



Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
PRIIT PIKAMÄE

της 20ής Ιανουαρίου 2021¹

Υπόθεση C-928/19 P

**European Federation of Public Service Unions (EPSU)
κατά**

Ευρωπαϊκής Επιτροπής

«Αίτηση αναιρέσεως – Θεσμικό δίκαιο – Κοινωνική πολιτική – Άρθρα 154 και 155 ΣΛΕΕ – Κοινωνικός διάλογος μεταξύ των κοινωνικών εταίρων στο επίπεδο της Ένωσης – Ενημέρωση των κοινωνικών εταίρων και διαβούλευση με αυτούς – Συμφωνία συναφθείσα από τους κοινωνικούς εταίρους – Ενημέρωση των υπαλλήλων και των λοιπών εργαζομένων στις διοικήσεις των κεντρικών κυβερνήσεων των κρατών μελών και διαβούλευση με αυτούς – Άρνηση της Επιτροπής να υποβάλει πρόταση απόφασης στο Συμβούλιο για την εφαρμογή της συμφωνίας – Χαρακτηρισμός πράξεων στο πλαίσιο της διαδικασίας εφαρμογής – Περιθώριο εκτίμησης της Επιτροπής – Έκταση δικαστικού ελέγχου – Υποχρέωση αιτιολόγησης της απόφασης περί μη υποβολής πρότασης»

1. Με την αίτηση αναιρέσεως η European Federation of Public Service Unions (EPSU) (Ευρωπαϊκή Ομοσπονδία Συνδικάτων Δημοσίων Υπηρεσιών) ζητεί από το Δικαστήριο να αναιρέσει την απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης της 24ης Οκτωβρίου 2019, EPSU και Goudriaan κατά Επιτροπής² (στο εξής: αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση), με την οποία το Γενικό Δικαστήριο απέρριψε την προσφυγή ακυρώσεως που άσκησαν οι πρωτοδίκως προσφεύγοντες (EPSU και Jan Goudriaan) κατά της απόφασης που εξέδωσε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή με το από 5 Μαρτίου 2018 έγγραφό της (στο εξής: επίδικη απόφαση), με την οποία η Επιτροπή αρνήθηκε να υποβάλει πρόταση απόφασης στο Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την εφαρμογή συμφωνίας συναφθείσας από τους κοινωνικούς εταίρους³ (στο εξής: επίμαχη συμφωνία)⁴.

¹ Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική

² T-310/18 (EU:T:2019:757).

³ Συμφωνία που συνήφθη στις 21 Δεκεμβρίου 2015, με τίτλο «Γενικό πλαίσιο για την ενημέρωση και τη διαβούλευση των υπαλλήλων και των λοιπών εργαζομένων στις διοικήσεις των κεντρικών κυβερνήσεων» και υπεγράφη από την Αντιπροσωπεία Συνδικάτων της Εθνικής και Ευρωπαϊκής Διοίκησης (TUNED) και την Ένωση Εργοδοτών της Ευρωπαϊκής Διοίκησης (EUPAE).

⁴ Οι κοινωνικοί εταίροι προχώρησαν στη διαπραγμάτευση της συμφωνίας μετά από διαβούλευση που διενεργήθηκε από την Επιτροπή βάσει του άρθρου 154, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ.

2. Στην υπό κρίση υπόθεση, το Δικαστήριο καλείται να αποφανθεί επί της ερμηνείας του άρθρου 155, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ. Μολονότι δεν είναι η πρώτη φορά που η Επιτροπή αντιτίθεται σε συμφωνία την οποία διαπραγματεύθηκαν οι κοινωνικοί εταίροι⁵, εντούτοις, αντιθέτως, είναι η πρώτη φορά που το Δικαστήριο επιλαμβάνεται τέτοιας αντίρρησης και εξετάζει τις εξουσίες και τις υποχρεώσεις της Επιτροπής στο πλαίσιο της διαδικασίας εφαρμογής συμφωνιών που συνάπτουν οι κοινωνικοί εταίροι στο πλαίσιο της διάταξης αυτής⁶.

3. Επομένως, το Δικαστήριο πρέπει να αποφανθεί αν η Επιτροπή, εκτός από τον έλεγχο της νομιμότητας της συμφωνίας που διαπραγματεύθηκαν οι κοινωνικοί εταίροι και της αντιπροσωπευτικότητάς τους, μπορεί να ασκήσει έλεγχο όσον αφορά τη σκοπιμότητα της εφαρμογής της συμφωνίας αυτής.

I. Το νομικό πλαίσιο

4. Το άρθρο 152 ΣΛΕΕ, πρώτο εδάφιο, προβλέπει τα εξής:

«Η Ένωση αναγνωρίζει και προάγει τον ρόλο των κοινωνικών εταίρων στο επίπεδό της, λαμβάνοντας υπόψη την ποικιλομορφία των εθνικών συστημάτων. Διευκολύνει τον μεταξύ τους διάλογο, σεβόμενη την αυτονομία τους.»

5. Το άρθρο 153, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ προβλέπει ότι, προκειμένου να υλοποιήσει τους στόχους του άρθρου 151, η Ένωση υποστηρίζει και συμπληρώνει τη δράση των κρατών μελών σε διάφορους τομείς, μεταξύ των οποίων η «ενημέρωση και διαβούλευση με τους εργαζομένους».

6. Το άρθρο 154 ΣΛΕΕ προβλέπει τα εξής:

«1. Η Επιτροπή έχει καθήκον να προωθεί τη διαβούλευση με τους κοινωνικούς εταίρους σε επίπεδο της Ένωσης και λαμβάνει όλα τα απαραίτητα μέτρα για να διευκολύνεται ο διάλογος μεταξύ τους, μεριμνώντας ώστε η υποστήριξή της να παρέχεται ισόρροπα προς τα μέρη.

2. Για τον σκοπό αυτόν, η Επιτροπή, πριν υποβάλει προτάσεις στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής, διαβουλεύεται με τους κοινωνικούς εταίρους σχετικά με τους ενδεχόμενους προσανατολισμούς μιας δράσης της Ένωσης.

3. Εάν η Επιτροπή, μετά από αυτές τις διαβουλεύσεις, κρίνει ότι η συγκεκριμένη δράση της Ένωσης πρέπει να αναληφθεί, διαβουλεύεται με τους κοινωνικούς εταίρους σχετικά με το περιεχόμενο της μελετώμενης πρότασης. Οι κοινωνικοί εταίροι διατυπώνουν γνώμη ή, αναλόγως των περιπτώσεων, σύσταση, την οποία διαβιβάζουν στην Επιτροπή.

4. Κατά τις διαβουλεύσεις που αναφέρονται στις παραγράφους 2 και 3, οι κοινωνικοί εταίροι μπορούν να πληροφορήσουν την Επιτροπή ότι επιθυμούν να κινήσουν τη διαδικασία του άρθρου 155. Η διάρκεια της διαδικασίας αυτής δεν υπερβαίνει τους εννέα μήνες, εκτός εάν οι ενδιαφερόμενοι κοινωνικοί εταίροι και η Επιτροπή αποφασίσουν από κοινού την παράτασή της.»

⁵ Στις 26 Απριλίου 2012, η Επιτροπή αντιτάχθηκε σε ευρωπαϊκή συμφωνία-πλαίσιο για την προστασία της υγείας και της ασφάλειας των εργαζομένων στον τομέα της παροχής υπηρεσιών κομμωτηρίου η οποία υπογράφηκε από την Coiffure EU (ένωση κομμωτών ΕΕ) και την ένωση UNI Europa Hair & Beauty. Δεν ασκήθηκε προσφυγή κατόπιν αυτού και οι κοινωνικοί εταίροι πρότειναν νέα συμφωνία. Για μια κριτική ανάλυση, βλ. Dorssemont, F., Lörcher, K., Schmitt, M., «On the Duty to implement European Framework Agreements: Lessons to Be Learned from the Hairdressers Case», *Industrial Law Journal*, τόμος 48, αριθ. 4, Δεκέμβριος 2019, σ. 571 έως 603.

⁶ Βλ. Schmitt, M., Moizard, N., και Frapard, M., «Droit social européen», *J.D.E.*, 2020/6, αριθ. 270, σ. 297.

7. Κατά το άρθρο 155 ΣΛΕΕ:

«1. Ο διάλογος μεταξύ κοινωνικών εταίρων σε επίπεδο της Ένωσης μπορεί να οδηγήσει, εφόσον οι κοινωνικοί εταίροι το επιθυμούν, στη σύναψη συμβατικών σχέσεων, συμπεριλαμβανομένων των συμφωνιών.

2. Οι συμφωνίες που συνάπτονται σε επίπεδο της Ένωσης εφαρμόζονται, είτε σύμφωνα με τις διαδικασίες και πρακτικές των ενδιαφερομένων κοινωνικών εταίρων και κρατών μελών, είτε σε τομείς που εμπίπτουν στο άρθρο 153, όταν το ζητούν από κοινού τα υπογράφοντα μέρη, με απόφαση του Συμβουλίου που λαμβάνεται μετά από πρόταση της Επιτροπής. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο τηρείται ενήμερο.

Το Συμβούλιο αποφασίζει ομοφώνως, εκτός εάν η εν λόγω συμφωνία περιέχει μία ή περισσότερες διατάξεις σχετικές με τομέα για τον οποίο απαιτείται ομοφωνία δυνάμει του άρθρου 153, παράγραφος 2.»

II. Το ιστορικό της διαφοράς

8. Το ιστορικό της διαφοράς εκτίθεται από το Γενικό Δικαστήριο στις σκέψεις 1 έως 6 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης και μπορεί να συνοψισθεί, για τις ανάγκες της παρούσας διαδικασίας, ως ακολούθως.

9. Με έγγραφο διαβούλευσης της 10ης Απριλίου 2015⁷, η Επιτροπή κάλεσε τους κοινωνικούς εταίρους, βάσει του άρθρου 154, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, να τοποθετηθούν σχετικά με τους ενδεχόμενους προσανατολισμούς μιας δράσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης για ενοποίηση των οδηγιών για την ενημέρωση των εργαζομένων και διαβούλευση με αυτούς. Η διαβούλευση αυτή αφορούσε, μεταξύ άλλων, την ενδεχόμενη επέκταση του πεδίου εφαρμογής των οδηγιών αυτών στους υπαλλήλους και τους λοιπούς εργαζομένους των δημόσιων διοικήσεων των κρατών μελών.

10. Στις 2 Ιουνίου 2015, οι μετέχοντες στην επιτροπή κοινωνικού διαλόγου για τον κλάδο της δημόσιας διοίκησης κοινωνικοί εταίροι, συγκεκριμένα, αφενός, η TUNED και, αφετέρου, η EURAE, ενημέρωσαν την Επιτροπή, βάσει του άρθρου 154, παράγραφος 4, ΣΛΕΕ, σχετικά με τη βούλησή τους να διεξαχθούν διαπραγματεύσεις και να συναφθεί συμφωνία βάσει του άρθρου 155, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ.

11. Στις 21 Δεκεμβρίου 2015, η TUNED και η EURAE υπέγραψαν συμφωνία με τίτλο «Γενικό πλαίσιο για την ενημέρωση και τη διαβούλευση των υπαλλήλων και των λοιπών εργαζομένων των διοικήσεων των κεντρικών κυβερνήσεων».

12. Με έγγραφο της 1ης Φεβρουαρίου 2016, η TUNED και η EURAE ζήτησαν από κοινού από την Επιτροπή να υποβάλει πρόταση για τη θέση σε εφαρμογή της επίμαχης συμφωνίας στο επίπεδο της Ένωσης με απόφαση του Συμβουλίου λαμβανόμενη βάσει του άρθρου 155, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ.

13. Στις 5 Μαρτίου 2018, η Επιτροπή γνωστοποίησε στην TUNED και την EURAE την απόφασή της να μην υποβάλει στο Συμβούλιο πρόταση απόφασης για την εφαρμογή της επίμαχης συμφωνίας στο επίπεδο της Ένωσης.

⁷ C(2015) 2303 τελικό.

14. Με την επίδικη απόφαση, η Επιτροπή επισήμανε, κατ' ουσίαν, κατ' αρχάς, ότι οι διοικήσεις των κεντρικών κυβερνήσεων τελούν υπό την εποπτεία των κυβερνήσεων των κρατών μελών, ότι ασκούν δημόσια εξουσία και ότι η δομή, η οργάνωση και η λειτουργία τους εμπίπτουν εξ ολοκλήρου στην αρμοδιότητα των κρατών μελών. Στη συνέχεια, η Επιτροπή επισήμανε ότι ισχύουν ήδη σε πολλά κράτη μέλη διατάξεις οι οποίες διασφαλίζουν ορισμένο βαθμό ενημέρωσης των υπαλλήλων και των λοιπών εργαζομένων των εν λόγω διοικήσεων και διαβούλευσης με αυτούς. Τέλος, η Επιτροπή διαπίστωσε ότι η σημασία των εν λόγω διοικήσεων εξαρτάται από τον βαθμό συγκέντρωσης ή αποκέντρωσης των κρατών μελών, οπότε, αν η επίμαχη συμφωνία ετίθετο σε εφαρμογή με απόφαση του Συμβουλίου, το επίπεδο προστασίας των υπαλλήλων και των λοιπών εργαζομένων των δημοσίων διοικήσεων θα διαφοροποιούνταν σημαντικά ανά κράτος μέλος.

III. Η διαδικασία ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου και η αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση

15. Με δικόγραφο που κατέθεσαν στη Γραμματεία του Γενικού Δικαστηρίου στις 15 Μαΐου 2018, οι πρωτοδίκως προσφεύγοντες άσκησαν προσφυγή με αίτημα την ακύρωση της επίδικης απόφασης.

16. Προς στήριξη της προσφυγής τους, οι πρωτοδίκως προσφεύγοντες προέβαλαν, κατ' ουσίαν, δύο λόγους ακυρώσεως οι οποίοι αφορούν, αντιστοίχως, πλάνη περί το δίκαιο ως προς την έκταση των εξουσιών της Επιτροπής και ανεπαρκή και προδήλως εσφαλμένη αιτιολογία της επίδικης απόφασης.

17. Η Επιτροπή ζήτησε την απόρριψη της προσφυγής.

18. Με την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση, το Γενικό Δικαστήριο απέρριψε την προσφυγή στο σύνολό της και καταδίκασε έκαστο μέρος στα δικαστικά του έξοδα.

19. Αφού εξέτασε, στις σκέψεις 19 έως 36 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης, αν η επίδικη απόφαση δύναται να προσβληθεί με προσφυγή κατά την έννοια του άρθρου 263 ΣΛΕΕ και έκρινε ότι, από την άποψη αυτή, η προσφυγή κατά της επίδικης απόφασης ήταν παραδεκτή, το Γενικό Δικαστήριο επισήμανε, στις σκέψεις 37 έως 40 της απόφασής του, ότι ένας εκ των προσφευγόντων νομιμοποιούνταν ενεργητικώς, οπότε δεν συνέτρεχε λόγος να εξεταστεί η νομιμοποίηση αυτή για τον έτερο προσφεύγοντα.

20. Όσον αφορά την επί της ουσίας εξέταση της προσφυγής αυτής, το Γενικό Δικαστήριο απέρριψε τον πρώτο λόγο ακυρώσεως των προσφευγόντων, αφού προέβη ιδίως, στις σκέψεις 49 έως 90 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης, σε γραμματική, συστηματική και τελολογική ερμηνεία του άρθρου 155, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ και αφού εξέτασε, στις σκέψεις 91 έως 102 της απόφασης αυτής, τους κανόνες, τις αρχές και τους σκοπούς της Ένωσης τους οποίους επικαλέστηκαν οι προσφεύγοντες προς στήριξη της ερμηνείας που δίδουν στη διάταξη αυτή. Το Γενικό Δικαστήριο κατέληξε, στη σκέψη 104 της εν λόγω απόφασης, ότι η Επιτροπή, αρνούμενη να υποβάλει πρόταση απόφασης στο Συμβούλιο για την εφαρμογή της επίμαχης συμφωνίας, δεν υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο όσον αφορά την έκταση των εξουσιών της.

21. Όσον αφορά τον δεύτερο λόγο ακυρώσεως, το Γενικό Δικαστήριο εξέτασε, στις σκέψεις 108 έως 140 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης, την εκ μέρους της Επιτροπής τήρηση, στην επίδικη απόφαση, της υποχρέωσης αιτιολόγησης που προβλέπει το άρθρο 296 ΣΛΕΕ και το βάσιμο της αιτιολογίας που μνημονεύεται στην επίδικη απόφαση. Αφού διαπίστωσε ότι η επίδικη απόφαση

έπρεπε να αποτελέσει αντικείμενο περιορισμένου ελέγχου, το Γενικό Δικαστήριο έκρινε ότι η επίδικη απόφαση πληρούσε την προβλεπόμενη στο άρθρο 296 ΣΛΕΕ υποχρέωση αιτιολόγησης, τόσο ως προς την επάρκεια της αιτιολογίας όσο και ως προς το βάσιμο αυτής.

22. Το Γενικό Δικαστήριο απέρριψε, επομένως, την προσφυγή στο σύνολό της.

IV. Τα αιτήματα των διαδίκων και η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

23. Με δικόγραφο της 2ας Μαρτίου 2020, ο J. Goudriaan γνωστοποίησε στο Δικαστήριο ότι δεν θα συμμετάσχει στην αναιρετική διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου.

24. Με την αίτηση αναίρεσεως, η EPSU ζητεί από το Δικαστήριο:

- να αναιρέσει την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση·
- να ακυρώσει την επίδικη απόφαση, και
- να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.

25. Η Επιτροπή ζητεί:

- να απορριφθεί η αίτηση αναίρεσεως και
- να καταδικαστεί η EPSU στα δικαστικά έξοδα.

26. Η EPSU και η Επιτροπή αγόρευσαν κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση της 26ης Οκτωβρίου 2020.

V. Νομική ανάλυση

27. Η υπό κρίση αίτηση αναίρεσεως που κατατέθηκε ενώπιον του Δικαστηρίου διαρθρώνεται σε τέσσερις χωριστούς λόγους αναίρεσεως.

28. Με τον πρώτο λόγο αναίρεσεως, η EPSU υποστηρίζει ότι οι οδηγίες που εκδίδονται με απόφαση του Συμβουλίου βάσει του άρθρου 155, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ έχουν νομοθετικό χαρακτήρα⁸. Με τον δεύτερο λόγο αναίρεσεως, η EPSU υποστηρίζει ότι το Γενικό Δικαστήριο υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο κατά την ερμηνεία των άρθρων 154 και 155 ΣΛΕΕ⁹. Με τον τρίτο λόγο αναίρεσεως προβάλλεται πλάνη περί το δίκαιο κατά την εκτίμηση της έκτασης του δικαστικού ελέγχου που ασκεί το Γενικό Δικαστήριο¹⁰. Με τον τέταρτο λόγο αναίρεσεως, η EPSU υποστηρίζει ότι το Γενικό Δικαστήριο υπέπεσε σε πλάνη επιβεβαιώνοντας τη νομιμότητα της αιτιολογίας που περιλαμβάνεται στην επίδικη απόφαση¹¹.

⁸ Συναφώς, η EPSU αμφισβητεί τις σκέψεις 69, 73, 96 και 100 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης.

⁹ Ο λόγος αυτός στρέφεται ιδίως κατά των σκέψεων 34, 54 έως 63, 64 έως 82, 93 και 94 έως 98 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης.

¹⁰ Ο λόγος αυτός στρέφεται κατά της εκτίμησης του Γενικού Δικαστηρίου στις σκέψεις 31 έως 33, 78, 79, 109 έως 112, 122 και 133 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης.

¹¹ Οι επικρίσεις της στρέφονται ιδίως κατά των σκέψεων 116 έως 140 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης.

29. Προτείνω, σε πρώτο στάδιο, να εξεταστούν από κοινού ο πρώτος και ο δεύτερος λόγος αναιρέσεως, οι οποίοι συνδέονται εγγενώς μεταξύ τους και αφορούν, κατ' ουσίαν, τη φερόμενη ως εσφαλμένη ερμηνεία των άρθρων 154 και 155 ΣΛΕΕ. Σε δεύτερο στάδιο, πρέπει να εξεταστούν ο τρίτος και ο τέταρτος λόγος αναιρέσεως με τη σειρά που προβλήθηκαν.

Α. Επί του πρώτου και του δευτέρου λόγου αναιρέσεως, με τους οποίους προβάλλεται εσφαλμένη ερμηνεία των άρθρων 154 και 155 ΣΛΕΕ

1. Επιχειρηματολογία των διαδίκων

30. Πρώτον, η EPSU προσάπτει στο Γενικό Δικαστήριο ότι εσφαλμένως απέρριψε τον πρώτο λόγο ακυρώσεως, καθόσον κακώς δέχτηκε ότι οι οδηγίες που εκδίδονται μέσω απόφασης του Συμβουλίου βάσει του άρθρου 155, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ δεν έχουν νομοθετικό χαρακτήρα¹².

31. Επ' αυτού, καταρχάς, η EPSU υποστηρίζει ότι τα αποτελέσματα των οδηγιών που εκδίδονται με απόφαση του Συμβουλίου βάσει του άρθρου 155, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ δεν διαφέρουν από τα αποτελέσματα των οδηγιών που εκδίδονται βάσει του άρθρου 153 ΣΛΕΕ. Στη συνέχεια, το Γενικό Δικαστήριο στηρίχθηκε, εσφαλμένως, στις διαδικαστικές πτυχές και στον χαρακτηρισμό της πράξης που εκδόθηκε βάσει του άρθρου 155, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, αντί να επικεντρώσει την ανάλυσή του στις σημαντικές επιπτώσεις αυτής¹³. Τέλος, η EPSU υποστηρίζει ότι η προβλεπόμενη στη διάταξη αυτή διαδικασία συνιστά ειδική νομοθετική διαδικασία κατά την έννοια του άρθρου 289, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ. Στο πλαίσιο αυτό, η παραπομπή στην απόφαση της 6ης Σεπτεμβρίου 2017, Σλοβακία και Ουγγαρία κατά Συμβουλίου¹⁴, είναι αλυσιτελής και δεν μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα να αλλοιώσει τον κατ' ουσίαν νομοθετικό χαρακτήρα των μέτρων τα οποία λαμβάνονται κατ' εφαρμογήν του άρθρου 155, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ.

32. Δεύτερον, η EPSU υποστηρίζει ότι η ερμηνεία των άρθρων 154 και 155 ΣΛΕΕ στην οποία προέβη το Γενικό Δικαστήριο είναι νομικώς εσφαλμένη, όσον αφορά, μεταξύ άλλων, τις εξουσίες της Επιτροπής στο πλαίσιο της διαδικασίας για την εφαρμογή των συμφωνιών που συνάπτουν οι κοινωνικοί εταίροι στο επίπεδο της Ένωσης κατ' εφαρμογήν του άρθρου 155, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ.

33. Αφενός, όσον αφορά τη γραμματική ερμηνεία, η EPSU υποστηρίζει ότι ο όρος «intervient» στην απόδοση στη γαλλική γλώσσα, και ο όρος «shall be implemented» στην απόδοση στην αγγλική γλώσσα, του άρθρου 155, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, έχουν επιτακτική διατύπωση και δεν αφήνουν καμία διακριτική ευχέρεια στην Επιτροπή όσον αφορά την υποβολή πρότασης στο Συμβούλιο για τη συμφωνία την οποία αφορά η διάταξη αυτή. Επομένως, το Γενικό Δικαστήριο υπέπεσε σε πλάνη κατά την ερμηνεία του χαρακτήρα των αρμοδιοτήτων της Επιτροπής¹⁵. Κατά την EPSU, εναπόκειται στην Επιτροπή, κατόπιν ελέγχου της νομιμότητας της συμφωνίας και της αντιπροσωπευτικότητας των κοινωνικών εταίρων που διαπραγματεύτηκαν τη συμφωνία αυτή, να υποβάλει σχετική πρόταση στο Συμβούλιο.

¹² Η EPSU βάλλει κατά των σκέψεων 69, 73, 89, 96 και 100 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης.

¹³ Η EPSU βάλλει κατά των σκέψεων 69 και 89 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης. Επιπλέον, το συμπέρασμα που διατυπώνεται στη σκέψη 96 της απόφασης αυτής υποστηρίζεται ότι δεν συνάδει, αφενός, με τα μέτρα που λαμβάνονται βάσει της διάταξης αυτής, τα οποία είναι νομοθετικού χαρακτήρα, και, αφετέρου, με τη νομολογία που διαμορφώθηκε με την απόφαση της 8ης Σεπτεμβρίου 2011, Hennings και Mai (C-297/10 και C-298/10, EU:C:2011:560, σκέψη 66).

¹⁴ C-643/15 και C-647/15 (EU:C:2017:631).

¹⁵ Η αιτίαση αυτή αφορά τη σκέψη 62 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης.

34. Αφετέρου, όσον αφορά τη συστηματική και τεολογική ερμηνεία των άρθρων 154 και 155 ΣΛΕΕ¹⁶, όταν υποβάλλεται στην Επιτροπή από κοινού αίτηση για την εφαρμογή συμφωνίας βάσει του άρθρου 155, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, εναπόκειται στην Επιτροπή να υποβάλει πρόταση στο Συμβούλιο, στο δε Συμβούλιο να αποφασίσει αν πρέπει να αποδεχθεί την επίμαχη συμφωνία. Με την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση, το Γενικό Δικαστήριο διεύρυνε τον ρόλο της Επιτροπής εις βάρος του ρόλου των κοινωνικών εταίρων και του ρόλου του Συμβουλίου. Κατ' αυτόν τον τρόπο, προέβη σε εσφαλμένη εφαρμογή της απόφασης της 14ης Απριλίου 2015, Συμβούλιο κατά Επιτροπής¹⁷, από την οποία προκύπτει ότι υφίστανται περιπτώσεις στις οποίες η Επιτροπή, δυνάμει του δικαίου της Ένωσης, υποχρεούται να υποβάλει πρόταση νομοθετικής πράξης.

35. Η EPSU θεωρεί ότι το Γενικό Δικαστήριο υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο και επειδή έλαβε υπόψη το άρθρο 17, παράγραφοι 1 και 2 ΣΕΕ¹⁸. Η διάταξη αυτή δεν μπορεί να ενισχύει τις εξουσίες της Επιτροπής καθόσον η Συνθήκη ΕΕ ή η Συνθήκη ΛΕΕ τις έχει ειδικώς περιορίσει, τούτο δε συμβαίνει, μεταξύ άλλων, στην περίπτωση των άρθρων 154 και 155 ΣΛΕΕ. Επικουρικώς, η EPSU υποστηρίζει ότι, ακόμη και αν υποτεθεί ότι οι πράξεις που εκδίδονται βάσει του άρθρου 155, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ δεν είναι νομοθετικές πράξεις, το άρθρο 17, παράγραφος 2, ΣΕΕ δεν έχει εφαρμογή, οπότε το Γενικό Δικαστήριο υπέπεσε σε πλάνη¹⁹ κρίνοντας ότι η δεύτερη περίοδος της διάταξης αυτής ενισχύει τις εξουσίες της Επιτροπής.

36. Επίσης, το Γενικό Δικαστήριο περιέγραψε εσφαλμένως τη λειτουργία των διαδικασιών των άρθρων 154 και 155 ΣΛΕΕ²⁰. Συναφώς, η EPSU επισημαίνει, κατ' αρχάς, ότι η διαδικασία διαβούλευσης κινείται από την Επιτροπή κατά την άσκηση του δικαιώματος πρωτοβουλίας το οποίο έχει. Εν συνεχεία, σε αντίθεση με όσα αναφέρει η αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση, το θεσμικό αυτό όργανο δεν ανακτά τον έλεγχο της διαδικασίας με σκοπό να ελέγξει το βάσιμο της συμφωνίας που διαπραγματεύθηκαν οι κοινωνικοί εταίροι. Τέλος, το Γενικό Δικαστήριο παρέλειψε να υπογραμμίσει ότι η διάρκεια της διαδικασίας περιορίζεται σε εννέα μήνες.

37. Επιπλέον, η EPSU προσάπτει στο Γενικό Δικαστήριο ότι προέβη σε εσφαλμένη εφαρμογή της απόφασης της 17ης Ιουνίου 1998, UEAPME κατά Συμβουλίου²¹, από την οποία προκύπτει ότι οι εξουσίες της Επιτροπής περιορίζονται στον έλεγχο της αντιπροσωπευτικότητας ή της νομιμότητας, ενώ ο έλεγχος σκοπιμότητας δεν μνημονεύεται στην απόφαση αυτή. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή δεν διαθέτει εξουσία «πολιτικής» εκτιμήσεως²². Το Γενικό Δικαστήριο, στη σκέψη 76 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης, παραμόρφωσε τα επιχειρήματα της EPSU. Τέλος, από την απόφαση αυτή προκύπτει ότι ο ρόλος και οι εξουσίες του Κοινοβουλίου είναι διαφορετικοί και συμπληρωματικοί σε σχέση με τις εξουσίες των κοινωνικών εταίρων²³.

¹⁶ Η EPSU αμφισβητεί την προσέγγιση που ακολούθησε το Γενικό Δικαστήριο στις σκέψεις 62, 63, 69 έως 82, 87, 89, 99, 100 και 109 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης.

¹⁷ C-409/13 (EU:C:2015:217, σκέψη 70).

¹⁸ Η EPSU βάλλει κατά των σκέψεων 34, 63 έως 81 και 93 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης.

¹⁹ Στις σκέψεις 34 και 74 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης.

²⁰ Η EPSU βάλλει κατά των σκέψεων 74 έως 77, 87 και 96 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης.

²¹ T-135/96 (EU:T:1998:128, σκέψη 84).

²² Η EPSU βάλλει κατά των σκέψεων 82 και 94 έως 98 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης. Η εξουσία πολιτικής «εκτιμήσεως» θα είχε ως αποτέλεσμα να στερήσει από το Συμβούλιο τη δυνατότητα να ασκήσει την εξουσία του να υιοθετήσει ή να μην υιοθετήσει απόφαση βάσει του άρθρου 155, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, να υπονομεύσει την αυτονομία των εταίρων και να παράσχει στην Επιτροπή μια θέση στον τραπέζι των διαπραγματεύσεων από κοινού με τους κοινωνικούς εταίρους. Η προσέγγιση του Γενικού Δικαστηρίου όσον αφορά τον έλεγχο σκοπιμότητας εκ μέρους της Επιτροπής υποστηρίζεται ότι θίγει την αυτονομία των κοινωνικών εταίρων και προσβάλλει τα θεμελιώδη δικαιώματά τους, καθόσον ο έλεγχος αυτός περιορίζεται μόνο στις συμφωνίες που συνάπτονται εκτός του πλαισίου της διαδικασίας διαβούλευσης που προβλέπει η Συνθήκη.

²³ Συναφώς, μολοντί η «δεύτερη» διαδικασία που προβλέπεται στα άρθρα 154 και 155 ΣΛΕΕ αναθέτει στους κοινωνικούς εταίρους το έργο να διαπραγματεύονται, να συντάσσουν και να εγκρίνουν, αυτόνομα, το περιεχόμενο της συμφωνίας, εντούτοις δεν υφίσταται αντίστοιχη διαδικασία παρέχουσα στο Κοινοβούλιο τη δυνατότητα να επεξεργάζεται αυτόνομα το περιεχόμενο νομοθετικής πρότασης.

38. Η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι ο πρώτος λόγος αναιρέσεως είναι αλυσιτελής και, εν πάση περιπτώσει, όπως και ο δεύτερος λόγος αναιρέσεως, αβάσιμος.

2. Εκτίμηση

39. Με τον πρώτο και τον δεύτερο λόγο αναιρέσεως προβάλλεται, κατ' ουσίαν, πλάνη περί το δίκαιο στην οποία υποστηρίζεται ότι υπέπεσε το Γενικό Δικαστήριο κατά την εκ μέρους του ερμηνεία των άρθρων 154 και 155 ΣΛΕΕ, ιδίως όσον αφορά τον ρόλο της Επιτροπής στο πλαίσιο της διαδικασίας του άρθρου 155, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ.

α) Επί του προβαλλόμενου αλυσιτελούς χαρακτήρα του πρώτου λόγου αναιρέσεως

40. Η Επιτροπή εκτιμά ότι η EPSU δεν εξηγεί τους λόγους για τους οποίους ο προβαλλόμενος ως εσφαλμένος χαρακτηρισμός των νομικών πράξεων που εκδίδονται βάσει του άρθρου 155, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ είχε καθοριστική σημασία για την απόρριψη του πρώτου λόγου της προσφυγής την οποία άσκησε ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου και, κατά συνέπεια, είχε σημασία για την απόρριψη της προσφυγής αυτής.

41. Το ζήτημα που βρίσκεται στο επίκεντρο της υπό κρίση υπόθεσης είναι αν ορθώς το Γενικό Δικαστήριο επικύρωσε την απόφαση της Επιτροπής με την οποία αυτή αρνήθηκε να υποβάλει πρόταση στο Συμβούλιο για την εφαρμογή της συναφθείσας μεταξύ των κοινωνικών εταίρων συμφωνίας. Εφόσον πρόκειται για απόφαση περί μη υποβολής πρότασης και ουδεμία σχετική πρόταση υποβλήθηκε στο Συμβούλιο, οι αμφιβολίες που διατυπώνει η Επιτροπή ως προς την ανάγκη να προσδιοριστεί το είδος της πράξης που απορρέει από τη διαδικασία του άρθρου 155, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ είναι, εκ πρώτης όψεως, βάσιμες, αν και το ζήτημα αυτό έχει υποθετικό χαρακτήρα υπό το πρίσμα των επίμαχων περιστάσεων.

42. Εντούτοις, πρέπει να γίνει δεκτό ότι, στην αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση, το Γενικό Δικαστήριο εξέτασε τα χαρακτηριστικά της διαδικασίας του άρθρου 155, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ και τον χαρακτήρα των μέτρων που λαμβάνονται από το Συμβούλιο. Συγκεκριμένα, το Γενικό Δικαστήριο προέβη σε μια τέτοια εξέταση στο μέρος της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης το οποίο αφορά τη συστηματική ερμηνεία της διάταξης αυτής²⁴. Κατά πάγια νομολογία, οι αιτιάσεις οι οποίες στρέφονται κατά ως εκ περισσού αιτιολογήσεως απόφασης του Γενικού Δικαστηρίου δεν μπορούν να επιφέρουν την αναίρεση της απόφασης και συνεπώς είναι αλυσιτελείς²⁵. Στην προκειμένη περίπτωση, όμως, το Γενικό Δικαστήριο στηρίχτηκε σε αυτό το μέρος της απόφασης του για να καταλήξει στο συμπέρασμά του σχετικά με τον ρόλο της Επιτροπής βάσει της διάταξης αυτής.

43. Για τους λόγους αυτούς, και κατ' εφαρμογήν της αρχής *in dubio pro actione*²⁶, φρονώ ότι είναι αναγκαίο να εξετάσω επί της ουσίας τον πρώτο λόγο αναιρέσεως που πρόβαλε η EPSU, ο οποίος πρέπει να εξεταστεί από κοινού με τον δεύτερο λόγο αναιρέσεως, καθόσον οι δύο αυτοί λόγοι συνδέονται στενά μεταξύ τους.

²⁴ Βλ., μεταξύ άλλων, σκέψεις 64 επ. της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης και, ειδικότερα, σκέψη 69 της απόφασης αυτής.

²⁵ Βλ. διάταξη της 9ης Μαρτίου 2007, *Schneider Electric* κατά Επιτροπής (C-188/06 P, EU:C:2007:158, σκέψη 64). Πρβλ., επίσης, αποφάσεις της 28ης Ιουνίου 2005, *Dansk Rørindustri* κ.λπ. κατά Επιτροπής (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P έως C-208/02 P και C-213/02 P, EU:C:2005:408, σκέψη 148), και της 19ης Απριλίου 2007, *ΓΕΕΑ* κατά *Celltech* (C-273/05 P, EU:C:2007:224, σκέψεις 56 και 57), και διάταξη της 23ης Φεβρουαρίου 2006, *Piau* κατά Επιτροπής (C-171/05 P, EU:C:2006:149, σκέψη 86).

²⁶ Πρβλ. προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Μ. Szpunar στην υπόθεση *LL* κατά Κοινοβουλίου (C-326/16 P, EU:C:2017:605, σημείο 69).

β) Επί της ουσίας

44. Όταν η Επιτροπή διαβουλεύεται με τους κοινωνικούς εταίρους, οι κοινωνικοί εταίροι μπορούν να δηλώσουν στην Επιτροπή τη βούλησή τους να συνάψουν μεταξύ τους συμφωνία στο επίπεδο της Ένωσης, σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 155 ΣΛΕΕ, σε έναν ή περισσότερους από τους τομείς που μνημονεύονται στο άρθρο 153 ΣΛΕΕ. Όσον αφορά την εφαρμογή της συμφωνίας αυτής στο επίπεδο της Ένωσης, σύμφωνα με το άρθρο 155, παράγραφος 2, πρώτο εδάφιο, ΣΛΕΕ, η Ένωση παρεμβαίνει όταν το ζητούν από κοινού τα μέρη, μετά από πρόταση της Επιτροπής και απόφαση του Συμβουλίου. Στην υπό κρίση υπόθεση, δεν αμφισβητείται ότι η επίμαχη συμφωνία εμπίπτει στον τομέα του άρθρου 153, παράγραφος 1, στοιχείο ε', ΣΛΕΕ και μπορεί, κατ' αρχήν, να τεθεί σε εφαρμογή στο επίπεδο της Ένωσης. Η ανακύπτουσα διαφορά αφορά το ζήτημα αν η πρόταση που υπέβαλε η Επιτροπή στο Συμβούλιο κατ' εφαρμογήν της διάταξης αυτής αποτελεί πράξη εκδιδόμενη κατά διακριτική ευχέρεια και ποια είναι η ενδεχόμενη έκταση αυτής της διακριτικής ευχέρειας. Η EPSU είναι της γνώμης ότι, όταν η Επιτροπή καλείται να αποφασίσει αν θα υποβάλει ή δεν θα υποβάλει πρόταση στο Συμβούλιο, η Επιτροπή μπορεί να ελέγξει μόνον τη νομιμότητα της συναφθείσας μεταξύ των κοινωνικών εταίρων συμφωνίας και την αντιπροσωπευτικότητά τους. Αντιθέτως, η Επιτροπή εκτιμά ότι, εκτός από τους δύο προαναφερθέντες ελέγχους, είναι αρμόδια να αποφανθεί και επί της σκοπιμότητας της εφαρμογής της συμφωνίας στο επίπεδο της Ένωσης.

45. Επομένως, το κύριο ζήτημα που ανακύπτει στην υπό κρίση υπόθεση είναι το αν η Επιτροπή, ελλείψει στοιχείων που να θέτουν υπό αμφισβήτηση τη νομιμότητα της συναφθείσας μεταξύ των κοινωνικών εταίρων συμφωνίας και την αντιπροσωπευτικότητά των μερών που υπέγραψαν τη συμφωνία αυτή, δεσμεύεται από την από κοινού αίτησή τους και, ως εκ τούτου, υποχρεούται να υποβάλει πρόταση στο Συμβούλιο για την εφαρμογή της συμφωνίας αυτής στο επίπεδο της Ένωσης. Προκειμένου να απαντηθεί το ερώτημα αυτό, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, όπως υπενθύμισε το Γενικό Δικαστήριο στην αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση²⁷, πρέπει να ληφθεί υπόψη όχι μόνον το γράμμα του άρθρου 155, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, αλλά και το πλαίσιο στο οποίο εντάσσεται και οι σκοποί που επιδιώκονται με τη διάταξη αυτή²⁸. Τούτου δοθέντος και όπως επισήμανα στο σημείο 41 των παρουσών προτάσεων, στο Δικαστήριο απόκειται να κρίνει αν η ερμηνεία που έγινε δεκτή από το Γενικό Δικαστήριο ενέχει σφάλμα, αφού προβεί σε γραμματική, συστηματική και τελεολογική ερμηνεία της διάταξης αυτής προκειμένου να προσδιοριστεί η έκταση των εξουσιών της Επιτροπής και ο χαρακτήρας της πράξης που εκδόθηκε βάσει της διάταξης αυτής.

1) Γραμματική ερμηνεία

46. Η EPSU εκτιμά, κατ' ουσίαν, ότι η χρήση της έκφρασης στην αγγλική γλώσσα «shall be implemented» στο άρθρο 155, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ σημαίνει ότι επιβάλλεται στην Επιτροπή υποχρέωση, χωρίς αυτή να έχει κανένα περιθώριο εκτίμησης προκειμένου να αποφασίσει αν είναι σκόπιμο να προτείνει ή να μην προτείνει στο Συμβούλιο κείμενο συμφωνίας που έχει εγκριθεί από τους κοινωνικούς εταίρους.

47. Η επιχειρηματολογία αυτή δεν μπορεί να γίνει δεκτή κατά γράμμα, κατά τη γνώμη μου, για τους λόγους που εκτίθενται κατωτέρω.

²⁷ Βλ. σκέψη 48 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης.

²⁸ Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 17ης Νοεμβρίου 1983, Merck (292/82, EU:C:1983:335, σκέψη 12), και της 26ης Φεβρουαρίου 2019, Rimšēvičs και ΕΚΤ κατά Λεττονίας (C-202/18 και C-238/18, EU:C:2019:139, σκέψη 45).

48. Συναφώς, πρέπει να υπομνησθεί ότι, σύμφωνα με κοινώς αποδεκτή πρακτική για τη σύνταξη νομοθεσίας, οι νομικές προτάσεις διατυπώνονται κατά κανόνα στην οριστική, εκτός αν ο επιδιωκόμενος από τον οικείο κανόνα σκοπός απαιτεί τη χρήση άλλης έγκλισης. Δεδομένου ότι η χρήση της οριστικής στις νομικές προτάσεις αποτελεί τον κανόνα, δεν μπορεί να συναχθεί από τη χρήση απλώς και μόνον της έγκλισης αυτής ότι το επίμαχο ρήμα εκφράζει υποχρέωση ή επιταγή²⁹ έναντι των αποδεκτών του οικείου κανόνα³⁰. Φρονώ ότι τούτο ισχύει όσον αφορά το γράμμα του άρθρου 155, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ. Για τους λόγους αυτούς, η προς ερμηνεία έκφραση πρέπει να εξετασθεί λαμβανομένης υπόψη της διάταξης στην οποία περιλαμβάνεται.

49. Προς τούτο, από το γράμμα του άρθρου 155, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ προκύπτει ότι οι συμφωνίες που συνάπτονται σε επίπεδο της Ένωσης εφαρμόζονται, είτε σύμφωνα με τις διαδικασίες και πρακτικές των ενδιαφερομένων κοινωνικών εταίρων και κρατών μελών, είτε σε τομείς που εμπίπτουν στο άρθρο 153 ΣΛΕΕ³¹, όταν το ζητούν από κοινού τα υπογράφοντα μέρη, με απόφαση του Συμβουλίου που λαμβάνεται μετά από πρόταση της Επιτροπής. Ο όρος «intervient», στην απόδοση στη γαλλική γλώσσα, και ο όρος «shall be implemented», στην απόδοση στην αγγλική γλώσσα της διάταξης αυτής, αναφέρονται στις δύο περιπτώσεις που μνημονεύονται στην εν λόγω παράγραφο 2 και συνιστούν, όπως επισήμανε το Γενικό Δικαστήριο στις σκέψεις 58 και 59 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης, μια διατύπωση η οποία εκφράζει τον αποκλειστικό χαρακτήρα των δύο αυτών διαδικασιών για την εφαρμογή της συμφωνίας, συγκεκριμένα είτε σε εθνικό επίπεδο είτε σε επίπεδο Ένωσης. Φρονώ ότι οι λοιπές γλωσσικές αποδόσεις³² είναι ακόμη σαφέστερες όσον αφορά το γεγονός ότι το άρθρο 155, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ περιγράφει κατά τρόπο εξαντλητικό τις δύο εναλλακτικές λύσεις που μπορούν να επιλεγούν για την εφαρμογή της συναφθείσας μεταξύ των κοινωνικών εταίρων συμφωνίας. Επομένως, το δίκαιο της Ένωσης δεν αναγνωρίζει άλλη διαδικασία για την εφαρμογή των συμφωνιών που συνάπτουν οι κοινωνικοί εταίροι εκτός από τις δύο προαναφερθείσες εναλλακτικές λύσεις.

50. Επιπλέον, εκτιμώ ότι ορθώς το Γενικό Δικαστήριο επισήμανε, στη σκέψη 62 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης, ότι ο όρος «intervient» στην απόδοση στη γαλλική γλώσσα και «shall be implemented» στην απόδοση στην αγγλική γλώσσα αναφέρονται τόσο στην «απόφαση του Συμβουλίου» όσο και στην «πρόταση της Επιτροπής». Από τη γραμματική δομή του άρθρου 155, παράγραφος 2, πρώτη περίοδος, ΣΛΕΕ προκύπτει ότι η διάταξη αυτή δεν μπορεί να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι περιλαμβάνει ταυτοχρόνως, αφενός, υποχρέωση της Επιτροπής να προτείνει την εφαρμογή της συναφθείσας μεταξύ των κοινωνικών εταίρων συμφωνίας και, αφετέρου, διακριτική ευχέρεια του Συμβουλίου προκειμένου να αποφασίσει αν θα υιοθετήσει ή

²⁹ Όπως θα καταδειχθεί στα σημεία 54 επ. των παρούσων προτάσεων, το ιστορικό της θέσπισης του άρθρου 155, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ επιβεβαιώνει την ερμηνεία ότι το άρθρο αυτό δεν συνιστά επιτακτικό κανόνα.

³⁰ Σύμφωνα με την περιγραφική θεωρία, η οριστική του ενεστώτα αντιστοιχεί στην ειδική λειτουργία του δικαίου, η οποία συνίσταται στον καθορισμό της καταστάσεως κάθε υποκειμένου δικαίου (πρβλ. Villey, M., «De l'indicatif dans le droit». *Archives de philosophie du droit*, Dalloz, Παρίσι, τόμος 19, 1974, σ. 33 έως 61). Κατά τον Cornu, G., η οριστική μπορεί «να δημιουργήσει την εντύπωση ότι ο προτεινόμενος κανόνας δεν επιβάλλεται αυθαίρετα, αλλά προκύπτει κατά φυσική αναγκαιότητα, ότι το δικαίωμα συνδέεται με τη φύση των πραγμάτων» (Cornu, G., *Linguistique juridique*, Montchrestien, Παρίσι 1990, σ. 271).

³¹ Φρονώ ότι, βάσει του άρθρου 153, παράγραφοι 1 και 2, ΣΛΕΕ και του άρθρου 155, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 16, παράγραφος 3, ΣΕΕ, η συμφωνία αυτή εμπίπτει σε τομέα που ρυθμίζεται από το άρθρο 153 ΣΛΕΕ, στον οποίο το Συμβούλιο μπορεί να αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία.

³² Μεταξύ άλλων, στην ισπανική γλώσσα: «La aplicación de los acuerdos celebrados a nivel de la Unión se realizará, ya sea según [...] ya sea [...]»· στη γερμανική γλώσσα: «Die Durchführung der auf Unionsebene geschlossenen Vereinbarungen erfolgt entweder [...] oder [...]»· στην εσθονική γλώσσα: «Liidu tasandil sõlmitud kokkuleppeid rakendatakse tööturu osapoolte ja liikmesriikide kehtivate menetluste või tavade kohaselt, artiklis 153 käsitletud küsimustes aga allakirjutanute ühisel taotlusel»· στην ιταλική γλώσσα: «Gli accordi conclusi a livello dell'Unione sono attuati secondo le procedure e [...] o, e [...]»· στην ολλανδική γλώσσα: «De tenuitvoerlegging van de op het niveau van de Unie gesloten overeenkomsten geschiedt hetzij [...], hetzij [...]»· στην πορτογαλική γλώσσα: «Os acordos celebrados ao nível da União serão aplicados, quer [...] quer, [...]» και στη φινλανδική γλώσσα: «Unionin tasolla tehdyt sopimukset pannaan täytäntöön joko työmarkkinaosapuolten ja jäsenvaltioiden omien menettelyjen ja käytäntöjen mukaisesti tai [...]».

δεν θα υιοθετήσει απόφαση για την εφαρμογή της συμφωνίας αυτής. Η αντίθετη ερμηνεία, συγκεκριμένα η ερμηνεία ότι το Συμβούλιο υποχρεούται να εφαρμόσει συμφωνία των κοινωνικών εταίρων και να υιοθετήσει την επίμαχη απόφαση, θα καθιστούσε, κατά τη γνώμη μου, κενό περιεχομένου το δεύτερο εδάφιο αυτής της παραγράφου το οποίο ρυθμίζει την ψηφοφορία στο Συμβούλιο³³.

51. Επομένως, θα ήταν αδύνατον να ερμηνευθούν οι όροι του άρθρου 155, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ υπό την έννοια ότι είναι υποχρεωτική για την Επιτροπή η υποβολή πρότασης προς το Συμβούλιο σχετικά με τη συμφωνία που διαπραγματεύθηκαν οι κοινωνικοί εταίροι. Επισημαίνεται, επιπλέον, ότι η έκφραση «μετά από πρόταση της Επιτροπής» που μνημονεύεται στο άρθρο 155, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ διευκρινίζει ρητώς ότι η Επιτροπή προτείνει την εν λόγω συμφωνία στο Συμβούλιο, η δε πρόταση αποτελεί, κατά τη γνώμη μου, πράξη διακριτικής ευχέρειας η οποία εκκινεί την επίμαχη διαδικασία, χωρίς την οποία το Συμβούλιο δεν μπορεί να ενεργήσει κατ' εφαρμογήν αυτής της διάταξης³⁴. Η δυνατότητα της Επιτροπής να μην υποβάλει πρόταση στο Συμβούλιο για την εφαρμογή της συμφωνίας των κοινωνικών εταίρων δεν αμφισβητείται, κατ' ουσίαν, από την EPSU. Συγκεκριμένα, η EPSU παραδέχθηκε τόσο στην αίτηση αναιρέσεως όσο και κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ότι το θεσμικό αυτό όργανο είναι αρμόδιο για τη διενέργεια ελέγχου νομιμότητας της συναφθείσας από τους κοινωνικούς εταίρους συμφωνίας και αντιπροσωπευτικότητας αυτών, αυτοί δε οι δύο έλεγχοι μπορούν να καταλήξουν σε άρνηση της Επιτροπής να υποβάλει πρόταση στο Συμβούλιο για την έκδοση απόφασης από το Συμβούλιο. Επιπλέον, η EPSU εκτιμά ότι η δυνατότητα αυτή υπόκειται σε προϋποθέσεις που δεν προβλέπονται από την εν λόγω διάταξη κατά τρόπο μη επιδεχόμενο αμφισβήτηση. Φρονώ, επομένως, ότι η ανάγνωση από την EPSU του άρθρου 155, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, η οποία φαίνεται να στηρίζεται σε εσφαλμένη ερμηνεία της απόφασης του Γενικού Δικαστηρίου της 17ης Ιουνίου 1998, UEAPME κατά Συμβουλίου, T-135/96³⁵, για τους λόγους που θα εκτεθούν στα σημεία 59 έως 72 των παρουσών προτάσεων, είναι προδήλως αντιφατική και αντίθετη προς το γράμμα της διάταξης αυτής. Για τους ανωτέρω λόγους, είμαι της γνώμης ότι η δυνατότητα της Επιτροπής που προβλέπει το άρθρο 155, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ να υποβάλει ή να μην υποβάλει πρόταση στο Συμβούλιο για την εφαρμογή συναφθείσας μεταξύ των κοινωνικών εταίρων συμφωνίας δεν μπορεί να είναι παρά πράξη εκδιδόμενη κατά διακριτική ευχέρεια, περιλαμβάνουσα προγνωστική εκτίμηση σχετικά με τη σκοπιμότητα όλων των πτυχών της συμφωνίας αυτής.

52. Για λόγους πληρότητας, επισημαίνω ότι το άρθρο 155, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ χρησιμοποιεί τον όρο «απόφαση», χωρίς να παρέχει περισσότερες διευκρινίσεις ως προς τον χαρακτηρισμό της πράξης αυτής που εκδίδεται από το Συμβούλιο³⁶. Μολονότι ο όρος αυτός μπορεί θεωρητικά να ερμηνευθεί *stricto sensu* ή *lato sensu*, η μεν πρώτη ερμηνεία με παραπομπή στον ορισμό του άρθρου 288 ΣΛΕΕ³⁷, σύμφωνα με τον οποίο η «απόφαση είναι δεσμευτική ως προς όλα τα μέρη της» και, «[ό]ταν ορίζει αποδέκτες, είναι δεσμευτική μόνο για αυτούς», η δε δεύτερη ερμηνεία ως καλύπτουσα κάθε πράξη που παράγει έννομα αποτελέσματα³⁸, εντούτοις είναι γενικά αποδεκτό, στη θεωρία, ότι πρόκειται, για αποφάσεις *sui generis* οι οποίες έχουν δεσμευτικό αποτέλεσμα *erga*

³³ Βλ. Franssen, E., *Legal Aspects of the European Social Dialogue*, Intersentia, Αμβέρσα, 2002, σ. 287 έως 288.

³⁴ Πρβλ. απόφαση της 14ης Απριλίου 2015, Συμβούλιο κατά Επιτροπής (C-409/13, EU:C:2015:217).

³⁵ EU:T:1998:128.

³⁶ Βλ. Dorsssement, F., κεφάλαιο 1: «Some Reflections on the Origin, Problems and Perspectives of the European Social Dialogue», σε Vos (de), Marc, *A Decade Beyond Maastricht: The European Social Dialogue Revisited*, Kluwer Law International, Χάγη, 2003, σ. 29.

³⁷ Το άρθρο 288 ΣΛΕΕ προβλέπει ότι, «για την άσκηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης, τα θεσμικά όργανα εκδίδουν κανονισμούς, οδηγίες, αποφάσεις, συστάσεις και γνώμες».

³⁸ Βλ. Dorsssement, F., που μνημονεύθηκε στην υποσημείωση 36, σ. 29.

omnes³⁹ και δεσμεύουν τα κράτη μέλη όσον αφορά τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα⁴⁰. Στο πλαίσιο της πρακτικής των θεσμικών οργάνων, οι συμφωνίες των κοινωνικών εταίρων που υιοθετούνται από το Συμβούλιο στο επίπεδο της Ένωσης λαμβάνουν τη μορφή οδηγιών οι οποίες αφορούν την εφαρμογή της συναφθείσας από τους κοινωνικούς εταίρους συμφωνίας⁴¹.

53. Επομένως, από τη γραμματική ερμηνεία του άρθρου 155, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ προκύπτει ότι η προσέγγιση που προτείνει η EPSU βαίνει πέραν των γραμματικών ορίων που θέτει η διάταξη αυτή.

2) Το ιστορικό της θέσπισης της διαδικασίας του άρθρου 155, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ

54. Η προσέγγιση που προτείνει η EPSU είναι, κατά τη γνώμη μου, ασυμβίβαστη με το ιστορικό της θέσπισης του κοινωνικού διαλόγου στο επίπεδο της Ένωσης, δεδομένου ότι ο διάλογος αυτός αναπτύχθηκε, εξ αρχής, αφενός, αυτοτελώς σε σχέση με τις έννομες τάξεις των κρατών μελών⁴² και, αφετέρου, υπό την αιγίδα της Επιτροπής⁴³.

55. Κατ' αρχάς, η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη⁴⁴, η οποία προσέθεσε το άρθρο 118B στη Συνθήκη ΕΟΚ, προέβλεπε ότι «η Επιτροπή προσπαθεί να αναπτύξει μεταξύ των κοινωνικών εταίρων σε ευρωπαϊκό επίπεδο το διάλογο που θα μπορούσε να καταλήξει, εφόσον οι εν λόγω κοινωνικοί εταίροι το επιθυμούν, σε συμβατικές σχέσεις». Με τον τρόπο αυτό, η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη ανέθεσε, μεταξύ άλλων, στην Επιτροπή το καθήκον της ανάπτυξης και της προώθησης του κοινωνικού διαλόγου σε κοινοτικό επίπεδο. Στην πράξη, κατά τον χρόνο εκείνο, ο ρόλος της Επιτροπής υπερέβαινε κατά πολύ τον ρόλο του διαιτητή ή του διαμεσολαβητή⁴⁵, δεδομένου ότι οι κοινωνικοί εταίροι ενεργούσαν υπό την αιγίδα της.

56. Ακολούθως, τα άρθρα 154 και 155 ΣΛΕΕ προέκυψαν από τα άρθρα 3 και 4 της συμφωνίας για την κοινωνική πολιτική⁴⁶, η οποία ενσωματώθηκε στο κοινοτικό δίκαιο με το πρωτόκολλο 14 για την κοινωνική πολιτική της Συνθήκης του Μάαστριχτ (στο εξής: συμφωνία για την κοινωνική

³⁹ Όπ.π., σ. 29 και 30.

⁴⁰ Συγκεκριμένα, κατά τη θεωρία, υπάρχουν ορισμένες πράξεις που δεν έχουν νομοθετικό χαρακτήρα οι οποίες μπορούν να εκδοθούν στηριζόμενες ευθέως στις διατάξεις της Συνθήκης ΛΕΕ. Βλ. Best, E., «Legislative procedures after Lisbon: Fewer, Simpler, Clearer», *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2007, 15, αριθ. 1, σ. 93.

⁴¹ Βλ., μεταξύ άλλων, οδηγία 97/81/ΕΚ του Συμβουλίου της 15ης Δεκεμβρίου 1997, σχετικά με τη συμφωνία-πλαίσιο για την εργασία μερικής απασχόλησης που συνήφθη από την UNICE, το CEEP και την CES (ΕΕ 1998, L 14, σ. 9)· οδηγία 96/34/ΕΚ του Συμβουλίου της 3ης Ιουνίου 1996 σχετικά με τη συμφωνία-πλαίσιο για τη γονική άδεια, που συνήφθη από την UNICE, τη CEEP και τη CES (ΕΕ 1996, L 145, σ. 4), και οδηγία 1999/70/ΕΚ του Συμβουλίου της 28ης Ιουνίου 1999 σχετικά με τη συμφωνία-πλαίσιο για την εργασία ορισμένου χρόνου που συνήφθη από τη CES, την UNICE και το CEEP (ΕΕ 1999, L 175, σ. 43).

⁴² Βλ. Dorsemont, F., που μνημονεύθηκε στην υποσημείωση 36, σ. 17.

⁴³ Koster, J.-V., «Le dialogue social européen à l'épreuve de la "modernisation" du marché du travail», *Revue française des affaires sociales*, αριθ. 1, 2012, σ. 62 έως 79. Για μια γενική και ιστορική επισκόπηση, βλ. Barnard, C., «EU Employment Law», Oxford European Union Law Library, Οξφόρδη, 2012, σ. 713 επ.

⁴⁴ Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, η οποία υπογράφηκε στο Λουξεμβούργο στις 17 Φεβρουαρίου 1986 και στη Χάγη στις 28 Φεβρουαρίου 1986 και τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιουλίου 1987, συμπλήρωσε, με το άρθρο 22, τη Συνθήκη ΕΟΚ, προσθέτοντας σ' αυτήν το άρθρο 118B. Για μια ιστορική επισκόπηση, βλ. Pochet, P., και Degryse, C., «The European Social Dialogue: What Is the Role of Employers and What Are the hopes for the Future?», σε Vandenbroucke, F., Barnard, C., και De Baere, G. (επιμ.), *A European Social Union after the Crisis*, 2017, σ. 211 έως 237.

⁴⁵ Βλ. Henni, A., «Le dialogue social européen. Enjeux, structures, résultats», *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2001, τόμος 1741, αριθ. 36, σ. 5 έως 50.

⁴⁶ Συμφωνία συναφθείσα μεταξύ των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας πλην του Ηνωμένου Βασιλείου της Μεγάλης Βρετανίας και Βορείου Ιρλανδίας (ΕΕ 1992, C 191, σ. 91). Ειδικότερα, αφενός, το άρθρο 3, παράγραφοι 2 έως 4, και το άρθρο 4 της συμφωνίας για την κοινωνική πολιτική προέβλεπαν τη διαδικασία που μνημονεύεται σήμερα στο άρθρο 154, παράγραφοι 2 έως 4, ΣΛΕΕ. Αφετέρου, δυνάμει του άρθρου 4, παράγραφος 1, της συμφωνίας για την κοινωνική πολιτική (νυν άρθρο 155, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ), οι κοινωνικοί εταίροι μπορούσαν να ζητήσουν από την Επιτροπή να προτείνει την εφαρμογή από το Συμβούλιο της συμφωνίας την οποία είχαν διαπραγματευτεί αυτοί, βάσει του άρθρου 4, παράγραφος 2, της συμφωνίας για την κοινωνική πολιτική (νυν άρθρο 155, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ).

πολιτική)⁴⁷, η οποία με τη σειρά της ανάγεται στη συμφωνία για τη κοινωνική πολιτική μεταξύ των κοινωνικών εταίρων⁴⁸. Οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων που συνήλθαν τον Δεκέμβριο του 1991 στο πλαίσιο της Διακυβερνητικής Διάσκεψης του Μάαστριχτ, όταν υιοθέτησαν τη συμφωνία για τη κοινωνική πολιτική, κατάργησαν το μέρος που περιλαμβανόταν στη συμφωνία αυτή το οποίο διευκρίνιζε ότι οι συμφωνίες των κοινωνικών εταίρων έπρεπε να εφαρμόζονται «όπως είχαν συναφθεί»⁴⁹. Η κατάργηση αυτή υποδηλώνει, κατ' εμέ, ότι οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων, επιθυμούσαν, εξ αρχής, να ασκούν τα θεσμικά όργανα έλεγχο επί του περιεχομένου της συμφωνίας που έχουν διαπραγματευθεί οι κοινωνικοί εταίροι και εφαρμόζεται στο επίπεδο της Ένωσης.

57. Τέλος, το γεγονός ότι η Επιτροπή έχει την πρωτοβουλία όσον αφορά τον κοινωνικό διάλογο απορρέει εμμέσως από ανακοινώσεις τις οποίες έχει δημοσιεύσει το θεσμικό αυτό όργανο, μεταξύ άλλων, σχετικά με την εφαρμογή των προαναφερθεισών διατάξεων⁵⁰. Συγκεκριμένα, ο κοινωνικός διάλογος, εξ αρχής, δεν ήταν απλά μια αμιγώς συλλογική διαπραγμάτευση, αλλά ήταν στενά συνδεδεμένος με την πρωτοβουλία της Επιτροπής⁵¹.

58. Εν ολίγοις, τόσο από το ιστορικό της θέσπισης των άρθρων 154 και 155 ΣΛΕΕ όσο και από τις ανακοινώσεις που έχει δημοσιεύσει η Επιτροπή προκύπτει ότι ο ρόλος της Επιτροπής στο πλαίσιο της εφαρμογής συμφωνιών που συνάπτουν οι κοινωνικοί εταίροι δεν μπορεί να περιορίζεται μόνο στην ιδιότητα του μεσολαβητή που αναλαμβάνει να υποβάλει στο Συμβούλιο τις συμφωνίες για την υιοθέτηση τους και δεν διαθέτει αρμοδιότητα όσον αφορά την εκτίμηση της σκοπιμότητας της εφαρμογής τους στο επίπεδο της Ένωσης.

3) Η συστηματική ερμηνεία

ι) Η ερμηνεία του άρθρου 155, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ σε συνδυασμό με τις διατάξεις των άρθρων 154 και 155 ΣΛΕΕ

59. Τα άρθρα 154 και 155 ΣΛΕΕ, εξεταζόμενα στο σύνολό τους, συνιστούν ειδικές νομικές βάσεις για την κίνηση και την ανάληψη δράσεων της Ένωσης στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής. Σε αντίθεση με άλλους τομείς που προβλέπουν οι Συνθήκες, για την υλοποίηση δράσεων στον τομέα αυτόν στο επίπεδο της Ένωσης απαιτείται και ενθαρρύνεται μόνιμος διάλογος μεταξύ, αφενός, της Επιτροπής και, αφετέρου, των κοινωνικών εταίρων. Προς τούτο, το άρθρο 154 ΣΛΕΕ προβλέπει, μεταξύ άλλων, μηχανισμό διαβούλευσης με τους κοινωνικούς εταίρους, αναγκαίο συμπλήρωμα του οποίου είναι, μεταξύ άλλων, η αναγνώριση του ρόλου και της ανεξαρτησίας των κοινωνικών εταίρων όσον αφορά τη λήψη του κατάλληλου μέτρου.

⁴⁷ Σχετικά με την εφαρμογή των συμφωνιών που συνάπτουν οι κοινωνικοί εταίροι δυνάμει του άρθρου 139 της Συνθήκης ΕΚ, βλ. Deinert, O., «Modes of Implementing European Collective Agreements and Their Impact on Collective Autonomy», *Industrial Law Journal*, τόμος 32, 4, Δεκέμβριος 2003, σ. 317 έως 325.

⁴⁸ Συμφωνία υπογραφείσα από τη CEES, την UNICE και το CEEP. Η συμφωνία αυτή πρότεινε την αναδιατύπωση των άρθρων 118, παράγραφος 4 και των άρθρων 118Α και 118Β της Συνθήκης ΕΟΚ.

⁴⁹ Henni, A., «Le dialogue social européen. Enjeux, structures, résultats», *Courrier hebdomadaire du CRISP*, τόμος 1741, αριθ. 36, 2001, σ. 5 έως 50.

⁵⁰ Βλ., μεταξύ άλλων, τις ανακοινώσεις COM(93) 600 τελικό, της 14ης Δεκεμβρίου 1993, σχετικά με τη θέση σε εφαρμογή του Πρωτοκόλλου για την κοινωνική πολιτική που υποβάλλεται από την Επιτροπή στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, COM(1998) 322 τελικό, της 20ής Μαΐου 1998, «Προσαρμογή και ανάπτυξη του κοινωνικού διαλόγου σε κοινοτικό επίπεδο», και COM(2002) 341 τελικό, της 26ης Ιουνίου 2002, «Ο ευρωπαϊκός κοινωνικός διάλογος, δύναμη εκσυγχρονισμού και αλλαγής».

⁵¹ Mias, A., «Du dialogue social européen au travail législatif communautaire: Maastricht, ou le syndical saisi par le politique», *Droit et société*, 2004, αριθ. 58, σ. 657 έως 682.

60. Σχετικά με τη διαβούλευση, το άρθρο 154, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ προβλέπει ότι η Επιτροπή, πριν υποβάλει προτάσεις στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής, υποχρεούται να διαβουλευτεί με τους κοινωνικούς εταίρους σχετικά με τους ενδεχόμενους προσανατολισμούς μιας δράσης της Ένωσης. Ακολούθως, βάσει του άρθρου 154, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ, αν η Επιτροπή κρίνει, μετά από αυτές τις διαβουλεύσεις, ότι η συγκεκριμένη δράση της Ένωσης πρέπει να αναληφθεί, πρέπει να διαβουλευθεί εκ νέου με τους κοινωνικούς εταίρους σχετικά με το περιεχόμενο της μελετώμενης πρότασης⁵².

61. Πρέπει να επισημανθεί ότι η πρώτη αυτή διαβούλευση που προβλέπεται στο άρθρο 154, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ έχει γενικό χαρακτήρα και δεν προδικάζει τη μεταγενέστερη απόφαση της Επιτροπής για την υποβολή ή τη μη υποβολή συγκεκριμένης πρότασης στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής. Επομένως, η διαβούλευση αυτή με τους κοινωνικούς εταίρους ουδόλως επηρεάζει την εξουσία εκτίμησης της Επιτροπής όταν πρόκειται να υποβάλει προτάσεις στο Συμβούλιο για την έκδοση νομικών πράξεων. Συγκεκριμένα, κατά το άρθρο 154, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ, η Επιτροπή υποχρεούται να προβεί σε δεύτερη διαβούλευση με τους κοινωνικούς εταίρους μόνον εφόσον «κρίνει ότι η συγκεκριμένη δράση της Ένωσης πρέπει να αναληφθεί».

62. Αντιθέτως, αν μετά την ανάλυση του ζητήματος η Επιτροπή καταλήξει στο συμπέρασμα ότι δεν είναι επιθυμητή η ανάληψη δράσης από την Ένωση, τόσο από την παράγραφο 2 όσο και από την παράγραφο 3 του άρθρου 154 ΣΛΕΕ προκύπτει ότι η μέχρι τότε διαβούλευση με τους κοινωνικούς εταίρους παραμένει αλυσιτελής όσον αφορά μια τέτοια ενδεχόμενη δράση.

63. Αυτές οι δύο μορφές διαβούλευσης μπορεί να οδηγήσουν, βάσει του άρθρου 154, παράγραφος 4, ΣΛΕΕ, στη μεταβίβαση στους κοινωνικούς εταίρους του καθήκοντος επεξεργασίας του ουσιαστικού περιεχομένου των μέτρων που αφορούν⁵³. Η επεξεργασία αυτή, καθόσον αποτελεί αντικείμενο διαπραγματεύσεως μεταξύ των κοινωνικών εταίρων, πρωταγωνιστών του κοινωνικού διαλόγου, πραγματοποιείται αυτόνομα σε σχέση με τα θεσμικά όργανα της Ένωσης. Συγκεκριμένα, η διάταξη αυτή προβλέπει ότι οι κοινωνικοί εταίροι μπορούν να πληροφορήσουν την Επιτροπή ότι επιθυμούν να αρχίσουν διαπραγματεύσεις, γεγονός το οποίο μπορεί να καταλήξει στη σύναψη συμφωνίας μεταξύ τους, αλλά όχι κατ' ανάγκην. Κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων αυτών, οι κοινωνικοί εταίροι δεν έχουν πλέον συμβουλευτικό ρόλο και ασκούν ενεργό ρόλο για τη λήψη μέτρων κοινωνικής πολιτικής, ενώ η Επιτροπή αποσύρεται προσωρινά από τον ρόλο αυτόν υπέρ των κοινωνικών εταίρων. Προκειμένου να αποφευχθεί το ενδεχόμενο η πρωτοβουλία των κοινωνικών εταίρων να οδηγήσει σε γενική παραλυσία στον τομέα που αποτελεί το αντικείμενο των διαπραγματεύσεων, για παράδειγμα λόγω του ότι οι διαπραγματεύσεις αυτές διαιωνίζονται ή οι κοινωνικοί εταίροι δεν καταλήγουν σε συμφωνία εντός ευλόγου χρονικού διαστήματος ενώ απαιτείται δράση στον επίμαχο τομέα, το άρθρο 154, παράγραφος 4, ΣΛΕΕ ορίζει ότι η διάρκεια της διαδικασίας των διαπραγματεύσεων δεν μπορεί, κατ' αρχήν, να υπερβαίνει τους εννέα μήνες⁵⁴. Μολονότι δεν διευκρινίζεται ρητώς στην εν λόγω διάταξη, εντούτοις από αυτήν προκύπτει ότι, κατά τη λήξη της ως άνω προθεσμίας, η Επιτροπή ανακτά την εξουσία ελέγχου όλων των διαδικασιών, περιλαμβανομένης της εξουσίας να επεξεργαστεί η ίδια τις κατάλληλες προτάσεις στον οικείο τομέα της κοινωνικής πολιτικής.

⁵² Από ενημερωτική έκθεση της γαλλικής Γερουσίας, η οποία καταρτίστηκε το 2017, προκύπτει ότι, από το 1992, για περίπου τριάντα ζητήματα είχαν διεξαχθεί οι διαβουλεύσεις που προβλέπονται από το άρθρο 154 ΣΛΕΕ και, στην πράξη, η Επιτροπή είχε τάξει προθεσμία έξι εβδομάδων στις 87 αναγνωρισμένες οργανώσεις (μεταξύ των οποίων 65 εργοδοτικές οργανώσεις, οι περισσότερες τομεακές, και 22 συνδικαλιστικές οργανώσεις) για να υποβάλουν τις παρατηρήσεις τους κατά την πρώτη και στη συνέχεια τη δεύτερη διαβούλευση. Έκθεση διαθέσιμη στην ακόλουθη διαδικτυακή διεύθυνση <https://www.senat.fr/rap/r16-556-1/r16-556-130.html>.

⁵³ Βλ. Didry, C., «L'émergence du dialogue social en Europe: retour sur une innovation institutionnelle méconnue», *Année sociologique*, 2009, τόμος 59, αριθ. 2, σ. 417 έως 447. Διαθέσιμο στη διαδικτυακή διεύθυνση <https://www.cairn.info/revue-l-annee-sociologique-2009-2-page-417.htm>.

⁵⁴ Η διάταξη αυτή προβλέπει δυνατότητα παράτασης, την οποία αποφασίζουν από κοινού οι ενδιαφερόμενοι κοινωνικοί εταίροι και η Επιτροπή.

64. Επομένως, τα άρθρα 154 και 155 ΣΛΕΕ ρυθμίζουν διαφορετικές πτυχές της ίδιας διαδικασίας για τη λήψη αποφάσεων η οποία σκοπεύει στην επεξεργασία μέτρων κοινωνικής πολιτικής, όπως καταδεικνύεται από την παραπομπή στη δεύτερη διάταξη που περιλαμβάνεται στην πρώτη. Μολονότι, τυπικώς, οι δύο αυτές διατάξεις συνιστούν δύο διαφορετικές νομικές βάσεις, εντούτοις είμαι της γνώμης ότι πρέπει να εξεταστούν από κοινού, καθόσον ενδέχεται να καταλήξουν στη λήψη του ίδιου μέτρου. Από τον συνδυασμό των ως άνω διατάξεων προκύπτει ότι αυτές, παρά τις προαναφερθείσες ιδιαιτερότητες, δεν έχουν ως αποτέλεσμα να στερούν την Επιτροπή από τον «κλασικό» της ρόλο στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής, ο οποίος εκδηλώνεται, μεταξύ άλλων, με την άσκηση της εξουσίας πρωτοβουλίας που διαθέτει μέσω προτάσεων που υποβάλλονται για την προαγωγή του κοινού συμφέροντος της Ένωσης, υπό την έννοια του άρθρου 17, παράγραφος 1, ΣΕΕ.

65. Από τον συνδυασμό των άρθρων 154 και 155 ΣΛΕΕ προκύπτει ότι οι διαδικασίες που προβλέπουν οι διατάξεις αυτές διεξάγονται υπό την αιγίδα της Επιτροπής, με εξαίρεση το στάδιο των διαπραγματεύσεων, κατά το οποίο η παρέμβαση της Επιτροπής αναστέλλεται. Όπως ορθώς επισήμανε το Γενικό Δικαστήριο⁵⁵, το γεγονός ότι το Συμβούλιο, βάσει του άρθρου 155, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, ενεργεί «μετά από πρόταση» της Επιτροπής σημαίνει ότι, αν και η διαπραγμάτευση και η σύναψη της συμφωνίας εναπόκεινται αποκλειστικά στους ενδιαφερόμενους κοινωνικούς εταίρους, εντούτοις, η Επιτροπή ανακτά τον έλεγχο της διαδικασίας όταν οι κοινωνικοί εταίροι ζητούν από κοινού την εφαρμογή της στο επίπεδο της Ένωσης και εναπόκειται στην Επιτροπή να εξετάσει αν πρέπει να υποβάλει πρόταση στο Συμβούλιο⁵⁶. Αντιθέτως προς όσα φαίνεται να υποστηρίζει η EPSU με την αίτηση αναιρέσεως, η εξουσία πρωτοβουλίας της Επιτροπής όσον αφορά την έναρξη διαπραγματεύσεων με τους κοινωνικούς εταίρους υπό την έννοια του άρθρου 154 ΣΛΕΕ δεν μπορεί να εξομοιωθεί με την εξουσία που διαθέτει όσον αφορά την υιοθέτηση προτάσεων για την εφαρμογή συμφωνίας συναφθείσας μεταξύ των κοινωνικών εταίρων βάσει του άρθρου 155, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ.

66. Φρονώ ότι η προσέγγιση της EPSU, σύμφωνα με την οποία η Επιτροπή όταν καλείται να καθορίσει, βάσει του άρθρου 155, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, αν πρέπει να προτείνει την εφαρμογή στο επίπεδο της Ένωσης συμφωνίας συναφθείσας μεταξύ των κοινωνικών εταίρων, μπορεί να προβεί μόνο σε έλεγχο της νομιμότητας της συμφωνίας αυτής και της αντιπροσωπευτικότητας των κοινωνικών εταίρων στηρίζεται, όπως ήδη τόνισα στο πλαίσιο των παρούσων προτάσεων⁵⁷, σε εσφαλμένη ερμηνεία της απόφασης της 17ης Ιουνίου 1998, UEAPME κατά Συμβουλίου⁵⁸. Κατ' αρχάς, επισημαίνεται ότι τα πραγματικά στοιχεία της εν λόγω υπόθεσης διέφεραν ουσιωδώς από τα εκτεθέντα στο Δικαστήριο στο πλαίσιο της υπό κρίση υπόθεσης. Συγκεκριμένα, από την απόφαση αυτή προκύπτει, αντιθέτως προς την υπό κρίση υπόθεση, ότι η Επιτροπή είχε προτείνει στο Συμβούλιο την εφαρμογή στο επίπεδο της Ένωσης της συμφωνίας-πλαίσου για τη γονική άδεια που είχαν συνάψει διεπαγγελματικές οργανώσεις γενικού χαρακτήρα⁵⁹. Εξάλλου στη βάση αυτής της πρότασης το Συμβούλιο εξέδωσε την οδηγία 96/34/ΕΚ⁶⁰, η οποία αποτέλεσε το αντικείμενο προσφυγής ακυρώσεως που κατέληξε στην έκδοση της απόφασης αυτής⁶¹. Η

⁵⁵ Βλ. σκέψεις 73 και 74 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης.

⁵⁶ Πρβλ., κατ' αναλογία, απόφαση της 17ης Ιουνίου 1998, UEAPME κατά Συμβουλίου (T-135/96, EU:T:1998:128, σκέψη 84), κατά την οποία, οσάκις οι κοινωνικοί εταίροι συνάπτουν συμφωνία της οποίας ζητούν από κοινού την υλοποίηση στο επίπεδο της Ένωσης, απευθύνουν το κοινό αίτημά τους στην Επιτροπή, η οποία ανακτά τότε τον έλεγχο της διαδικασίας και εξετάζει αν ενδείκνυται η υποβολή αντίστοιχης πρότασης στο Συμβούλιο.

⁵⁷ Βλ. σημείο 51 των παρούσων προτάσεων.

⁵⁸ T-135/96 (EU:T:1998:128).

⁵⁹ UNICE, CEEP και CES.

⁶⁰ Οδηγία του Συμβουλίου της 3ης Ιουνίου 1996, σχετικά με τη συμφωνία-πλαίσιο για τη γονική άδεια που συνήφθη από την UNICE, το CEEP και την CES (ΕΕ 1996, L 145, σ. 4).

⁶¹ Πρβλ. απόφαση της 17ης Ιουνίου 1998, UEAPME κατά Συμβουλίου (T-135/96, EU:T:1998:128, σκέψεις 4 έως 11).

προσφεύγουσα, η Union européenne de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises (Ευρωπαϊκή ένωση μικρομεσαίων επιχειρήσεων) υποστήριξε ότι είχε ειδικά δικαιώματα στο πλαίσιο των διαδικαστικών μηχανισμών που θεσπίστηκαν με τη συμφωνία για την κοινωνική πολιτική, μεταξύ των οποίων, ιδίως, ένα γενικό δικαίωμα συμμετοχής στο διαπραγματευτικό στάδιο της δεύτερης διαδικασίας και ένα ειδικό δικαίωμα συμμετοχής στη διαπραγμάτευση της συμφωνίας-πλαίσιου, δικαιώματα τα οποία θεώρησε ότι προσβλήθηκαν στο πλαίσιο της διαδικασίας για την επίτευξη της συμφωνίας-πλαίσιου η οποία προηγήθηκε της έκδοσης της οδηγίας αυτής. Σε αυτό ακριβώς το πλαίσιο και, ειδικότερα, στο πλαίσιο της εκτίμησης του παραδεκτού της προσφυγής, το Γενικό Δικαστήριο επισήμανε ότι η ενδεχόμενη προσβολή των δικαιωμάτων της προσφεύγουσας ως πρόσωπο που δεν μετείχε στη σύναψη της επίδικης συμφωνίας-πλαίσιου και, ως εκ τούτου, του δικαιώματός της να ζητήσει την ακύρωση οδηγίας η οποία παρουσιάζει τα χαρακτηριστικά πράξης γενικής ισχύος μπορεί να αναγνωριστεί μόνον αν η Επιτροπή και το Συμβούλιο δεν είχαν εκπληρώσει τις υποχρεώσεις που υπέχουν σχετικά με τον έλεγχο της διαδικασίας έκδοσης πράξης παράγωγου δικαίου από τους κοινωνικούς εταίρους που αφορά⁶².

67. Με την απόφασή του της 17ης Ιουνίου 1998, UEAPME κατά Συμβουλίου⁶³, το Γενικό Δικαστήριο απέρριψε την προσφυγή ως απαράδεκτη, κρίνοντας ότι η Επιτροπή και το Συμβούλιο ορθώς θεώρησαν ότι η συνολική αντιπροσωπευτικότητα των μερών που υπέγραψαν τη συμφωνία-πλαίσιο ήταν επαρκής σε σχέση με το περιεχόμενο της συμφωνίας, ώστε να την υλοποιήσουν σε κοινοτικό επίπεδο μέσω νομοθετικής πράξης του Συμβουλίου, και, επομένως, η προσφεύγουσα δεν μπόρεσε να αποδείξει ότι είχε το δικαίωμα να απαιτήσει από το Συμβούλιο να εμποδίσει την υλοποίησή της⁶⁴. Η υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση αυτή δεν παρέχει κανένα έρεισμα από το οποίο να προκύπτει ότι η αρμοδιότητα της Επιτροπής για την υποβολή πρότασης στο Συμβούλιο σχετικά με την εφαρμογή συμφωνίας συναφθείσας μεταξύ των κοινωνικών εταίρων περιορίζεται μόνο στον έλεγχο της νομιμότητας της συμφωνίας και της αντιπροσωπευτικότητας των κοινωνικών εταίρων. Αντιθέτως, από την ανάλυση του Γενικού Δικαστηρίου σχετικά με τα νυν άρθρα 154 και 155 ΣΛΕΕ⁶⁵ προκύπτει ότι στην Επιτροπή εναπόκειται, όταν υποβάλλεται από κοινού αίτηση των κοινωνικών εταίρων για την εφαρμογή στο επίπεδο της Ένωσης συμφωνίας που έχουν συνάψει, να προβεί σε γενική εκτίμηση της δημοκρατικής αντιπροσωπευτικότητας της συμφωνίας αυτής, η δε παρέμβαση της Επιτροπής πρέπει να συνάδει προς τις αρχές που διέπουν τη δράση της στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής⁶⁶. Από την απόφαση αυτή προκύπτει, αντιθέτως προς όσα ισχυρίζεται η EPSU, ότι μεταξύ των ζητημάτων που η Επιτροπή καλείται να εκτιμήσει για να κρίνει αν πρέπει να υποβάλει πρόταση στο Συμβούλιο για την εφαρμογή συμφωνίας που έχουν συνάψει οι κοινωνικοί εταίροι στο επίπεδο της Ένωσης, η νομιμότητα της συμφωνίας και η αντιπροσωπευτικότητα των κοινωνικών εταίρων αποτελούν μικρό μόνον τμήμα των σχετικών προς εκτίμηση ζητημάτων. Ωστόσο, από το γεγονός ότι οι δύο αυτοί έλεγχοι είναι αναγκαίοι δεν συνάγεται ότι η Επιτροπή στερείται της δυνατότητας να εξετάσει άλλα ζητήματα που αφορούν τη σκοπιμότητα της εφαρμογής της συμφωνίας αυτής. Δεδομένου ότι η συμφωνία για την κοινωνική πολιτική⁶⁷, η οποία αποτέλεσε αντικείμενο ερμηνείας στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η εν λόγω απόφαση, επαναλαμβάνεται σχεδόν κατά γράμμα στα νυν άρθρα 154 και 155 ΣΛΕΕ, η

⁶² Βλ., συναφώς, απόφαση της 17ης Ιουνίου 1998, UEAPME κατά Συμβουλίου (T-135/96, EU:T:1998:128, σκέψεις 83 έως 90).

⁶³ T-135/96 (EU:T:1998:128).

⁶⁴ Πρβλ. απόφαση της 17ης Ιουνίου 1998, UEAPME κατά Συμβουλίου (T-135/96, EU:T:1998:128, σκέψεις 110 και 111).

⁶⁵ Για τις αντιστοιχίες, βλ. υποσημείωση 46 των παρουσών προτάσεων.

⁶⁶ Πρβλ. απόφαση της 17ης Ιουνίου 1998, UEAPME κατά Συμβουλίου (T-135/96, EU:T:1998:128, σκέψεις 71 επ., ιδίως σκέψεις 84 και 85).

⁶⁷ Βλ. σημεία 55 και 56 των παρουσών προτάσεων.

συστηματική ερμηνεία στην οποία προέβη το Γενικό Δικαστήριο στην απόφαση αυτή είναι μέχρι σήμερα λυσιτελής και ενισχύει τη συστηματική ερμηνεία που προτείνεται στο πλαίσιο των παρουσών προτάσεων.

ii) Η ερμηνεία του άρθρου 155, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ σε συνδυασμό με το άρθρο 17 ΣΕΕ

68. Από τη συστηματική ερμηνεία του άρθρου 155, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με άλλες διατάξεις των Συνθηκών σχετικά με το θεσμικό πλαίσιο της Ένωσης, προκύπτει ότι αίτηση υποβληθείσα από τους κοινωνικούς εταίρους που αφορά την εφαρμογή, στο επίπεδο της Ένωσης, της συμφωνίας που έχουν συνάψει δεν μπορεί να υποχρεώσει την Επιτροπή να υποβάλει πρόταση στο Συμβούλιο.

69. Κατά το άρθρο 17, παράγραφος 1, ΣΕΕ, η Επιτροπή προάγει το κοινό συμφέρον της Ένωσης και αναλαμβάνει τις κατάλληλες πρωτοβουλίες για τον σκοπό αυτό. Πράγματι, προκειμένου να διασφαλίζεται η επίτευξη του κοινού συμφέροντος της Ένωσης και να διασφαλίζεται ότι η δράση της Ένωσης δεν εξαρτάται από συμφέροντα τρίτων, το άρθρο 17, παράγραφος 3, τρίτο εδάφιο, ΣΕΕ ορίζει ότι η Επιτροπή ασκεί τα καθήκοντά της με πλήρη ανεξαρτησία και τα μέλη της δεν δέχονται υποδείξεις από κυβερνήσεις ή από θεσμικά όργανα. Επομένως, εναπόκειται στην Επιτροπή να καθορίζει, εντελώς αυτόνομα, χωρίς να υπόκειται σε οποιαδήποτε ιεραρχική σχέση ή σχέση υπαγωγής έναντι οποιουδήποτε και χωρίς να λαμβάνει εντολές ή οδηγίες οποιασδήποτε προελεύσεως, ποιες προτάσεις συνηγορούν υπέρ του κοινού συμφέροντος της Ένωσης⁶⁸.

70. Για την επίτευξη των στόχων της Ένωσης, όπως ορίζονται στις Συνθήκες, το άρθρο 17, παράγραφος 2, ΣΕΕ προβλέπει, στην πρώτη και δεύτερη περίοδο, ότι νομοθετική πράξη της Ένωσης μπορεί να εκδίδεται μόνο βάσει προτάσεως της Επιτροπής, εκτός από τις περιπτώσεις που ορίζουν άλλως οι Συνθήκες, και ότι οι λοιπές πράξεις εκδίδονται βάσει προτάσεως της Επιτροπής, εφόσον αυτό προβλέπεται στις Συνθήκες.

71. Από τις διατάξεις του άρθρου 17 ΣΕΕ προκύπτει ότι οι Συνθήκες απονέμουν στην Επιτροπή ειδική εξουσία πρωτοβουλίας, η οποία οδηγεί στις διαδικασίες για την έκδοση τόσο νομοθετικών πράξεων όσο και λοιπών πράξεων, την έκδοση των οποίων μπορεί να προτείνει μόνον η Επιτροπή. Επομένως, όπως έχει ήδη επισημάνει το Δικαστήριο όσον αφορά την εξουσία νομοθετικής πρωτοβουλίας την οποία αναγνωρίζουν στην Επιτροπή το άρθρο 17, παράγραφος 2, ΣΕΕ και το άρθρο 289 ΣΛΕΕ, η εξουσία αυτή σημαίνει ότι εναπόκειται, κατ' αρχήν, στην Επιτροπή να αποφασίσει αν θα υποβάλει ή δεν θα υποβάλει πρόταση νομοθετικής πράξης και, αν απαιτείται, να προσδιορίσει το αντικείμενο, τον σκοπό, καθώς και το περιεχόμενο της πρότασης αυτής⁶⁹. Αυτό το ευρύ περιθώριο εκτίμησης που έχει απονεμηθεί στην Επιτροπή για την άσκηση της εξουσίας της όσον αφορά την υποβολή προτάσεων επιβεβαιώνεται από τη σχετική με τη θεσμική ισορροπία νομολογία του Δικαστηρίου, σύμφωνα με την οποία, εφόσον οι Συνθήκες απονέμουν στην Επιτροπή θεσμικό προνόμιο το οποίο της παρέχει την εξουσία να εκτιμά, με πλήρη ανεξαρτησία, τη σκοπιμότητα υποβολής νομοθετικής πρότασης ή τροποποίησης υποβληθείσας πρότασης, κανένα άλλο θεσμικό όργανο δεν μπορεί να την εξαναγκάσει να αναλάβει μια πρωτοβουλία εφόσον η Επιτροπή κρίνει ότι τούτο δεν εξυπηρετεί το συμφέρον της Ένωσης⁷⁰.

⁶⁸ Βλ., κατ' αναλογία, αποφάσεις της 16ης Φεβρουαρίου 2017, Margarit Panicello (C-503/15, EU:C:2017:126, σκέψη 37 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία), και της 14ης Απριλίου 2015, Συμβούλιο κατά Επιτροπής (C-409/13, EU:C:2015:217, σκέψη 70).

⁶⁹ Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 14ης Απριλίου 2015, Συμβούλιο κατά Επιτροπής (C-409/13, EU:C:2015:217, σκέψεις 70 και 74), και της 19ης Δεκεμβρίου 2019, Pürripnck κ.λπ. κατά Επιτροπής (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, σκέψη 59).

⁷⁰ Πρβλ. απόφαση της 22ας Μαΐου 1990, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (70/88, EU:C:1990:217, σκέψη 19).

72. Ως εκ τούτου, η χορηγούμενη στην Επιτροπή εξουσία υποβολής προτάσεων, δηλαδή η εξουσία πρωτοβουλίας που διαθέτει, συνδέεται άμεσα και άρρηκτα με την υποχρέωση που επιβάλλεται στο θεσμικό αυτό όργανο βάσει του άρθρου 17, παράγραφος 2, ΣΕΕ να προωθεί το κοινό συμφέρον της Ένωσης. Επομένως, το άρθρο 155, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, η διάταξη που αποτελεί το επίκεντρο της υπό κρίση υπόθεσης, καθόσον προβλέπει ρητώς ότι η απόφαση του Συμβουλίου λαμβάνεται «μετά από πρόταση της Επιτροπής», αποτελεί ειδική έκφραση, στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής, του γενικού κανόνα που προβλέπεται στο άρθρο 17, παράγραφος 2, ΣΕΕ. Στην προκειμένη περίπτωση, όσον αφορά την εφαρμογή συμφωνίας συναφθείσας μεταξύ των κοινωνικών εταίρων, κατά την έννοια του άρθρου 155, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, δεν υφίσταται βάσιμος λόγος για να υποστηριχθεί ότι η εξουσία πρωτοβουλίας πρέπει να έχει έκταση πιο περιορισμένη από εκείνη που συνήθως απονέμεται στην Επιτροπή από το γενικό θεσμικό καθεστώς. Η στενή ερμηνεία των εξουσιών της Επιτροπής, όπως υποστηρίζει η EPSU, είναι ακόμη λιγότερο δικαιολογημένη αν λάβει κανείς υπόψη ότι το κοινό συμφέρον της Ένωσης είναι πολύ ευρύτερο από το συμφέρον που διασφαλίζει η συμφωνία την οποία διαπραγματεύτηκαν οι κοινωνικοί εταίροι, η οποία αποτελεί απλά σύμπτωση βουλήσεων και επιφέρει αποτελέσματα μόνον *inter partes*⁷¹. Όμως, μολονότι οι συναφθείσες από τους κοινωνικούς εταίρους συμφωνίες που υιοθετούνται από το Συμβούλιο στο επίπεδο της Ένωσης έχουν τη μορφή των οδηγιών που θέτουν σε εφαρμογή συναπτόμενη από τους κοινωνικούς εταίρους συμφωνία⁷², εντούτοις η πράξη της Ένωσης που προκύπτει από αυτές επιφέρει υποχρεωτικά αποτελέσματα τα οποία δεν είναι μόνον *inter partes*, αλλά *erga omnes*, πράγμα το οποίο διευρύνει το προσωπικό πεδίο εφαρμογής της⁷³, για τον λόγο δε αυτόν εναπόκειται στην Επιτροπή να μεριμνά ώστε οι υποχρεώσεις που αναλαμβάνονται από τους κοινωνικούς εταίρους να ανταποκρίνονται στο κοινό συμφέρον της Ένωσης. Η ερμηνεία αυτή δεν αναιρείται από την αιτίαση που πρόβαλε η EPSU ότι το Γενικό Δικαστήριο, στην αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση, υπέπεσε σε πλάνη κατά τη συστηματική ερμηνεία όσον αφορά την έκταση των εξουσιών της Επιτροπής, για τον λόγο ότι έκρινε ότι οι οδηγίες που εξέδωσε το Συμβούλιο βάσει του άρθρου 155, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ δεν έχουν νομοθετικό χαρακτήρα. Το αντικείμενο της υπό κρίση υπόθεσης είναι απόφαση της Επιτροπής με την οποία αρνήθηκε να υποβάλει πρόταση στο Συμβούλιο για την εφαρμογή συμφωνίας συναφθείσας μεταξύ των κοινωνικών εταίρων, ενώ το σκεπτικό της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης σχετικά με συγκεκριμένα χαρακτηριστικά της διαδικασίας που προβλέπεται από τη διάταξη αυτή περιλαμβάνει μάλλον γενικής φύσεως εκτιμήσεις προς επίρρωση της συστηματικής ερμηνείας που ακολούθησε το Γενικό Δικαστήριο. Ωστόσο, δεν μπορεί να προσαφθεί στο Γενικό Δικαστήριο πλάνη περί το δίκαιο όσον αφορά τις εκτιμήσεις αυτές. Πράγματι, όπως ορθώς υποστηρίζει η Επιτροπή, το άρθρο 155 ΣΛΕΕ δεν παραπέμπει ρητώς στη νομοθετική διαδικασία, συνήθη ή ειδική, πράγμα που σημαίνει, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου⁷⁴, ότι τα μέτρα που θεσπίζονται με τη διαδικασία του άρθρου 155,

⁷¹ Όσον αφορά τα αποτελέσματα *inter partes*, βλ. Hasselbalch, O., «European Collective Agreements», σε Olsen, B.E., και Sørensen, K. E., «*Regulation in the EU*», Thomson, Κοπεγχάγη, 2006, σ. 381 έως 384.

⁷² Βλ., μεταξύ άλλων και πλέον πρόσφατα, οδηγία 2010/18/ΕΕ του Συμβουλίου, της 8ης Μαρτίου 2010, σχετικά με την εφαρμογή της αναθεωρημένης συμφωνίας-πλαίσου για τη γονική άδεια που συνήφθη από τις οργανώσεις BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP και ETUC και με την κατάργηση της οδηγίας 96/34/ΕΚ (ΕΕ 2010, L 68, σ. 13)· οδηγία 2014/112/ΕΕ του Συμβουλίου, της 19ης Δεκεμβρίου 2014, για την εφαρμογή της ευρωπαϊκής συμφωνίας σχετικά με ορισμένα στοιχεία της οργάνωσης του χρόνου εργασίας στον τομέα της εσωτερικής ναυσιπλοΐας, που συνήφθη από την Ευρωπαϊκή Ένωση Εσωτερικής Ναυσιπλοΐας (European Barge Union – ESO) και την Ευρωπαϊκή Ομοσπονδία Εργαζομένων στις Μεταφορές (European Transport Workers' Federation – ETF) (ΕΕ 2014, L 367, σ. 86)· οδηγία 2010/32/ΕΕ του Συμβουλίου, της 10ης Μαΐου 2010, για την εφαρμογή της συμφωνίας-πλαίσου σχετικά με την πρόληψη των τραυματισμών που προκαλούνται από αιχμηρά αντικείμενα στο νοσοκομειακό και υγειονομικό τομέα, η οποία συνήφθη από την HOSPEEM και την (EPSU) (ΕΕ 2010, L 134, σ. 66), και οδηγία 2009/13/ΕΚ του Συμβουλίου, της 16ης Φεβρουαρίου 2009, για την εφαρμογή της συμφωνίας που συνήψαν η Ένωση Εφοπλιστών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (ΕCSCA) και η Ευρωπαϊκή Ομοσπονδία των Ενώσεων Εργαζομένων στις Μεταφορές (ETF) σχετικά με τη σύμβαση ναυτικής εργασίας του 2006 και για τροποποίηση της οδηγίας 1999/63/ΕΚ (ΕΕ 2009, L 124, σ. 30).

⁷³ Βλ. Deinert, O., «Self-Executing Collective Agreements in EC Law», σε Vos (de), Marc, *A Decade Beyond Maastricht: The European Social Dialogue Revisited*, Kluwer Law International, Χάγη, 2003, σ. 48.

⁷⁴ Βλ. απόφαση της 6ης Σεπτεμβρίου 2017, Σλοβακία και Ουγγαρία κατά Συμβουλίου (C-643/15 και C-647/15, EU:C:2017:631, σκέψη 62).

παράγραφος 2, ΣΛΕΕ δεν συνιστούν νομοθετικές πράξεις κατά την έννοια του άρθρου 289, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ. Ο χαρακτηρισμός αυτός όμως ουδόλως μεταβάλλει την εξουσία πρωτοβουλίας που διαθέτει η Επιτροπή για την εφαρμογή συμφωνιών που έχουν διαπραγματευθεί οι κοινωνικοί εταίροι, δεδομένου ότι η έκταση της εξουσίας αυτής δεν ποικίλλει αναλόγως με το αν η προς έκδοση πράξη έχει ή δεν έχει νομοθετικό χαρακτήρα.

4) Η τελολογική ερμηνεία

73. Ο κοινωνικός διάλογος αναγνωρίζεται, στο άρθρο 151 ΣΛΕΕ, ως ένας εκ των σκοπών της Ένωσης⁷⁵. Ο κοινωνικός διάλογος «επιβεβαιώνει την κεντρική και πρωτότυπη θέση του στη δημοκρατική διακυβέρνηση της Ευρώπης»⁷⁶. Στο πλαίσιο αυτό, το άρθρο 152, πρώτο εδάφιο, ΣΛΕΕ καθιερώνει την αρχή της αυτονομίας των κοινωνικών εταίρων, προβλέποντας ότι η Ένωση «αναγνωρίζει και προάγει τον ρόλο των κοινωνικών εταίρων στο επίπεδό της, λαμβάνοντας υπόψη την ποικιλομορφία των εθνικών συστημάτων» και ότι «διευκολύνει τον μεταξύ τους διάλογο, τηρώντας την αυτονομία τους»⁷⁷. Το άρθρο 154, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ προβλέπει ότι η Επιτροπή «έχει καθήκον να προωθεί τη διαβούλευση με τους κοινωνικούς εταίρους σε επίπεδο της Ένωσης» και «λαμβάνει όλα τα απαραίτητα μέτρα για να διευκολύνεται ο διάλογος μεταξύ τους, μεριμνώντας ώστε η υποστήριξή της να παρέχεται ισόρροπα προς τα μέρη». Επομένως, ο τίτλος X της Συνθήκης ΛΕΕ αποσκοπεί, μεταξύ άλλων, στην προαγωγή του ρόλου των κοινωνικών εταίρων και στη διευκόλυνση του μεταξύ τους διαλόγου, υπό τον όρο ότι γίνεται σεβαστή η αυτονομία τους.

74. Ειδικότερα, η αυτονομία αυτή συνεπάγεται ότι, κατά το στάδιο της διαπραγμάτευσης και της σύναψης συμφωνίας, το οποίο εμπίπτει στην αποκλειστική ευθύνη των κοινωνικών εταίρων, οι κοινωνικοί εταίροι μπορούν να συνομιλούν και να ενεργούν ελεύθερα, χωρίς να δέχονται εντολές ή υποδείξεις από οποιονδήποτε, και δη από τα κράτη μέλη ή τα θεσμικά όργανα. Συναφώς, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι η αρχή της αυτονομίας παραπέμπει στον σεβασμό, από τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα, του δικαιώματος των κοινωνικών εταίρων να διαπραγματεύονται και να συνάπτουν, κατά τη βούλησή τους, συλλογικές συμβάσεις, όπως προκύπτει εξάλλου από το άρθρο 28 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Υπό την έννοια αυτή, η διαδικασία διαπραγμάτευσης των κοινωνικών εταίρων που διεξάγεται στο πλαίσιο του ευρωπαϊκού κοινωνικού διαλόγου μπορεί να θεωρηθεί ως ειδική έκφραση αυτής της αρχής της αυτονομίας.

75. Ωστόσο, η αυτονομία των κοινωνικών εταίρων να διαπραγματεύονται συμφωνία δεν πρέπει να συγχέεται με τη διαδικασία για την εφαρμογή των συμφωνιών που έχουν διαπραγματευθεί οι κοινωνικοί εταίροι στο επίπεδο της Ένωσης, στο πλαίσιο της οποίας το Συμβούλιο ενεργεί μετά από πρόταση της Επιτροπής. Συγκεκριμένα, αφ' ης στιγμής οι κοινωνικοί εταίροι διαπραγματευθούν και συνάψουν ελεύθερα μια συμφωνία και τα υπογράφοντα μέρη ζητήσουν από κοινού την εφαρμογή της συμφωνίας αυτής στο επίπεδο της Ένωσης, η Επιτροπή διαθέτει εκ νέου το δικαίωμα να παρέμβει και ανακτά τον έλεγχο της διαδικασίας⁷⁸. Συγκεκριμένα, όπως επισήμανε το Γενικό Δικαστήριο στη σκέψη 89 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης, το

⁷⁵ Για μια γενική και ιστορική συνοπτική παρουσίαση, βλ. Barnard, C., *EU Employment Law*, Oxford European Union Law Library, Οξφόρδη, 4η έκδ., 2012, σ. 713 επ., και Bercusson, B., *European Labour Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2η έκδ., 2009, σ. 126 επ.

⁷⁶ Ανακοίνωση της Επιτροπής με τίτλο «Ο ευρωπαϊκός κοινωνικός διάλογος, δύναμη εκσυγχρονισμού και αλλαγής» [COM(2002) 341 τελικό της 26ης Ιουνίου 2002, σ. 6].

⁷⁷ Η διάταξη αυτή εφαρμόζεται στην Ένωση και σε όλα τα θεσμικά όργανα βάσει του άρθρου 13 ΣΕΕ, σε αντίθεση με το άρθρο 154 ΣΛΕΕ, το οποίο είναι δεσμευτικό μόνο για την Επιτροπή.

⁷⁸ Βλ. σημείο 51 των παρουσών προτάσεων.

άρθρο 155 ΣΛΕΕ απλώς εντάσσει τους κοινωνικούς εταίρους στη διαδικασία θέσπισης ορισμένων μη νομοθετικών πράξεων, χωρίς να τους παρέχει εξουσία να εκδίδουν οι ίδιοι πράξεις παράγουσες δεσμευτικά έννομα αποτελέσματα έναντι τρίτων ούτε εξουσία να υποβάλλουν απευθείας στο Συμβούλιο πρόταση απόφασης για την εφαρμογή συμφωνίας. Ως εκ τούτου, κατά την άποψή μου, η διάταξη αυτή αποσκοπεί στην προαγωγή του ρόλου των κοινωνικών εταίρων και του διαλόγου μεταξύ τους, χωρίς να τους παρέχει τέτοιες εξουσίες.

76. Εξάλλου, η προσέγγιση αυτή, όπως επισήμανε το Γενικό Δικαστήριο στις σκέψεις 82 και 94 έως 98 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης, επιβεβαιώνεται από τη δημοκρατική αρχή η οποία, βάσει του άρθρου 10, παράγραφοι 1 και 2, ΣΕΕ, εκφράζεται με την εκπροσώπηση των πολιτών στο Κοινοβούλιο και με το ότι τα μέλη του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου είναι κυβερνήσεις οι οποίες είναι πολιτικά υπεύθυνες έναντι των αντίστοιχων εθνικών κοινοβουλίων. Πράγματι, αν οι κοινωνικοί εταίροι διέθεταν την εξουσία να εξαναγκάσουν την Επιτροπή να υποβάλει πρόταση για την εφαρμογή των συμφωνιών τους στο επίπεδο της Ένωσης, θα ήταν σε θέση να ασκούν στο περιεχόμενο νομικών πράξεων που εκδίδονται στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής επιρροή πολύ μεγαλύτερη από το Κοινοβούλιο, το οποίο τηρείται απλώς ενήμερο όσον αφορά την εφαρμογή συμφωνιών βάσει του άρθρου 155, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ⁷⁹. Επομένως, απορρίπτοντας την επιχειρηματολογία της EPSU, το Γενικό Δικαστήριο εφάρμοσε ορθώς τη δημοκρατική αρχή όπως αυτή ερμηνεύεται στη σκέψη 88 της απόφασης της 17ης Ιουνίου 1998, UEAPME κατά Συμβουλίου⁸⁰.

γ) Συμπέρασμα επί του πρώτου και του δευτέρου λόγου αναιρέσεως

77. Όπως εξέθεσα ανωτέρω, όλες οι ερμηνευτικές μέθοδοι καταλήγουν στο ίδιο αποτέλεσμα, συγκεκριμένα στο ότι αίτηση κοινωνικών εταίρων που υποβάλλεται βάσει του άρθρου 155, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, με την οποία ζητούν να εφαρμοσθούν στο δίκαιο της Ένωσης οι συμφωνίες που έχουν συνάψει στο επίπεδο της Ένωσης, δεν έχει δεσμευτική ισχύ για την Επιτροπή.

78. Ως εκ τούτου, και αντιθέτως προς όσα υποστηρίζει η EPSU, το Γενικό Δικαστήριο δεν υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο κρίνοντας ότι η Επιτροπή δεν ήταν υποχρεωμένη να υποβάλει πρόταση στο Συμβούλιο για την επίμαχη συμφωνία προκειμένου το Συμβούλιο να τη θέσει σε εφαρμογή με την έκδοση απόφασης, η οποία εξάλλου δεν θα είχε νομοθετικό χαρακτήρα.

79. Επομένως, προτείνω στο Δικαστήριο να απορρίψει στο σύνολό τους τον πρώτο και τον δεύτερο λόγο αναιρέσεως της EPSU.

⁷⁹ Επιπλέον, στην περίπτωση αυτή, οι μεν κοινωνικοί εταίροι θα διέθεταν την εξουσία να εξαναγκάσουν την Επιτροπή να αναλάβει δράση στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής, το δε Κοινοβούλιο, βάσει του άρθρου 225 ΣΛΕΕ, θα διέθετε απλώς το δικαίωμα να ζητεί από την Επιτροπή να υποβάλει πρόταση και να ενημερώνεται για τους λόγους άρνησης, σε περίπτωση που η Επιτροπή αποφασίζει να μην υποβάλει την αιτηθείσα πρόταση. Το ίδιο ισχύει και για το Συμβούλιο κατ' εφαρμογήν του άρθρου 241 ΣΛΕΕ.

⁸⁰ T-135/96 (EU:T:1998:128).

B. Επί του τρίτου λόγου αναιρέσεως

1. Επιχειρηματολογία των διαδίκων

80. Με τον τρίτο λόγο αναιρέσεως, η EPSU προσάπτει, κατ' ουσίαν, στο Γενικό Δικαστήριο ότι υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο όσον αφορά την ένταση του δικαστικού ελέγχου της επίδικης απόφασης⁸¹.

81. Συναφώς, η EPSU επισημαίνει ότι η απόφαση για την υποβολή πρότασης στο Συμβούλιο σχετικά με τη συμφωνία την οποία διαπραγματεύτηκαν οι κοινωνικοί εταίροι δεν είναι πολιτικής, αλλά ουσιαστικά νομικής φύσης. Ως εκ τούτου, η ερμηνεία του Γενικού Δικαστηρίου ότι η Επιτροπή διαθέτει ευρεία εξουσία πολιτικής εκτίμησης στηρίζεται σε εσφαλμένη ερμηνεία των διατάξεων της Συνθήκης καθώς και της προπαρατεθείσας απόφασης της 17ης Ιουνίου 1998, UEAPME κατά Συμβουλίου⁸².

82. Εξάλλου, η EPSU υποστηρίζει ότι το Γενικό Δικαστήριο υπέπεσε σε σφάλμα⁸³ καθόσον επιχείρησε παραλληλισμούς με τη διαδικασία της Ευρωπαϊκής Πρωτοβουλίας Πολιτών. Κατά την EPSU, η διαδικασία των άρθρων 154 και 155 ΣΛΕΕ δεν ομοιάζει με την πρωτοβουλία πολιτών, δεδομένου ότι, αφενός, η πρωτοβουλία αυτή δεν αφορά διαδικασία συλλογικής διαπραγμάτευσης ή την άσκηση θεμελιώδους δικαιώματος που προστατεύεται από το άρθρο 28 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και, αφετέρου, τα μέρη που κινούν τη διαδικασία αυτή δεν συμμετέχουν στην επεξεργασία του κειμένου της νομοθετικής πρότασης.

83. Η Επιτροπή αντικρούει τα επιχειρήματα της EPSU.

2. Εκτίμηση

84. Κατ' ουσίαν, η EPSU προσάπτει στο Γενικό Δικαστήριο ότι δεν άσκησε κατάλληλο δικαστικό έλεγχο όσον αφορά την απόφαση της Επιτροπής. Υποστηρίζει ότι το Γενικό Δικαστήριο υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο προβάλλοντας ως δικαιολογία τον περιορισμένο δικαστικό έλεγχο της απόφασης της Επιτροπής.

85. Συναφώς, το Γενικό Δικαστήριο έκρινε, στη σκέψη 79 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης, ότι όταν η Επιτροπή επιλαμβάνεται αίτησης για την εφαρμογή, στο επίπεδο της Ένωσης, συμφωνίας συναφθείσας από τους κοινωνικούς εταίρους πρέπει να εκτιμά, μεταξύ άλλων, τη σκοπιμότητα της τυχόν εφαρμογής της εν λόγω συμφωνίας στο επίπεδο της Ένωσης, στη δε εκτίμησή της λαμβάνει υπόψη και στοιχεία πολιτικής, οικονομικής και κοινωνικής φύσεως. Το Γενικό Δικαστήριο έκρινε, στις σκέψεις 109 έως 112 της απόφασης αυτής, ότι εξ αυτού προκύπτει ότι η Επιτροπή διαθέτει ευρύ περιθώριο εκτίμησης, οπότε η απόφασή της πρέπει να αποτελεί αντικείμενο περιορισμένου δικαστικού ελέγχου.

86. Επομένως, ο υπό κρίση λόγος αναιρέσεως εγείρει το ζήτημα της έκτασης του ελέγχου στον οποίο πρέπει να υπόκειται από τα δικαιοδοτικά όργανα της Ένωσης απόφαση της Επιτροπής να μην υποβάλει πρόταση για την εφαρμογή στο επίπεδο της Ένωσης συμφωνίας συναφθείσας από τους κοινωνικούς εταίρους. Το ζήτημα αυτό συνδέεται κατ' ανάγκην με τα ζητήματα που

⁸¹ Η EPSU επικρίνει τις σκέψεις 31 έως 33, 78, 79, 109 έως 112, 122 και 133 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης.

⁸² T-135/96 (EU:T:1998:128).

⁸³ Βλ. σκέψη 112 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης.

τίθενται με τον πρώτο και τον δεύτερο λόγο αναιρέσεως, από την εξέταση των οποίων επιβεβαιώθηκε ότι η Επιτροπή δεν υποχρεούται να υιοθετήσει μια τέτοια πρόταση και διαθέτει ευρύ περιθώριο εκτίμησης ως προς τη σκοπιμότητα υποβολής τέτοιας πρότασης στο Συμβούλιο. Όμως, το ότι υφίσταται τέτοιο περιθώριο εκτίμησης σημαίνει ότι η EPSU διαρθρώνει την επιχειρηματολογία της επί εσφαλμένης παραδοχής, δεδομένου ότι, σε αντίθεση με το Γενικό Δικαστήριο, όρισε εσφαλμένα τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες η Επιτροπή μπορεί να αρνηθεί να υποβάλει πρόταση στο Συμβούλιο. Κατά την άποψή μου, τα επιχειρήματα που προέβαλε η EPSU δεν αποκάλυψαν πλάνη περί το δίκαιο στα χωρία της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης που μόλις παρέθεσα.

87. Κατά πάγια νομολογία, όταν τα θεσμικά όργανα της Ένωσης λαμβάνουν μέτρα σε τομείς στους οποίους διαθέτουν ευρύ περιθώριο εκτίμησης και όπου καλούνται να προβούν σε επιλογές, μεταξύ άλλων, πολιτικής φύσεως και να πραγματοποιήσουν σύνθετες εκτιμήσεις, ο δικαστικός έλεγχος περιορίζεται στον έλεγχο της απουσίας περιπτώσεων πρόδηλης πλάνης εκτίμησης⁸⁴, ⁸⁵. Επιπλέον, το Δικαστήριο διευκρίνισε ότι η έκταση του ελέγχου νομιμότητας, σε περιπτώσεις όπου ο νομοθέτης της Ένωσης διενήργησε σύνθετες οικονομικές εκτιμήσεις, πρέπει να είναι ακόμα πιο περιορισμένος όταν «η εν λόγω πράξη [είχε] γενική ισχύ»⁸⁶. Ο περιορισμένος χαρακτήρας του δικαστικού ελέγχου αποτελεί επομένως την έκφραση της αρχής της διάκρισης των εξουσιών, καθόσον η δικαστική εξουσία δεν μπορεί να υποκαταστήσει τον νομοθέτη λαμβάνοντας αποφάσεις για τις οποίες δεν διαθέτει νομιμοποίηση.

88. Μολονότι η νομολογία που παρατίθεται στην προηγούμενη σκέψη αφορά ιδίως τον δικαστικό έλεγχο των νομοθετικών πράξεων, εντούτοις οι αρχές που μνημονεύονται σε αυτήν ισχύουν και στο πλαίσιο της υπό κρίση υπόθεσης, δεδομένου ότι η EPSU προσάπτει στην Επιτροπή ότι αρνήθηκε να υποβάλει πρόταση για την έκδοση από το Συμβούλιο, στο επίπεδο της Ένωσης, πράξης γενικής ισχύος, όπως προκύπτει από το σημείο 72 των παρουσών προτάσεων. Μολονότι τα συμφέροντα που μνημονεύονται σε συμφωνία συναφθείσα από τους κοινωνικούς εταίρους είναι, αναμφίβολα, θεμιτά, ωστόσο δεν πρέπει να λησμονείται ότι τα στοιχεία που πρέπει να λάβει υπόψη η Επιτροπή για την προώθηση των συμφερόντων της Ένωσης, κατά την έννοια του άρθρου 17, παράγραφος 1, ΣΕΕ, είναι πολύ ευρύτερα. Συμμερίζομαι την άποψη του Γενικού Δικαστηρίου ότι η εφαρμογή μιας τέτοιας συμφωνίας μέσω της έκδοσης πράξης γενικής ισχύος επιβάλλει στην Επιτροπή την υποχρέωση να αξιολογεί τους πολιτικούς, οικονομικούς και κοινωνικούς παράγοντες στο σύνολό τους. Όταν η Επιτροπή, βάσει του άρθρου 155, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, αποφασίζει να υιοθετήσει πρόταση ή αρνείται να το πράξει, καλείται να σταθμίσει τα εμπλεκόμενα συμφέροντα, δεδομένου ότι η στάθμιση αυτή εμπίπτει, κατ' εξοχήν, στη διακριτική της ευχέρεια. Συγκεκριμένα, για να αντανakλά η στάθμιση αυτή το κοινό συμφέρον της Ένωσης, η Επιτροπή, σύμφωνα με το άρθρο 17, παράγραφος 3, ΣΕΕ, πρέπει να ασκήσει την εξουσία αυτή με κάθε ανεξαρτησία⁸⁷. Συνεπώς, είμαι της γνώμης ότι το Γενικό Δικαστήριο δεν υπέπεσε σε πλάνη κρίνοντας ότι η Επιτροπή διαθέτει ευρύ περιθώριο εκτίμησης όταν εξετάζει, βάσει του άρθρου 155, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, αν πρέπει να υποβάλει πρόταση απόφασης στο Συμβούλιο για την εφαρμογή, στο επίπεδο της Ένωσης, συμφωνίας συναφθείσας

⁸⁴ Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 6ης Σεπτεμβρίου 2017, Σλοβακία και Ουγγαρία κατά Συμβουλίου (C-643/15 και C-647/15, EU:C:2017:631, σκέψη 124 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

⁸⁵ Με προτάσεις μου που ανέπτυξα πρόσφατα, είχα ήδη την ευκαιρία να επισημάνω ότι η νομολογία έχει κρίνει ότι η νομοθεσία στον τομέα του υπαλληλικού δικαίου συνεπάγεται επιλογές πολιτικής, οικονομικής και κοινωνικής φύσεως και ότι, ως εκ τούτου, ο νομοθέτης του Κανονισμού Υπηρεσιακής Καταστάσεως των υπαλλήλων της Ευρωπαϊκής Ένωσης καλείται να προβεί σε σύνθετες εκτιμήσεις και αξιολογήσεις για τις οποίες διαθέτει ευρύ περιθώριο εκτίμησης (βλ., όσον αφορά την έκταση του δικαστικού ελέγχου, προτάσεις μου στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις, Alvarez y Bejarano κ.λπ. κατά Επιτροπής και Συμβουλίου, (C-517/19 P και C-518/19 P, EU:C:2020:848, σημείο 36).

⁸⁶ Βλ. απόφαση της 19ης Νοεμβρίου 1998, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου (C-150/94, EU:C:1998:547, σκέψη 54).

⁸⁷ Βλ. σημείο 69 των παρουσών προτάσεων.

από τους κοινωνικούς εταίρους. Συγκεκριμένα, εναπόκειται στο Γενικό Δικαστήριο να περιοριστεί στον έλεγχο, επί της ουσίας, αν η άσκηση της εξουσίας πρωτοβουλίας της Επιτροπής πάσχει πρόδηλη πλάνη ή κατάχρηση εξουσίας ή ακόμα αν τα οικεία θεσμικά όργανα υπερέβησαν προφανώς τα όρια της διακριτικής τους ευχέρειας⁸⁸.

89. Επιπλέον, από την πρόσφατη απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση Purrinck κ.λπ. κατά Επιτροπής⁸⁹ προκύπτει ότι απόφαση της Επιτροπής εκδοθείσα βάσει του άρθρου 155, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ υπόκειται σε περιορισμένο δικαστικό έλεγχο, αν και το πλαίσιο της διαφοράς αυτής ήταν διαφορετικό από αυτό της υπό κρίση υπόθεσης. Στο πλαίσιο της υπόθεσης αυτής, το Δικαστήριο κλήθηκε να εξετάσει τη νομιμότητα απόφασης στην οποία η Επιτροπή ανέφερε ότι δεν επρόκειτο να αναλάβει οποιαδήποτε ενέργεια κατόπιν ευρωπαϊκής πρωτοβουλίας πολιτών που της είχε υποβληθεί. Με την απόφασή του, το Δικαστήριο επιβεβαίωσε την προσέγγιση του Γενικού Δικαστηρίου ότι η υποχρέωση της Επιτροπής, βάσει του άρθρου 17, παράγραφος 1, ΣΕΕ, να προωθεί το κοινό συμφέρον της Ένωσης περιλαμβάνει, εγγενώς, ευρεία εξουσία εκτίμησης, δεδομένου ότι η υποχρέωση αυτή συνεπάγεται δύσκολες επιλογές και τη στάθμιση διαφόρων συμφερόντων. Αυτή η ευρεία εξουσία εκτίμησης συνοδεύεται από περιορισμένο δικαστικό έλεγχο ο οποίος μπορεί να αποτελείται μεταξύ άλλων από έλεγχο της απουσίας πρόδηλων σφαλμάτων εκτίμησης⁹⁰. Με βάση τα προεκτεθέντα, φρονώ ότι η νομολογία επί του ζητήματος αυτού έχει πλέον παγιωθεί, έτσι ώστε η υπό κρίση υπόθεση δεν μπορεί να την θέσει υπό αμφισβήτηση.

90. Επομένως, προτείνω στο Δικαστήριο να απορρίψει τον τρίτο λόγο αναιρέσεως ως αβάσιμο.

Γ. Επί του τέταρτου λόγου αναιρέσεως

1. Επιχειρηματολογία των διαδίκων

91. Η EPSU υποστηρίζει ότι το Γενικό Δικαστήριο, επικυρώνοντας την αιτιολογία της επίδικης απόφασης στις σκέψεις 116 έως 140 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης, υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο.

92. Συναφώς, καταρχάς, υποστηρίζεται ότι το Γενικό Δικαστήριο υπέπεσε σε πλάνη επισημαίνοντας, στη σκέψη 129 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης, ότι οι αιτιολογίες στις οποίες στηρίζεται η επίδικη απόφαση δεν ήταν επί της ουσίας ανακριβείς ή αλυσιτελείς για την εκτίμηση του πρόσφορου χαρακτήρα της εφαρμογής της συμφωνίας στο επίπεδο της Ένωσης. Η EPSU προσάπτει, μεταξύ άλλων, στο Γενικό Δικαστήριο ότι δεν έλαβε υπόψη την έλλειψη δικαιολόγησης από την Επιτροπή, αφενός, του χρονικού διαστήματος που μεσολάβησε μεταξύ της προγενέστερης ανταλλαγής μηνυμάτων και της απόφασης και, αφετέρου, του γεγονότος ότι απέκλινε από τις ανακοινώσεις που η ίδια είχε δημοσιεύσει⁹¹. Συγκεκριμένα, όπως υποστηρίζεται,

⁸⁸ Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 22ας Νοεμβρίου 2001, Κάτω Χώρες κατά Συμβουλίου (C-110/97, EU:C:2001:620, σκέψη 62), και της 2ας Ιουλίου 2009, Bavaria και Bavaria Italia (C-343/07, EU:C:2009:415, σκέψη 82).

⁸⁹ Απόφαση της 19ης Δεκεμβρίου 2019 (C-418/18 P, EU:C:2019:1113).

⁹⁰ Βλ., υπό την έννοια αυτή, απόφαση της 19ης Δεκεμβρίου 2019, Purrinck κ.λπ. κατά Επιτροπής (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, σκέψεις 87 έως 97).

⁹¹ Ανακοίνωση της Επιτροπής, της 14ης Δεκεμβρίου 1993, προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σχετικά με τη θέση σε εφαρμογή του Πρωτοκόλλου για την κοινωνική πολιτική [COM(93) 600 τελικό]· ανακοίνωση της Επιτροπής, της 18ης Σεπτεμβρίου 1996, για την ανάπτυξη του κοινωνικού διαλόγου σε επίπεδο Κοινότητας [COM(96) 448 τελικό]· ανακοίνωση της Επιτροπής, της 20ής Μαΐου 1998, «Προσαρμογή και ανάπτυξη του κοινωνικού διαλόγου σε κοινοτικό επίπεδο» [COM(1998) 322 τελικό], και ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Κοινωνική και Οικονομική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, «Πρόγραμμα βελτίωσης της καταλληλότητας και της αποδοτικότητας του κανονιστικού πλαισίου (REFIT): Αποτελέσματα και επόμενα Βήματα» [COM(2013) 685 τελικό].

τα δύο αυτά γεγονότα δημιούργησαν στην EPSU δικαιολογημένη εμπιστοσύνη ότι διενεργείτο ή βρισκόταν σε εξέλιξη ανάλυση συνεπειών. Επιπλέον, στις σκέψεις 136 και 138 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης, το Γενικό Δικαστήριο αλλοίωσε το σχετικό επιχείρημα της EPSU. Επιπλέον, η EPSU υποστηρίζει ότι, αντιθέτως προς όσα έκρινε το Γενικό Δικαστήριο, οι τρεις λόγοι της αιτιολογίας που παρατίθενται στην επίδικη απόφαση είναι είτε ανακριβείς από ουσιαστικής ή νομικής άποψης είτε αλυσιτελείς.

93. Εν συνεχεία, η EPSU υποστηρίζει ότι το Γενικό Δικαστήριο υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο, στις σκέψεις 118 και 119 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης, καθόσον έκρινε ότι η αιτιολόγηση της επίδικης απόφασης ήταν επαρκής για να κατανοήσει η EPSU τους σχετικούς λόγους. Συναφώς, η EPSU υποστηρίζει, αφενός, ότι η αιτιολόγηση αυτή είναι εσφαλμένη και, αφετέρου, ότι η αιτιολογία που εξέθεσε η Επιτροπή δεν είναι η ίδια με εκείνη την οποία διατύπωνε καθ' όλη τη διάρκεια της διαδικασίας.

94. Τέλος, η EPSU αμφισβητεί την ερμηνεία που έδωσε το Γενικό Δικαστήριο στις σκέψεις 130 και 132 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης η οποία αφορά τη νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με τις οδηγίες για την ενημέρωση και τη διαβούλευση.

95. Η Επιτροπή αμφισβητεί την επιχειρηματολογία της EPSU.

2. Εκτίμηση

96. Με αυτόν τον λόγο αναιρέσεως, η EPSU προσάπτει στο Γενικό Δικαστήριο ότι υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο κατά την εκτίμηση της υποχρέωσης αιτιολόγησης που υπέχει η Επιτροπή, όπως αυτή καθιερώνεται στο άρθρο 296 ΣΛΕΕ⁹².

97. Προκαταρκτικώς, πρέπει να υπομνησθεί, καταρχάς, ότι, βάσει της προβλεπόμενης στο άρθρο 296, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ υποχρέωσης αιτιολόγησης, από την αιτιολογία πρέπει να διαφαίνεται με σαφήνεια και χωρίς αμφισημία η συλλογιστική του θεσμικού οργάνου που εξέδωσε την πράξη, ώστε να παρέχεται η δυνατότητα στους μεν ενδιαφερομένους να γνωρίζουν τους λόγους για τους οποίους ελήφθη το οικείο μέτρο προκειμένου να μπορούν να ασκήσουν τα δικαιώματά τους, στο δε αρμόδιο δικαστήριο να ασκήσει τον έλεγχό του. Επιπλέον, η απαίτηση αιτιολόγησης πρέπει να εκτιμάται με γνώμονα τις περιστάσεις της εκάστοτε υπόθεσης, ιδίως δε με το περιεχόμενο της πράξης, τη φύση των παρατιθέμενων στοιχείων της αιτιολογίας και το συμφέρον που έχουν ενδεχομένως για παροχή διευκρινίσεων οι αποδέκτες ή άλλα πρόσωπα τα οποία αφορά η πράξη άμεσα και ατομικά⁹³. Η αιτιολογία δεν απαιτείται να παραθέτει εξαντλητικά όλα τα κρίσιμα πραγματικά και νομικά στοιχεία, καθόσον το ζήτημα της επάρκειάς της πρέπει να εκτιμάται με γνώμονα όχι μόνον το γράμμα της, αλλά και το πλαίσιο στο οποίο εντάσσεται, καθώς και το σύνολο των κανόνων δικαίου που διέπουν τον σχετικό τομέα⁹⁴.

98. Ακολούθως, όταν θεσμικά όργανα της Ένωσης, όπως εν προκειμένω η Επιτροπή, διαθέτουν ευρεία εξουσία εκτίμησης, ο σεβασμός των εγγυήσεων που απονέμει η έννομη τάξη της Ένωσης στις διοικητικές διαδικασίες έχει ακόμη μεγαλύτερη σημασία. Στις εγγυήσεις αυτές συγκαταλέγεται, μεταξύ άλλων, η υποχρέωση του αρμοδίου οργάνου να αιτιολογεί επαρκώς τις

⁹² Ο λόγος αυτός στρέφεται κατά των σκέψεων 116 έως 140 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης.

⁹³ Απόφαση της 17ης Σεπτεμβρίου 2020, Rosneft κ.λπ. κατά Συμβουλίου (C-732/18 P, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2020:727, σκέψη 77 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

⁹⁴ Βλ. απόφαση της 17ης Σεπτεμβρίου 2020, Rosneft κ.λπ. κατά Συμβουλίου (C-732/18 P, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2020:727, σκέψη 77 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

αποφάσεις του. Μόνον κατ' αυτόν τον τρόπο μπορεί ο δικαστής της Ένωσης να επαληθεύσει αν συνέτρεχαν τα πραγματικά και νομικά στοιχεία από τα οποία εξαρτάται η άσκηση της εξουσίας εκτίμησης⁹⁵.

99. Τέλος, η υποχρέωση αιτιολόγησης αποτελεί ουσιώδη τύπο που πρέπει να διακρίνεται από το ζήτημα του βασίμου της αιτιολογίας, δεδομένου ότι αυτό αφορά την ουσιαστική νομιμότητα της επίδικης πράξης⁹⁶. Συγκεκριμένα, μετά την εξέταση, στις σκέψεις 114 έως 119 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης, του αν η επίδικη απόφαση ήταν επαρκώς αιτιολογημένη υπό το πρίσμα του άρθρου 296 ΣΛΕΕ, το Γενικό Δικαστήριο έκρινε, στη σκέψη 119 της απόφασης αυτής, ότι τούτο συνέβαινε. Δεδομένου ότι το δεύτερο σκέλος του υπό κρίση λόγου αναιρέσεως αφορά την επάρκεια της αιτιολόγησης της επίδικης απόφασης και δεδομένου ότι τα συμπεράσματα που συνήγαγε το Γενικό Δικαστήριο από την εξέταση αυτή ήταν καθοριστικά έτσι ώστε να μπορεί ο δικαστής της Ένωσης να ασκήσει τον έλεγχο της απόφασης αυτής⁹⁷, εκτιμώ ότι η ανάλυσή μου πρέπει να αρχίσει από το σκέλος αυτό.

α) Επί της πλάνης περί το δίκαιο ως προς την επάρκεια της αιτιολόγησης της επίδικης απόφασης

100. Με το δεύτερο σκέλος του τετάρτου λόγου αναιρέσεως, η EPSU υποστηρίζει ότι το Γενικό Δικαστήριο υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο στη σκέψη 118 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης, καθόσον έκρινε ότι η EPSU είχε τη δυνατότητα να λάβει γνώση των λόγων στους οποίους στηρίζεται η επίδικη απόφαση.

101. Συναφώς, παρατηρείται ότι το Γενικό Δικαστήριο εξέτασε την επάρκεια της αιτιολογίας της επίδικης απόφασης στις σκέψεις 116 έως 118 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης. Υπενθύμισε, αφενός, ότι η Επιτροπή διαβουλευθήκε με τους κοινωνικούς εταίρους ως προς τη σκοπιμότητα που θα είχε τυχόν δράση της Ένωσης για την ενημέρωση και τη διαβούλευση των υπαλλήλων και των λοιπών εργαζομένων των δημόσιων διοικήσεων και ότι ακριβώς μετά τη διαβούλευση αυτή οι κοινωνικοί εταίροι διεξήγαγαν διαπραγματεύσεις και υπέγραψαν την επίμαχη συμφωνία.

102. Αφετέρου, εξετάζοντας την επίδικη απόφαση, οφείλω να συμφωνήσω με την εκτίμηση του Γενικού Δικαστηρίου ότι, δεδομένου ότι απαιτήθηκαν περισσότερα από δύο έτη για να απαντήσει η Επιτροπή στην αίτηση που υπέβαλαν οι κοινωνικοί εταίροι βάσει του άρθρου 155, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, οι αποδέκτες της απόφασης αυτής μπορούσαν να προσδοκούν ότι το εν λόγω θεσμικό όργανο θα παρέθετε αιτιολογία εκτενέστερη από τη σχετικά συνοπτική αιτιολογία που περιλαμβάνεται στην εν λόγω απόφαση. Ωστόσο, δεν αμφισβητείται επίσης ότι η επάρκεια της αιτιολογίας που παρατίθεται στην ίδια αυτή απόφαση δεν μπορεί να εκτιμηθεί μόνο με βάση τον αριθμό ή την έκταση των περιόδων που περιλαμβάνονται σε αυτήν. Πράγματι, δεν αποκλείεται η συνοπτική αιτιολογία που υιοθετήθηκε προς στήριξη απόφασης να είναι πλήρως κατανοητή λόγω της ακρίβειας και της σαφήνειας της.

103. Εν προκειμένω, διαπιστώνεται ότι η Επιτροπή επικαλέστηκε κατ' ουσίαν τρεις λόγους προς στήριξη της άρνησής της, συγκεκριμένα, πρώτον, τον ειδικό χαρακτήρα των διοικήσεων των κεντρικών κυβερνήσεων και, ιδίως, το γεγονός ότι οι διοικήσεις αυτές ασκούν προνόμια δημόσιας εξουσίας, δεύτερον, την ύπαρξη εθνικών διατάξεων σε πολλά κράτη μέλη σχετικών με την ενημέρωση των υπαλλήλων και των λοιπών εργαζομένων των εν λόγω διοικήσεων και τη

⁹⁵ Βλ. απόφαση της 21ης Νοεμβρίου 1991, Technische Universität München (C-269/90, EU:C:1991:438, σκέψη 14).

⁹⁶ Απόφαση της 10ης Ιουλίου 2008, Bertelsmann και Sony Corporation of America κατά Impala (C-413/06 P, EU:C:2008:392, σκέψη 181).

⁹⁷ Βλ. σημείο 97 των παρουσών προτάσεων.

διαβούλευση με αυτούς και, τρίτον, την ύπαρξη σημαντικών διαφορών μεταξύ των κρατών μελών ως προς τη δομή και τον τομέα αρμοδιοτήτων των εν λόγω διοικήσεων, διαφορών λόγω των οποίων μια ενδεχόμενη εφαρμογή της συμφωνίας θα είχε μικρότερο ή μεγαλύτερο πεδίο εφαρμογής ανάλογα με το κάθε κράτος μέλος.

104. Πρέπει, συναφώς, να υπομνησθεί ότι, κατά πάγια νομολογία, το ζήτημα του αν η αιτιολογία πράξης πληροί τις απαιτήσεις του άρθρου 296 ΣΛΕΕ πρέπει να εκτιμάται με γνώμονα όχι μόνον το γράμμα της, αλλά και το πλαίσιο στο οποίο εντάσσεται, καθώς και το σύνολο των κανόνων δικαίου που διέπουν τον σχετικό τομέα⁹⁸. Στην προκειμένη περίπτωση, στο πλαίσιο της εκτίμησης της επάρκειας της αιτιολόγησης, είναι σημαντικό ότι δεν απευθυνόταν σε έναν μη ενημερωμένο αποδέκτη, αλλά προοριζόταν για τους κοινωνικούς εταίρους που είχαν συνάψει την εν λόγω συμφωνία, οι οποίοι, τόσο λόγω του καθεστώτος τους όσο και λόγω των προηγούμενων διαβουλεύσεων που είχαν διενεργηθεί από την Επιτροπή, ήταν ήδη ενήμεροι για το πλαίσιο εντός του οποίου εκδόθηκε αυτή η απόφαση για τη μη υποβολή πρότασης. Εξάλλου, όπως επισήμανε το Γενικό Δικαστήριο «κατά τη συνάντηση με τους κοινωνικούς εταίρους που πραγματοποιήθηκε στις 17 Ιανουαρίου 2018, η Επιτροπή αναφέρθηκε στη λογική της [επίδικης] απόφασης»⁹⁹. Εξ αυτού συνάγεται, κατ' εμέ, ότι η Επιτροπή εξέθεσε τους λόγους στους κοινωνικούς εταίρους πριν ακόμη εκδοθεί η απόφαση αυτή. Επομένως, είμαι της γνώμης ότι από την αιτιολογία αυτή προκύπτουν αρκετά λεπτομερώς οι λόγοι για τους οποίους η Επιτροπή, της οποίας το θεμελιώδες καθήκον είναι, βάσει του άρθρου 17, παράγραφος 1, ΣΕΕ, η προαγωγή του κοινού συμφέροντος της Ένωσης, δεν έκρινε σκόπιμο να υποβάλει πρόταση στο Συμβούλιο για την εφαρμογή, στο επίπεδο της Ένωσης, συμφωνίας συναφθείσας μεταξύ των κοινωνικών εταίρων.

105. Επομένως, κατά τη γνώμη μου, ορθώς το Γενικό Δικαστήριο έκρινε, στη σκέψη 118 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης, ότι η EPSU είχε τη δυνατότητα να λάβει γνώση των λόγων στους οποίους στηρίχθηκε η εκτίμηση της Επιτροπής, ενώ το Γενικό Δικαστήριο ήταν σε θέση να ασκήσει έλεγχο των λόγων αυτών. Υπό τις συνθήκες αυτές, η αιτίαση ότι το Γενικό Δικαστήριο κακώς έκρινε ότι η επίδικη απόφαση πληροί την προβλεπόμενη στο άρθρο 296 ΣΛΕΕ υποχρέωση αιτιολόγησης πρέπει να απορριφθεί.

β) Επί του πρώτου σκέλους, το οποίο αφορά πλάνη ως προς την ακρίβεια και τη λυσιτέλεια της αιτιολογίας της επίδικης απόφασης που δέχθηκε το Γενικό Δικαστήριο

106. Το πρώτο σκέλος του τετάρτου λόγου αναιρέσεως, το οποίο αφορά πλάνη ως προς την ακρίβεια και τη λυσιτέλεια της αιτιολογίας της επίδικης απόφασης που δέχθηκε το Γενικό Δικαστήριο, υποδιαιρείται, κατ' ουσίαν, σε δύο αιτιάσεις. Με την πρώτη αιτιάσή της, η EPSU προσάπτει στο Γενικό Δικαστήριο ότι δεν έλαβε υπόψη το γεγονός ότι η Επιτροπή δεν δικαιολόγησε, αφενός, το χρονικό διάστημα μεταξύ της προγενέστερης ανταλλαγής μηνυμάτων της¹⁰⁰ και της απόφασης και, αφετέρου, ότι απέκλινε από τις ανακοινώσεις που η ίδια είχε δημοσιεύσει¹⁰¹. Επιπλέον, υποστηρίζει ότι το Γενικό Δικαστήριο δεν αποτύπωσε ορθώς τα επιχειρήματα που η ίδια προέβαλε πρωτοδίκως. Με τη δεύτερη αιτιάσή της, η EPSU επικρίνει την εκτίμηση του Γενικού Δικαστηρίου όσον αφορά τα τρία σημεία της αιτιολογίας της επίδικης απόφασης.

⁹⁸ Πρβλ. απόφαση της 14ης Απριλίου 2015, Συμβούλιο κατά Επιτροπής (C-409/13, EU:C:2015:217, σκέψη 79).

⁹⁹ Βλ. σκέψη 137 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης.

¹⁰⁰ Η EPSU παραπέμπει στα έγγραφα της 9ης Μαρτίου 2016 και της 3ης Φεβρουαρίου 2017 καθώς και στην προφορική ανακοίνωση της 15ης Νοεμβρίου 2016.

¹⁰¹ Βλ. υποσημείωση 91 των παρουσών προτάσεων.

107. Όσον αφορά την πρώτη αιτίαση, καθόσον η EPSU προσάπτει στο Γενικό Δικαστήριο ότι δεν έλαβε υπόψη τις διαβεβαιώσεις που δόθηκαν με την προηγούμενη ανταλλαγή μηνυμάτων και με τις ανακοινώσεις που είχε δημοσιεύσει η Επιτροπή, από τις οποίες προκύπτει ότι η Επιτροπή όφειλε να προβεί σε έλεγχο νομιμότητας και ανάλυση των συνεπειών και ότι ο έλεγχος αυτός και η ανάλυση αυτή ήταν σε εξέλιξη, γεγονός που συνιστά παραβίαση της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, παρατηρώ ότι στο πλαίσιο της πρωτόδικης διαδικασίας δεν προβλήθηκε επιχειρηματολογία σχετικά με την αρχή αυτή, οπότε η αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση δεν αναφέρεται στο ζήτημα ενδεχόμενων παραβιάσεων της αρχής αυτής.

108. Ειδικότερα, διαπιστώνω ότι, όσον αφορά την ανταλλαγή μηνυμάτων, η EPSU προσήψε στην Επιτροπή ότι δεν προχώρησε σε ανάλυση συνεπειών «αντιθέτως προς όσα δήλωνε για διάστημα άνω του ενός έτους» και, ως εκ τούτου, δεν ήταν σε θέση να δικαιολογήσει τη μνημονευόμενη στην επίδικη απόφαση πρότασή της¹⁰². Όσον αφορά τις ανακοινώσεις, η EPSU τις επικαλέστηκε ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου απλά και μόνο για να ισχυριστεί ότι είχαν δημιουργήσει την εντύπωση ότι η Επιτροπή δεσμεύεται από την αίτηση των κοινωνικών εταίρων όσον αφορά την υποβολή πρότασης για την εφαρμογή των συμφωνιών των κοινωνικών εταίρων στο επίπεδο της Ένωσης¹⁰³.

109. Πρέπει, όμως, να υπομνησθεί ότι από πάγια νομολογία προκύπτει ότι εφόσον, στο πλαίσιο αιτήσεως αναιρέσεως, ο έλεγχος του Δικαστηρίου περιορίζεται στον έλεγχο της νομικής λύσης που δόθηκε σε σχέση με τους ισχυρισμούς και τα επιχειρήματα που προβλήθηκαν πρωτοδίκως, ο διάδικος δεν μπορεί να προβάλλει για πρώτη φορά ενώπιον του Δικαστηρίου επιχειρήματα που δεν είχε προβάλει ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου¹⁰⁴. Υπό τις συνθήκες αυτές, θεωρώ ότι η πρώτη αιτίαση είναι απαράδεκτη καθόσον με αυτήν προβάλλεται παραβίαση της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης.

110. Ως εκ περισσού, πρέπει να απορριφθεί η άποψη της EPSU ότι, με την ανταλλαγή μηνυμάτων και τις ανακοινώσεις της, η Επιτροπή είχε παράσχει διαβεβαιώσεις από τις οποίες στη συνέχεια απέκλινε, καθόσον η άποψη αυτή δεν συνάδει με τον σκοπό των διαβουλεύσεων που προβλέπονται στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής. Πράγματι, όπως προκύπτει από το σημείο 60 των παρουσών προτάσεων, βάσει του άρθρου 154, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, η Επιτροπή, πριν υποβάλει προτάσεις στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής, διαβουλεύεται με τους κοινωνικούς εταίρους σχετικά με τους ενδεχόμενους προσανατολισμούς μιας δράσης της Ένωσης. Από το ίδιο το γράμμα της διάταξης αυτής προκύπτει ότι οι διαβουλεύσεις έχουν προβλεφθεί για να δοθεί η δυνατότητα στα διάφορα μέρη να υποβάλουν τα αιτήματα και τις παρατηρήσεις τους, προκειμένου να εξετασθεί το ενδεχόμενο υποβολής από την Επιτροπή, στο επίπεδο της Ένωσης, συγκεκριμένης πρότασης. Ως εκ τούτου, αφενός, το να θεωρηθεί ότι οι διαβουλεύσεις και η υποβολή σχετικών πληροφοριών δημιουργούν δεσμευτική υποχρέωση για τα ενδιαφερόμενα μέρη θα καθιστούσε τη διαδικασία αυτή κενή περιεχομένου. Επομένως, φρονώ ότι δεν είναι δυνατόν να υποστηριχθεί η άποψη της EPSU ότι οι διαβουλεύσεις μπορούσαν να δημιουργήσουν δικαιολογημένη εμπιστοσύνη στα μέρη που έλαβαν μέρος στις διαβουλεύσεις

¹⁰² Βλ. σημείο 106 του δικογράφου της πρωτοδίκως ασκηθείσας προσφυγής.

¹⁰³ Βλ. σημεία 29 έως 39 του δικογράφου της πρωτοδίκως ασκηθείσας προσφυγής.

¹⁰⁴ Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 21ης Σεπτεμβρίου 2010, Σουηδία κ.λπ. κατά API και Επιτροπής (C-514/07 P, C-528/07 P και C-532/07 P, EU:C:2010:541, σκέψη 126 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

αυτές όσον αφορά τις ενδεχόμενες πολιτικές αποφάσεις¹⁰⁵. Αφετέρου, όσον αφορά τον ενδεχομένως δεσμευτικό χαρακτήρα για την Επιτροπή των προγενέστερων παρατηρήσεων της ή των ανακοινώσεων που αυτή δημοσίευσε, όπως υποστήριξε η EPSU κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, είναι σαφές, κατά τη γνώμη μου, ότι οι παρατηρήσεις αυτές ή οι ανακοινώσεις δεν μπορούν, σε καμία περίπτωση, να τροποποιήσουν τις αρμοδιότητες που απονέμουν στο θεσμικό αυτό όργανο οι Συνθήκες και, ειδικότερα, το άρθρο 17, παράγραφος 2, ΣΕΕ.

111. Στο μέτρο που με την πρώτη αιτίαση προβάλλεται ότι το Γενικό Δικαστήριο αλλοίωσε, στις σκέψεις 136 έως 138 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης, τα επιχειρήματα που πρόβαλε η EPSU ενώπιόν του πρωτοδίκως, πρέπει να σημειωθεί ότι, στη σκέψη 135 της απόφασης αυτής, το Γενικό Δικαστήριο συνόψισε το επιχείρημα των πρωτοδίκως προσφευγόντων ότι «ουδόλως εδικαιολογείτο εν προκειμένω ο εκ μέρους της Επιτροπής αποκλεισμός της εφαρμογής της [επίμαχης συμφωνίας], με βάση τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας», καθόσον οι προσφεύγοντες είχαν προσάψει, «μεταξύ άλλων, στην Επιτροπή ότι δεν προέβη σε οποιαδήποτε ανάλυση συνεπειών υπό το πρίσμα των εν λόγω αρχών». Φρονώ ότι, κατ' αυτόν τον τρόπο, η αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση παρουσιάζει συνοπτικά μεν, αλλά πιστά, το επιχείρημα που πρόβαλαν οι προσφεύγοντες στο σημείο 106 του δικογράφου της πρωτοδίκως ασκηθείσας προσφυγής. Πάντως, οι σκέψεις 136 έως 138 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης απαντούν στα επιχειρήματά τους και, επομένως, συνιστούν την εκτίμηση του Γενικού Δικαστηρίου, οπότε η αιτίαση που αφορά την αλλοίωση των επιχειρημάτων που πρόβαλε η EPSU ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου είναι, κατά τη γνώμη μου, αβάσιμη.

112. Επομένως, η πρώτη αιτίαση πρέπει να απορριφθεί.

113. Με τη δεύτερη αιτιάσή της, η EPSU επικρίνει την εκτίμηση στην οποία προέβη το Γενικό Δικαστήριο εξετάζοντας τα τρία σημεία της αιτιολογίας της επίδικης απόφασης.

114. Προκαταρκτικώς, όσον αφορά το βάσιμο της αιτιολογίας της επίδικης απόφασης, όπως προκύπτει από την εξέταση του τρίτου λόγου αναιρέσεως¹⁰⁶, προκειμένου να εκτιμηθεί αν η εφαρμογή της επίμαχης συμφωνίας στο επίπεδο της Ένωσης ήταν πρόσφορη, ο έλεγχος του Γενικού Δικαστηρίου έπρεπε να περιοριστεί στην εξέταση της ανακρίβειας ως προς τα πραγματικά στοιχεία ή στο αλυσιτελές των σχετικών στοιχείων.

115. Όσον αφορά, μεταξύ άλλων, το πρώτο σημείο της αιτιολογίας της επίδικης απόφασης, η EPSU εκτιμά ότι το Γενικό Δικαστήριο υπέπεσε σε πλάνη στις σκέψεις 130 και 136 της απόφασης του, καθόσον, αφενός, ισχύουν πολλές οδηγίες πλέον για τους εργαζομένους των κεντρικών διοικήσεων και, αφετέρου, από κανένα στοιχείο δεν συνάγεται ότι η εφαρμογή της συμφωνίας που συνήψαν οι κοινωνικοί εταίροι θίγει τη «δομή, την οργάνωση και τη λειτουργία» των διοικήσεων των κεντρικών κυβερνήσεων, κατά μείζονα λόγο διότι η Επιτροπή δεν προέβη σε ανάλυση συνεπειών.

¹⁰⁵ Κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, η προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, η οποία αποτελεί απόρροια της αρχής της ασφάλειας δικαίου, αναγνωρίζεται σε κάθε ιδιώτη ευρισκόμενο σε κατάσταση από την οποία προκύπτει ότι η διοίκηση της Ένωσης του δημιούργησε βάσιμες προσδοκίες. Αποτελούν διαβεβαιώσεις ικανές να δημιουργήσουν τέτοιες προσδοκίες οι ακριβείς, ανεπιφύλακτες και συγκλίνουσες πληροφορίες που προέρχονται από έγκριτες και αξιόπιστες πηγές, όποια και αν είναι η μορφή υπό την οποία γνωστοποιούνται. Αντιθέτως, κανείς δεν μπορεί να επικαλεστεί παραβίαση της αρχής αυτής εάν η διοίκηση δεν του έχει δώσει συγκεκριμένες διαβεβαιώσεις (βλ. απόφαση της 3ης Δεκεμβρίου 2019, Τσεχική Δημοκρατία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, C-482/17, EU:C:2019:1035, σκέψη 153 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

¹⁰⁶ Βλ. σημεία 86 έως 90 των παρούσων προτάσεων.

116. Συναφώς, όπως υπογράμμισε το Γενικό Δικαστήριο, η Επιτροπή, με το πρώτο αυτό σημείο της αιτιολογίας, δεν αμφισβήτησε την ύπαρξη αρμοδιότητας της Ένωσης να εκδίδει πράξεις σχετικές με τα κοινωνικά δικαιώματα των υπαλλήλων και των λοιπών εργαζομένων των διοικήσεων των κεντρικών κυβερνήσεων, αλλά επισήμανε ότι η επίμαχη συμφωνία αφορούσε ειδικό τομέα, ο οποίος συνδέεται με την κυριαρχία των κρατών μελών. Συγκεκριμένα, στο σημείο αυτό της αιτιολογίας επισημαίνεται ότι ορισμένοι υπάλληλοι και εργαζόμενοι των διοικήσεων των κεντρικών κυβερνήσεων ασκούν προνόμια δημόσιας εξουσίας. Μολονότι, όπως υποστηρίζει κατ' ουσίαν η EPSU, τίποτε δεν εμποδίζει τον Ευρωπαϊκό νομοθέτη, κατ' αρχήν, να θεσπίσει διατάξεις οι οποίες διασφαλίζουν στους εν λόγω υπαλλήλους και εργαζομένους του δημόσιου τομέα δικαιώματα ενημέρωσης και διαβούλευσης, εντούτοις η Επιτροπή, για την προάσπιση των κοινών συμφερόντων των κρατών μελών, μπορεί και πρέπει να λαμβάνει υπόψη τον ειδικό ρόλο και τις ιδιαιτερότητες των διοικήσεων αυτών, οι οποίες απορρέουν εξάλλου από τις ρητές παρεκκλίσεις που μνημονεύονται στις Συνθήκες¹⁰⁷.

117. Επιπλέον, όσον αφορά την προβαλλόμενη υποχρέωση για τη διενέργεια ανάλυσης συνεπειών, φρονώ ότι η Επιτροπή καλείται να διενεργήσει ενδεχομένως μια τέτοια ανάλυση όταν κάνει χρήση της εξουσίας πρωτοβουλίας που διαθέτει¹⁰⁸, μεταξύ άλλων, σε τομέα που εμπίπτει στις συντρέχουσες αρμοδιότητες της Ένωσης και των κρατών μελών. Όμως, δεν μπορεί να προσαφθεί στην Επιτροπή ότι δεν προέβη σε ανάλυση συνεπειών όταν αποφασίζει να αρνηθεί να αναλάβει δράση. Στο πλαίσιο της υπό κρίση υπόθεσης, πρέπει να επισημανθεί ότι η απόφαση της Επιτροπής να μην υποβάλει πρόταση στο Συμβούλιο για την εφαρμογή της συμφωνίας που συνήψαν οι κοινωνικοί εταίροι συνιστά, εκ φύσεως, απόφαση η οποία δεν απαιτεί ανάλυση συνεπειών.

118. Όσον αφορά το δεύτερο σημείο της αιτιολογίας της επίδικης απόφασης, η EPSU προσάπτει στο Γενικό Δικαστήριο ότι δεν έλαβε υπόψη το γεγονός ότι η συμφωνία που διαπραγματεύθηκαν οι κοινωνικοί εταίροι περιείχε ρήτρα «απαγόρευσης μεταβολής επί τα χείρω» η οποία παρέχει ευρύτερα δικαιώματα από αυτά που έχουν ήδη αναγνωρίσει τα κράτη μέλη και εμποδίζει τα κράτη μέλη αυτά να ανακαλέσουν τα δικαιώματα που παρέχει η επίμαχη συμφωνία.

119. Συναφώς, πρέπει να υπομνησθεί το ευρύ περιθώριο εκτίμησης που διαθέτει εν προκειμένω η Επιτροπή, ιδίως όσον αφορά την εκτίμηση αν είναι αναγκαία η κάλυψη τυχόν κενών στο πεδίο εφαρμογής των οδηγιών της Ένωσης που διέπουν το δικαίωμα ενημέρωσης των εργαζομένων και διαβούλευσης με αυτούς. Πάντως, ακόμη και αν υποθεθεί ότι το Γενικό Δικαστήριο θα έπρεπε να λάβει υπόψη αυτή τη ρήτρα «απαγόρευσης μεταβολής επί τα χείρω», θα έπρεπε να διαπιστώσει ότι οι κανόνες για την ενημέρωση των υπαλλήλων και των λοιπών εργαζομένων στις διοικήσεις των κεντρικών κυβερνήσεων που υπάρχουν στα κράτη μέλη και τη διαβούλευση με αυτούς δεν καθιστούσαν δυνατή την πραγματοποίηση, επαρκώς, της ενημέρωσης και της διαβούλευσης αυτής στο επίπεδο των εν λόγω κρατών μελών. Στο πλαίσιο όμως του κατά το άρθρο 263 ΣΛΕΕ ελέγχου νομιμότητας, το Γενικό Δικαστήριο δεν μπορεί να υποκαταστήσει με τη δική του

¹⁰⁷ Επιβάλλεται να μνημονευθεί, μεταξύ άλλων, το άρθρο 45, παράγραφος 4, ΣΛΕΕ, το οποίο προβλέπει ότι οι αρχές των κρατών μελών μπορούν να επιφυλάσσουν στους πολίτες τους την πρόσβαση σε ορισμένες θέσεις εργασίας του δημόσιου τομέα. Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, τούτο αφορά θέσεις εργασίας οι οποίες συνιστούν άμεση ή έμμεση συμμετοχή στην άσκηση της δημόσιας εξουσίας και στις λειτουργίες που έχουν ως αντικείμενο τη διασφάλιση των γενικών συμφερόντων του κράτους ή άλλων δημόσιων φορέων.

¹⁰⁸ Βάσει του άρθρου 5, παράγραφος 3, ΣΕΕ, σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, στους τομείς οι οποίοι δεν υπάγονται στην αποκλειστική της αρμοδιότητα, η Ένωση παρεμβαίνει μόνον εφόσον και κατά τον βαθμό που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης δεν μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη, μπορούν όμως, λόγω της κλίμακας ή των αποτελεσμάτων της προβλεπόμενης δράσης, να επιτευχθούν καλύτερα στο επίπεδο της Ένωσης. Κατά το σημείο 13 της διοργανικής συμφωνίας μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής «για τη βελτίωση του νομοθετικού έργου», της 13ης Απριλίου 2016 (ΕΕ 2016, L 123, σ. 1), η Επιτροπή «θα διενεργεί εκτιμήσεις επιπτώσεων των νομοθετικών [...] πρωτοβουλιών της [...] που αναμένεται να έχουν σημαντικές οικονομικές, περιβαλλοντικές ή κοινωνικές επιπτώσεις», πλην όμως το σημείο αυτό περιορίζεται στις νομοθετικές πράξεις και στις σχέσεις μεταξύ των θεσμικών οργάνων.

αιτιολογία αυτήν του εκδόντος την προσβαλλόμενη πράξη και δεν μπορεί να συμπληρώσει, με το δικό του σκεπτικό, κενό στην αιτιολόγηση της πράξης αυτής, έτσι ώστε ο εκ μέρους του Γενικού Δικαστηρίου σχετικός έλεγχος σε ουδεμία εκτίμηση απαντώσα στην πράξη αυτή ανάγεται¹⁰⁹. Επομένως, η EPSU δεν είναι δυνατόν να αναμένει ότι το Γενικό Δικαστήριο θα προβεί σε μια τέτοια υποκατάσταση, πολλώ δε μάλλον καθόσον ήταν υποχρεωμένο να ασκήσει περιορισμένο έλεγχο της επίδικης απόφασης. Τούτου δοθέντος, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι, προκειμένου η Επιτροπή να αποφασίσει αν έπρεπε να υποβάλει πρόταση στο Συμβούλιο για την εφαρμογή της συμφωνίας που συνήψαν οι κοινωνικοί εταίροι, κλήθηκε να απαντήσει στο ουσιαστικό ζήτημα αν ήταν σκόπιμο να εναρμονιστεί στο επίπεδο της Ένωσης η ενημέρωση των υπαλλήλων και των λοιπών εργαζομένων στις διοικήσεις των κεντρικών κυβερνήσεων και η διαβούλευση με αυτούς. Δεδομένου ότι η απάντηση της Επιτροπής στο ερώτημα αυτό ήταν αρνητική, δεν ήταν αναγκαίο να εκτιμήσει τις ενδεχόμενες συνέπειες της ρήτρας «απαγόρευσης μεταβολής επί τα χείρω» για την περίπτωση που η εν λόγω συμφωνία θα εφαρμοζόταν στο επίπεδο της Ένωσης.

120. Όσον αφορά το τρίτο σημείο της αιτιολογίας της επίδικης απόφασης, η EPSU ισχυρίζεται ότι, στη σκέψη 133 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης, το Γενικό Δικαστήριο δεν έλαβε υπόψη, αφενός, τον τομεακό χαρακτήρα των συμφωνιών που συνήψαν ειδικά οι κοινωνικοί εταίροι σε συγκεκριμένους τομείς, ούτε, αφετέρου, την αντιπροσωπευτικότητα των κοινωνικών εταίρων. Ως εκ τούτου, η EUAPE είναι ο κοινωνικός εταίρος των διοικήσεων των κεντρικών κυβερνήσεων, οπότε η συναφθείσα μεταξύ των κοινωνικών εταίρων συμφωνία αφορά τις κεντρικές κυβερνήσεις και όχι τις τοπικές κυβερνήσεις. Επιπλέον, η επίμαχη συμφωνία δεν επηρεάζει τη δομή των κυβερνήσεων των κρατών μελών, δεδομένου ότι αφορά μόνον το δικαίωμα ενημέρωσης των εργαζομένων και διαβούλευσης με αυτούς.

121. Συναφώς, αρκεί η διαπίστωση ότι, εφόσον η επίμαχη συμφωνία αφορά τη διαβούλευση με τους υπαλλήλους και τους εργαζομένους των κεντρικών κυβερνήσεων και την ενημέρωσή τους, η εφαρμογή της στο επίπεδο της Ένωσης θα επηρέαζε κατά τρόπο πολύ διαφορετικό τα κράτη μέλη αναλόγως με τον βαθμό συγκέντρωσης ή αποκέντρωσης αυτών. Συναφώς, τίποτα δεν εμπόδιζε την Επιτροπή να λάβει υπόψη την κατάσταση αυτή, ως μη επιθυμητή συνέπεια της εφαρμογής της συμφωνίας στο επίπεδο της Ένωσης.

122. Συνεπώς, φρονώ ότι το Γενικό Δικαστήριο ουδόλως υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο επικυρώνοντας τα τρία σημεία της αιτιολογίας της επίδικης απόφασης.

¹⁰⁹ Βλ., συναφώς, απόφαση της 24ης Ιανουαρίου 2013, C-73/11 P, Frucona Košice κατά Επιτροπής (σκέψεις 87 έως 90 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

γ) Επί του τρίτου σκέλους, το οποίο αφορά πλάνη περί το δίκαιο ως προς τις σχετικές με την ενημέρωση και τη διαβούλευση οδηγίες

123. Με το τρίτο σκέλος του τέταρτου λόγου αναιρέσεως, η EPSU υποστηρίζει ότι, στις σκέψεις 131 και 132 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης, το Γενικό Δικαστήριο ερμήνευσε εσφαλμένως τη νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με τις οδηγίες για την ενημέρωση και τη διαβούλευση¹¹⁰. Υπάρχει ήδη διαφορά μεταξύ των τοπικών κυβερνήσεων και των κεντρικών κυβερνήσεων όσον αφορά, μεταξύ άλλων, την οδηγία 2001/23/EK¹¹¹.

124. Συναφώς, διαπιστώνω ότι η EPSU δεν εξηγεί τη σχέση μεταξύ των οδηγιών που μνημονεύονται στην προηγούμενη σκέψη των παρουσών προτάσεων και της προβαλλόμενης διαφοράς μεταξύ των δύο αυτών επιπέδων διακυβέρνησης. Η EPSU δεν εξηγεί ούτε για ποιο λόγο το Γενικό Δικαστήριο υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο στην αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση. Επομένως, η επιχειρηματολογία αυτή είναι προδήλως απαράδεκτη.

δ) Πρόταση

125. Βάσει του συνόλου των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο να απορρίψει ως εν μέρει απαράδεκτο και εν μέρει αβάσιμο τον τέταρτο λόγο αναιρέσεως.

126. Κατόπιν όλων των ανωτέρω σκέψεων, φρονώ ότι πρέπει να απορριφθούν όλοι οι λόγοι αναιρέσεως που προέβαλε η EPSU καθώς και η αίτηση αναιρέσεως στο σύνολό της.

VI. Επί των δικαστικών εξόδων

127. Κατά το άρθρο 184, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου, όταν η αίτηση αναιρέσεως απορρίπτεται ως αβάσιμη, το Δικαστήριο αποφαινεται επί των δικαστικών εξόδων. Κατά το άρθρο 138, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας, το οποίο εφαρμόζεται στην ανααιρετική διαδικασία σύμφωνα με το άρθρο 184, παράγραφος 1, του ίδιου Κανονισμού, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα εφόσον υπάρχει σχετικό αίτημα του νικησαντος διαδίκου.

128. Στην υπό κρίση υπόθεση, δεδομένου ότι προτείνω στο Δικαστήριο να απορρίψει την αίτηση αναιρέσεως και εφόσον η Επιτροπή υπέβαλε σχετικό αίτημα, πρέπει, κατά τη γνώμη μου, να καταδικαστεί η EPSU στα δικαστικά έξοδα.

VII. Πρόταση

129. Υπό το πρίσμα των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο να απορρίψει την αίτηση αναιρέσεως και να καταδικάσει την EPSU στα δικαστικά έξοδα.

¹¹⁰ Οδηγία 2002/14/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Μαρτίου 2002, περί θεσπίσεως γενικού πλαισίου ενημερώσεως και διαβουλεύσεως των εργαζομένων στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα – Κοινή δήλωση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής για την εκπροσώπηση των εργαζομένων, οδηγία 2009/38/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 6ης Μαΐου 2009, για τη θέσπιση ευρωπαϊκού συμβουλίου εργαζομένων ή διαδικασίας σε επιχειρήσεις και ομίλους επιχειρήσεων κοινοτικής κλίμακας με σκοπό να ενημερώνονται οι εργαζόμενοι και να ζητείται η γνώμη τους (ΕΕ 2009, L 122, σ. 28), και οδηγία 2001/86/EK Συμβουλίου, της 8ης Οκτωβρίου 2001, για τη συμπλήρωση του καταστατικού της ευρωπαϊκής εταιρίας όσον αφορά το ρόλο των εργαζομένων (ΕΕ 2001, L 294, σ. 22).

¹¹¹ Οδηγία του Συμβουλίου, της 12ης Μαρτίου 2001, περί προσεγγίσεως των νομοθεσιών των κρατών μελών, σχετικά με τη διατήρηση των δικαιωμάτων των εργαζομένων σε περίπτωση μεταβιβάσεων επιχειρήσεων, εγκαταστάσεων ή τμημάτων εγκαταστάσεων ή επιχειρήσεων (ΕΕ 2001, L 82, σ. 16).