juni 1998, UEAPME mod Rådet (T-135/96, EU:T:1998:128). Ifølge EPSU er Kommissionens rolle, før den forelægger Rådet forslaget til afgørelse om iværksættelse af en sådan aftale på EU-plan, nemlig ikke politisk, men »overvejende retlig«.
- 92 EPSU har i øvrigt gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl i den appellerede doms præmis 112 ved at »drage paralleller« til dom af 23. april 2018, One of Us m.fl. mod Kommissionen (T-561/14, EU:T:2018:210), vedrørende det europæiske borgerinitiativ. Ifølge EPSU kan proceduren i artikel 154 TEUF og 155 TEUF ikke sidestilles med proceduren vedrørende det europæiske borgerinitiativ, eftersom dette initiativ for det første ikke udgør hverken en procedure for kollektive forhandlinger eller udøvelse af en grundlæggende rettighed, der er sikret ved artikel 28 i chartret om grundlæggende rettigheder, og eftersom de parter, der indleder denne procedure, for det andet ikke deltager i udarbejdelsen af teksten til lovgivningsforslaget.
- 93 Kommissionen har bestridt EPSU's argumentation. Den har navnlig anført, at Retten med føje fandt, at intensiteten af dens prøvelse af den omtvistede afgørelse i henhold til Domstolens faste praksis var begrænset.

*Domstolens bemærkninger*

- 94 EPSU har i forbindelse med det tredje anbringende i det væsentlige foreholdt Retten, at den begik en retlig fejl med hensyn til intensiteten af dens retslige prøvelse af den omtvistede afgørelse, og har herved henvist til den appellerede doms præmis 31-33, 78, 79, 109-112, 122 og 133.
- 95 I denne henseende fremgår det i det væsentlige af nærværende doms præmis 62 og 64, at Kommissionen ikke er forpligtet til at forelægge Rådet et forslag til afgørelse om iværksættelse på EU-plan af den aftale, der er indgået mellem arbejdsmarkedets parter, i henhold til artikel 155, stk. 2, TEUF, eftersom Kommissionen råder over et skøn ved afgørelsen af, om det vil være hensigtsmæssigt at forelægge Rådet et sådant forslag.



- 96 Som Retten med føje bemærkede i den appellerede doms præmis 110 og 111, fremgår det imidlertid af fast retspraksis, at når en institution skal foretage komplekse vurderinger, må den retslige prøvelse principielt begrænses til en kontrol af, om procedure- og begrundelsesforskrifterne er overholdt, og om de faktiske omstændigheder er materielt rigtige, samt til, om der foreligger retlige fejl, en åbenbar fejl ved vurderingen af de faktiske omstændigheder eller magtfordrejning (jf. dom af 1.7.2008, Chronopost og La Poste mod UFX m.fl., C-341/06 P og C-342/06 P, EU:C:2008:375, præmis 143 og den deri nævnte retspraksis). En begrænsning af den retslige prøvelse er navnlig påkrævet, når EU-institutionerne som i nærværende sag dels skal tage hensyn til potentielt modstridende interesser som f.eks. Unionens almene interesser og arbejdsmarkedsparternes interesser, dels træffe beslutninger, som indebærer politiske valg (jf. i denne retning dom af 5.10.1994, Tyskland mod Rådet, C-280/93, EU:C:1994:367, præmis 91, og af 14.7.2005, Rica Foods mod Kommissionen, C-40/03 P, EU:C:2005:455, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis).
- 97 EPSU's argumentation kan ikke rejse tvivl om Rettens vurdering vedrørende omfanget af dens retslige prøvelse af den omtvistede afgørelse.
- 98 Hvad for det første angår EPSU's argumentation om, at den skønsbeføjelse, som Kommissionen råder over ved afgørelsen af, om den vil forelægge Rådet et forslag til afgørelse om iværksættelse af en aftale indgået mellem arbejdsmarkedets parter på EU-plan, ikke er af politisk karakter, men »overvejende retlig«, bemærkes, at Kommissionen ganske vist foretager en retlig vurdering, når den skal undersøge, om de parter, der har underskrevet denne aftale, er repræsentative, og om aftalens bestemmelser er lovlige, i overensstemmelse med artikel 155, stk. 2, TEUF. Således som Retten med føje bemærkede i den appellerede doms præmis 79, skal Kommissionen imidlertid, når den modtager en anmodning fra de berørte arbejdsmarkedsparter om iværksættelse på EU-plan af denne aftale, ligeledes vurdere, om det, bl.a. i lyset af hensyn af politisk, økonomisk og social art, vil være hensigtsmæssigt at iværksætte aftalen på EU-plan.
- 99 For det andet kan EPSU's argumentation om, at Retten begik en retlig fejl i den appellerede doms præmis 112 ved at »drage paralleller« til dom af 23. april 2018, One of Us m.fl. mod Kommissionen (T-561/14, EU:T:2018:210), vedrørende det europæiske borgerinitiativ, ikke føre til ophævelse af den appellerede dom, eftersom Retten, således som det fremgår af de foregående præmisser, ikke begik en retlig fejl ved at begrænse sin legalitetskontrol af den omtvistede afgørelse.
- 100 Henset til ovenstående betragtninger skal det konkluderes, at Retten ikke begik en retlig fejl ved at fastslå, at intensiteten af dens retslige prøvelse af den omtvistede afgørelse var begrænset i det foreliggende tilfælde.
- 101 Det tredje appelanbringende skal følgelig forkastes.

***Det fjerde anbringende vedrørende en retlig fejl med hensyn til lovligheden af den omtvistede afgørelses begrundelse***

*Parternes argumentation*

- 102 EPSU har med det fjerde appelanbringende gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl i den appellerede doms præmis 116-140, idet den fastslog, at de grunde, der var anført i den omtvistede afgørelse, ikke var »fejlagtige, grundløse og utilstrækkelige«.

- 103 EPSU har for det første gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl i den appellerede doms præmis 118, idet den fastslog, at begrundelsen for den omtvistede afgørelse i henhold til artikel 296 TEUF var tilstrækkelig til, at det var muligt at få kendskab til de forhold, som lå til grund for Kommissionens vurdering. EPSU har i denne henseende anført, at de grunde, der er anført i den omtvistede afgørelse, er urigtige, og at disse forhold ikke svarer til dem, der blev påberåbt under den procedure, der gik forud for vedtagelse af denne afgørelse.
- 104 EPSU har for det andet anført, at Retten begik flere fejl i analysen af de anførte grunde i den appellerede doms præmis 130, 131, 133 og 136, da disse »er materielt urigtige og/eller ikke relevante«. Desuden tog Retten i den appellerede doms præmis 136 og 138 ikke hensyn til den omstændighed, at Kommissionen i den omtvistede afgørelse ikke havde angivet, dels hvorfor den i modsætning til, hvad den havde anført i sin korrespondance med EPSU, ikke havde foretaget en »konsekvensanalyse«, dels begrundelsen for, at den fraveg de meddelelser, som den havde offentliggjort på området. EPSU har navnlig foreholdt Retten, at den i den appellerede doms præmis 138 fastslog, at sagsøgerne i første instans ikke nærmere havde angivet, i henhold til hvilken bestemmelse Kommissionen skulle være forpligtet til at foretage en sådan »konsekvensanalyse«, inden den afslog at udnytte sin initiativret, selv om disse meddelelser havde skabt en »berettiget forventning« hos sagsøgerne i første instans, som gjorde det obligatorisk at foretage en »retlig kontrol« og en »konsekvensanalyse«.
- 105 EPSU har for det tredje anfægtet den fortolkning, som Retten anlagde i den appellerede doms præmis 131 og 132, af Domstolens praksis vedrørende direktiverne om information og høring af arbejdstagere.
- 106 Kommissionen har gjort gældende, at det fjerde appelanbringende skal forkastes.

#### *Domstolens bemærkninger*

- 107 Det fjerde appelanbringende består i det væsentlige af to led, hvoraf det første vedrører en retlig fejl begået af Retten med hensyn til Kommissionens overholdelse af begrundelsespligten vedrørende den omtvistede afgørelse og det andet en retlig fejl begået af Retten med hensyn til begrundelsens rigtighed.
- *Det fjerde appelanbringendes første led vedrørende en retlig fejl med hensyn til Kommissionens overholdelse af begrundelsespligten*
- 108 Indledningsvis bemærkes, at det begrundelseskrav, der følger af artikel 296 TEUF, ifølge fast retspraksis udgør en væsentlig formforskrift, som skal adskilles fra spørgsmålet om, hvorvidt begrundelsen er materielt rigtig, hvilket henhører under realiteten for så vidt angår den anfægtede retsakts lovlighed. I lyset heraf skal den begrundelse, som kræves i henhold til artikel 296 TEUF, tilpasses karakteren af denne retsakt og klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at den kompetente ret kan udøve sin prøvelsesret (jf. dom af 14.10.2010, Deutsche Telekom mod Kommissionen, C-280/08 P, EU:C:2010:603, præmis 130 og den deri nævnte retspraksis).

- 109 Dernæst skal det nærmere indhold af begrundelseskravet ifølge Domstolens ligeledes faste praksis, som Retten henviste til i den appellerede doms præmis 115, fastlægges i lyset af den konkrete sags omstændigheder, navnlig indholdet af den omtvistede retsakt, karakteren af de anførte grunde samt den interesse, som retsaktens adressater samt andre, der må anses for umiddelbart og individuelt berørt af denne retsakt, kan have i begrundelsen. Det kræves ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige elementer, da spørgsmålet, om en retsacts begrundelse opfylder kravene efter artikel 296 TEUF, ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område (dom af 1.7.2008, Chronopost og La Poste mod UFXE m.fl., C-341/06 P og C-342/06 P, EU:C:2008:375, præmis 88 og den deri nævnte retspraksis).
- 110 EPSU har i denne henseende gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl i den appellerede doms præmis 118, idet den fastslog, at adressaterne for den omtvistede afgørelse, nemlig TUNED og EUPAE, havde kunnet få kendskab til de forhold, som begrundede denne afgørelse.
- 111 I den foreliggende sag angav Retten i den appellerede doms præmis 116 de tre grunde, som den omtvistede afgørelse var baseret på, og som er gengivet i denne doms præmis 13. I den appellerede doms præmis 117 henviste Retten til den sammenhæng, hvori denne afgørelse var blevet vedtaget. Retten bemærkede, at Kommissionen havde hørt de berørte arbejdsmarkedsparter om, hvorvidt en EU-indsats vedrørende information og høring af tjenestemænd og andre ansatte i centraladministrationerne ville være hensigtsmæssig, og at det netop var i forbindelse med en sådan høring, at disse arbejdsmarkedsparter havde forhandlet om og indgået den omhandlede aftale. Henset til de grunde, der var anført i den omtvistede afgørelse, og den sammenhæng, hvori denne afgørelse blev truffet, begik Retten således ikke en retlig fejl ved i den appellerede doms præmis 118 at fastslå, at afgørelsen var tilstrækkeligt begrundet henset til artikel 296 TEUF, således at adressaterne for denne, nemlig TUNED og EUPAE, for det første havde kunnet få kendskab til de tre forhold, som dannede grundlaget for Kommissionens vurdering, og bestride dem, og således at Retten for det andet kunne foretage en prøvelse af dette grundlag.
- 112 Således som generaladvokaten har anført i punkt 104 i forslaget til afgørelse, var den omtvistede afgørelse nemlig rettet til de arbejdsmarkedsparter, som havde indgået den omhandlede aftale, og som på grund af både deres position og Kommissionens forudgående kommunikation og høringer allerede havde kendskab til den sammenhæng, hvori denne afgørelse om afslag var blevet vedtaget.
- 113 På denne baggrund skal argumentationen om, at Retten med urette fastslog, at den omtvistede afgørelses begrundelse var tilstrækkelig, og at adressaterne for denne afgørelse således kunne få kendskab til grundlaget for denne, forkastes.
- 114 Det følger heraf, at Retten i den appellerede doms præmis 119 med føje fastslog, at den omtvistede afgørelse opfyldte begrundelseskravet i artikel 296 TEUF.
- 115 Det fjerde appelanbringendes første led skal derfor forkastes.
- *Det fjerde appelanbringendes andet led vedrørende en retlig fejl begået af Retten med hensyn til rigtigheden af den omtvistede afgørelses begrundelse*
- 116 Hvad angår rigtigheden af den omtvistede afgørelses begrundelse er EPSU af den opfattelse, at de grunde, der er anført i denne afgørelse, er materielt urigtige og/eller ikke relevante.

- 117 EPSU har for det første med hensyn til den appellerede doms præmis 130 og 136, der omhandler den første af disse grunde, gjort gældende, at Rettens ræsonnement er faktisk og retligt forkert, eftersom adskillige direktiver allerede finder anvendelse på tjenestemænd og andre ansatte i medlemsstaternes centraladministrationer, og at Kommissionen ikke uden at have foretaget en »konsekvensanalyse« havde noget grundlag for at antyde, at Rådets vedtagelse af en afgørelse om iværksættelse af den omhandlede aftale på EU-plan ville have kunnet ændre disse administrationers struktur, organisation og funktion.
- 118 I denne henseende bemærkes indledningsvis, at for så vidt som EPSU søger at rejse tvivl om de faktiske konstateringer, der som sådan er foretaget af Retten, uden at gøre gældende, at der foreligger en urigtig gengivelse af de faktiske omstændigheder i denne forbindelse, skal denne argumentation afvises (jf. i denne retning dom af 16.12.2020, Rådet m.fl. mod K. Chrysostomides & Co. m.fl., C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P og C-604/18 P, EU:C:2020:1028, præmis 128 og den deri nævnte retspraksis).
- 119 Hvad i øvrigt angår argumentationen om, at der ikke blev foretaget nogen »konsekvensanalyse« af den omhandlede aftale, bemærkes, at EPSU ikke har forklaret, hvorfor en sådan »konsekvensanalyse« var nødvendig for at afgøre, om iværksættelse af den omhandlede aftale på EU-plan kunne have indvirkning på medlemsstaternes centraladministrationers funktion, og EPSU har følgelig ikke identificeret en retlig fejl begået af Retten.
- 120 Hvad angår den anden af de i den omtvistede afgørelse anførte grunde har EPSU gjort gældende, at Retten ikke tog hensyn til den omstændighed, at den omhandlede aftale indeholdt en klausul om et såkaldt »forbud mod forringelser«, som gav de berørte parter mere vidtgående rettigheder end dem, der allerede var anerkendt i visse medlemsstater, og som forhindrede, at disse rettigheder kunne ophæves i tilfælde af regeringsskifte.
- 121 I denne forbindelse har EPSU for det første ikke forklaret, hvorfor den manglende hensyntagen til den omstændighed, at den omhandlede aftale indeholdt en sådan klausul om »forbud mod forringelser«, indebærer, at Retten begik en retlig fejl i den appellerede doms præmis 131. For det andet bemærkes, at EPSU under alle omstændigheder ikke har gjort gældende, at der foreligger en urigtig gengivelse i forbindelse med Rettens konstatering i nævnte præmis 131 vedrørende det af Kommissionen anførte om, at 22 medlemsstater allerede, i 2014, havde regler om information og høring af tjenestemænd og andre ansatte i centraladministrationerne.
- 122 Med hensyn til den tredje grund i den omtvistede afgørelse har EPSU gjort gældende, at Retten i den appellerede doms præmis 133 hverken tog hensyn til den omhandlede aftales sektorspecifikke karakter eller spørgsmålet om, hvorvidt de berørte arbejdsmarkedsparter var repræsentative. Ifølge EPSU er EUPAE arbejdsmarkedspart for medlemsstaternes centraladministrationer, således at den omhandlede aftale vedrørte de centrale og ikke de lokale forvaltninger. Den omhandlede aftale påvirker desuden ikke medlemsstaternes centraladministrationers struktur, eftersom den kun vedrører retten til information og høring af tjenestemænd og andre ansatte i disse administrationer.
- 123 Det bemærkes, at det ikke er den appellerede doms præmis 133, men præmis 132, der specifikt vedrører undersøgelsen af den tredje grund i den omtvistede afgørelse. I præmis 132 foretog Retten imidlertid en faktisk vurdering, hvorefter iværksættelse af den omhandlede aftale på EU-plan ville påvirke medlemsstaterne meget forskelligt, alt efter deres grad af centralisering eller decentralisering. På grundlag af denne konstatering kunne Retten fastslå, at intet var til hinder for, at Kommissionen tog hensyn til sidstnævnte omstændighed og vurderede, at det ikke var ønskeligt

at iværksætte den omhandlede aftale på EU-plan. Da EPSU ikke har gjort gældende, at der blev foretaget en urigtig gengivelse af de faktiske omstændigheder, der indgik i denne faktuelle vurdering, kan dens argumentation vedrørende den tredje grund i den omtvistede afgørelse ikke prøves af Domstolen.

- 124 Det følger af ovenstående betragtninger, at EPSU's argumentation om, at de grunde, som er anført i den omtvistede afgørelse, er urigtige eller ikke relevante, skal forkastes.
- 125 Hvad for det andet angår EPSU's argumentation om, at Retten i den appellerede dom ikke tog hensyn til den omstændighed, at Kommissionen – der i sin korrespondance havde meddelt, at der ville blive gennemført en »konsekvensanalyse«, eller at en sådan endda var under udførelse – ikke i den omtvistede afgørelse havde angivet grundene til, at den ikke havde gennemført en sådan analyse, bemærkes, at Retten i den appellerede doms præmis 138 fastslog, at sagsøgerne i første instans ikke nærmere havde angivet, i henhold til hvilken bestemmelse Kommissionen skulle være forpligtet til at foretage en sådan »konsekvensanalyse«, inden den afslog at udnytte sin initiativret, og at Retten følgelig forkastede deres argumentation som ugrundet. EPSU kan således ikke hævde, at Retten undlod at tage sådanne overvejelser i betragtning i den appellerede dom. For så vidt som EPSU ikke under sagen i første instans gjorde gældende, at dens berettigede forventning angiveligt var tilsidesat som følge af disse betragtninger, kan den, således som generaladvokaten har anført i punkt 107 i forslaget til afgørelse, i øvrigt ikke gøre en sådan argumentation gældende for første gang i forbindelse med nærværende appel, og denne argumentation skal derfor afvises.
- 126 EPSU har for det tredje foreholdt Retten, at den i den appellerede doms præmis 138 fastslog, at de meddelelser på det social- og arbejdsmarkedspolitiske område, som Kommissionen havde offentliggjort, ikke havde skabt en »berettiget forventning« hos sagsøgerne i første instans, som navnlig gjorde det obligatorisk at foretage en »retlig kontrol« og en »konsekvensanalyse«, og at den ikke begrundede, hvorfor Kommissionen kunne fravige disse meddelelser, selv om EPSU med rette forventede, at den ville følge dem. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at denne præmis i den appellerede dom ikke vedrører de meddelelser, som Kommissionen offentliggjorde på det social- og arbejdsmarkedspolitiske område, men den »konsekvensanalyse«, som den havde bebudet i sin korrespondance.
- 127 For så vidt som EPSU med denne argumentation vil gøre gældende, at der angiveligt skete en tilsidesættelse af dens berettigede forventning, som Retten burde have konstateret, som følge af, at Kommissionen fraveg de nævnte meddelelser, bemærkes, at EPSU har fremsat flere specifikke argumenter i relation til disse meddelelser i forbindelse med det første anbringende i første instans vedrørende en angivelig tilsidesættelse af artikel 155, stk. 2, TEUF og manglende kompetence, idet EPSU således har forudsat, at Kommissionen havde pligt til at overholde disse meddelelser. EPSU har følgelig ved at gøre en tilsidesættelse af sin berettigede forventning om, at Kommissionen ville overholde de tilsagn, som den havde givet i sine egne meddelelser, gældende for Domstolen, uddybet den argumentation, som den allerede fremførte i første instans.
- 128 Med en institutions vedtagelse af vejledende regler og med offentliggørelsen heraf, hvorved det tilkendegives, at institutionen fremover vil anvende dem på de af reglerne omhandlede tilfælde, pålægger den sig selv en begrænsning i udøvelsen af sit skøn og kan ikke fravige disse regler uden i givet fald at blive mødt med en sanktion for en tilsidesættelse af almindelige retsgrundsætninger såsom ligebehandlingsprincippet eller princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

- 129 Når der som i det foreliggende tilfælde er tale om udøvelse af en kompetence, som Kommissionen er tillagt ved en bestemmelse i den primære ret, til at forelægge eller undlade at forelægge Rådet et forslag, som er en forudsætning for, at dette kan vedtage en afgørelse, kan det imidlertid ikke lægges til grund, at Kommissionen i mangel af dennes udtrykkelige og entydige tilsagn, navnlig henset til betydningen af den institutionelle ligevægt, som denne kompetence afspejler, og som er nævnt i denne doms præmis 48, har pålagt sig selv en begrænsning i udøvelsen af denne kompetence ved at forpligte sig til alene at undersøge visse specifikke betragtninger, før den forelægger sit forslag, og således forvandlet denne skønsmæssige beføjelse til en bunden kompetence, når visse betingelser er opfyldt. Det fremgår imidlertid ikke af de argumenter, som EPSU har fremført i denne sag, at Kommissionen har givet et sådant tilsagn i de påberåbte meddelelser med hensyn til udøvelsen af den kompetence, som den er tillagt ved artikel 155, stk. 2, TEUF.
- 130 Hvad for det fjerde angår EPSU's argumentation om, at Retten i den appellerede doms præmis 131 og 132 foretog en fejlagtig fortolkning af Domstolens praksis vedrørende direktiverne om information og høring af arbejdstagere, idet »der allerede er forskel på lokale forvaltninger og centrale forvaltninger«, skal denne afvises fra realitetsbehandling, for så vidt som den ikke specifikt vedrører den retlige fejl, som disse præmisser i den appellerede dom skulle være behæftet med (jf. i denne retning dom af 23.1.2019, Deza mod ECHA, C-419/17 P, EU:C:2019:52, præmis 94).
- 131 Følgelig skal det fjerde appelanbringendes andet led og det fjerde appelanbringende i sin helhed forkastes.
- 132 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal appellen forkastes i sin helhed.

### **Sagsomkostninger**

- 133 I henhold til procesreglementets artikel 184, stk. 2, træffer Domstolen afgørelse om sagsomkostningerne, såfremt appellen ikke tages til følge.
- 134 I henhold til procesreglementets artikel 138, stk. 1, der i medfør af samme reglements artikel 184, stk. 1, finder anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.
- 135 Da EPSU har tabt sagen, bør det pålægges denne at bære sine egne omkostninger og at betale Kommissionens omkostninger i overensstemmelse med dennes påstand herom.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

**1) Appellen forkastes.**

**2) European Federation of Public Service Unions (EPSU) bærer sine egne omkostninger og betaler de af Europa-Kommissionen afholdte omkostninger.**

Underskrifter