



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

P. PIKAMÄE

van 20 januari 2021¹

Zaak C-928/19 P

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

Europese Commissie

„Hogere voorziening – Institutioneel recht – Sociale politiek – Artikelen 154 en 155 VWEU – Dialoog tussen de sociale partners op het niveau van de Unie – Informatie en raadpleging van de sociale partners – Overeenkomst tussen de sociale partners – Voorlichting en raadpleging van de ambtenaren en werknemers van de administraties van de centrale regeringen van de lidstaten – Weigering van de Commissie om bij de Raad een voorstel voor een besluit tot tenuitvoerlegging van de overeenkomst in te dienen – Kwalificatie van uit de tenuitvoerleggingsprocedure voortvloeiende handelingen – Beoordelingsmarge van de Commissie – Omvang van het rechterlijk toezicht – Verplichting tot motivering van het weigeringsbesluit”

1. Met haar hogere voorziening verzoekt de European Federation of Public Service Unions (EPSU) (Europese federatie voor de publieke diensten) het Hof om vernietiging van het arrest van het Gerecht van de Europese Unie van 24 oktober 2019, EPSU en Goudriaan/Commissie² (hierna: „bestreden arrest”), waarbij het door verzoekers in eerste aanleg (EPSU en Jan Goudriaan) ingestelde beroep tot nietigverklaring van het in de brief van 5 maart 2018 van de Europese Commissie vervatte besluit (hierna: „litigieus besluit”) om bij de Raad van de Europese Unie geen voorstel voor een besluit tot tenuitvoerlegging van een tussen de sociale partners gesloten overeenkomst (hierna: „betrokken overeenkomst”)^{3, 4} in te dienen, is verworpen.

2. In de onderhavige zaak dient het Hof zich te buigen over de uitlegging van artikel 155, lid 2, VWEU. Hoewel het niet de eerste keer is dat de Commissie bezwaar maakt tegen een door de sociale partners onderhandelde overeenkomst⁵, is het wél de eerste keer dat een dergelijk

¹ Oorspronkelijke taal: Frans.

² T-310/18, EU:T:2019:757.

³ Overeenkomst van 21 december 2015 getiteld „Algemeen kader voor de voorlichting en de raadpleging van de ambtenaren en werknemers van de administraties van de centrale regeringen”, zoals ondertekend door de Trade Unions’ National and European Administration Delegation (Tuned) en de European Public Administration Employers (EUPAE).

⁴ De sociale partners zijn tot onderhandeling van de overeenkomst overgegaan naar aanleiding van een raadpleging door de Commissie krachtens artikel 154, lid 2, VWEU.

⁵ Op 26 april 2012 had de Commissie bezwaar gemaakt tegen een Europese kaderovereenkomst inzake de bescherming van de gezondheid en de veiligheid van werknemers in de kappersbranche die was ondertekend door Coiffure EU en UNI Europa Hair & Beauty. Daartegen is toen geen beroep ingesteld en de sociale partners hebben een nieuwe versie van de overeenkomst voorgesteld. Voor een kritische analyse, zie Dorsemont, F., Lörcher, K., Schmitt, M., „On the Duty to Implement European Framework Agreements: Lessons to Be Learned from the Hairdressers Case”, *Industrial Law Journal*, deel 48, nr. 4, december 2019, blz. 571-603.

bezwaar aan het Hof wordt voorgelegd en dat het Hof zich dient uit te spreken over de bevoegdheden en de verplichtingen van de Commissie uit hoofde van die bepaling in het kader van de procedure tot tenuitvoerlegging van de door de sociale partners gesloten overeenkomsten.⁶

3. Het Hof dient dus te bepalen of de Commissie naast de toetsing van de rechtmatigheid van de door de sociale partners onderhandelde overeenkomst en van de representativiteit van die partners ook mag toetsen of het al dan niet opportuun is om die overeenkomst ten uitvoer te leggen.

I. Toepasselijke bepalingen

4. Artikel 152, eerste alinea, VWEU bepaalt:

„De Unie erkent en bevordert de rol van de sociale partners op het niveau van de Unie, en houdt daarbij rekening met de verschillen tussen de nationale stelsels. Zij bevordert hun onderlinge dialoog, met inachtneming van hun autonomie.”

5. Artikel 153, lid 1, VWEU bepaalt dat de Unie, met het oog op de verwezenlijking van de in artikel 151 geformuleerde doelstellingen, het optreden van de lidstaten ondersteunt en aanvult op verschillende gebieden, waaronder „de informatie en de raadpleging van de werknemers”.

6. In artikel 154 VWEU wordt bepaald:

„1. De Commissie heeft tot taak de raadpleging van de sociale partners op het niveau van de Unie te bevorderen en treft alle maatregelen die nuttig kunnen zijn om de dialoog tussen de partners te vergemakkelijken door middel van een evenwichtige ondersteuning van de partijen.

2. Daartoe raadpleegt de Commissie, alvorens voorstellen op het gebied van de sociale politiek in te dienen, de sociale partners over de mogelijke richting van een optreden van de Unie.

3. Indien de Commissie na deze raadpleging van mening is dat een optreden van de Unie wenselijk is, raadpleegt zij de sociale partners over de inhoud van het overwogen voorstel. De sociale partners doen de Commissie een advies of, in voorkomend geval, een aanbeveling toekomen.

4. Ter gelegenheid van de in de leden 2 en 3 bedoelde raadplegingen kunnen de sociale partners de Commissie in kennis stellen van hun wens om het in artikel 155 bedoelde proces in te leiden. Dit proces neemt maximaal negen maanden in beslag, tenzij de betrokken sociale partners en de Commissie gezamenlijk besluiten tot verlenging.”

7. Artikel 155 VWEU bepaalt:

„1. De dialoog tussen de sociale partners op het niveau van de Unie kan, indien de sociale partners zulks wensen, leiden tot contractuele betrekkingen, met inbegrip van overeenkomsten.

2. De tenuitvoerlegging van de op het niveau van de Unie gesloten overeenkomsten geschiedt hetzij volgens de procedures en gebruiken die eigen zijn aan de sociale partners en aan de lidstaten, hetzij, voor zaken die onder artikel 153 vallen, op gezamenlijk verzoek van de

⁶ Zie Schmitt, M., Moizard, N., en Frapard, M., „Droit social européen”, *J.D.E.*, 2020/6, nr. 270, blz. 297.

ondertekenende partijen, door een besluit van de Raad op voorstel van de Commissie. Het Europees Parlement wordt hiervan in kennis gesteld.

De Raad besluit met eenparigheid van stemmen wanneer de betrokken overeenkomst één of meer bepalingen bevat die betrekking hebben op één van de gebieden waarvoor krachtens artikel 153, lid 2, eenparigheid van stemmen vereist is.”

II. Voorgeschiedenis van het geding

8. De voorgeschiedenis van het geding is door het Gerecht uiteengezet in de punten 1 tot en met 6 van het bestreden arrest en kan ten behoeve van de onderhavige procedure worden samengevat als volgt.

9. Bij raadplegingsdocument van 10 april 2015⁷ heeft de Commissie de sociale partners krachtens artikel 154, lid 2, VWEU uitgenodigd om zich te buigen over de mogelijke richting van een optreden van de Europese Unie met betrekking tot de consolidatie van de richtlijnen inzake de informatie en raadpleging van werknemers. Deze raadpleging ging met name over de vraag of de werkingssfeer van deze richtlijnen diende te worden uitgebreid naar de ambtenaren en werknemers van de overheidsadministraties van de lidstaten.

10. Op 2 juni 2015 hebben de sociale partners die zitting hebben in het comité voor sociale dialoog voor administraties van de centrale regeringen, te weten Tuned en EUPAE, de Commissie krachtens artikel 154, lid 4, VWEU meegedeeld dat zij een overeenkomst wensten te onderhandelen en te sluiten op grond van artikel 155, lid 1, VWEU.

11. Op 21 december 2015 hebben Tuned en EUPAE een overeenkomst ondertekend genaamd „Algemeen kader voor de voorlichting en de raadpleging van de ambtenaren en werknemers van de administraties van de centrale regeringen”.

12. Bij brief van 1 februari 2016 hebben Tuned en EUPAE de Commissie gezamenlijk verzocht om een voorstel in te dienen om de betrokken overeenkomst op het niveau van de Unie ten uitvoer te doen leggen bij een besluit van de Raad krachtens artikel 155, lid 2, VWEU.

13. Op 5 maart 2018 heeft de Commissie Tuned en EUPAE laten weten dat zij had besloten de Raad geen voorstel te doen voor een besluit tot tenuitvoerlegging van de betrokken overeenkomst op Unieniveau.

14. In het litigieuze besluit overwoog de Commissie om te beginnen dat de administraties van de centrale regeringen onder het gezag van de regeringen van de lidstaten stonden, dat zij bevoegdheden van openbaar gezag uitoefenden en dat hun structuur, organisatie en werking volledig tot de bevoegdheid van de lidstaten behoorden. Ten tweede wees de Commissie erop dat in veel lidstaten reeds bepalingen bestonden die een bepaald niveau van voorlichting en raadpleging garandeerden voor de ambtenaren en werknemers van die administraties. Tot slot constateerde de Commissie dat het belang van deze administraties afhing van de mate van centralisatie of decentralisatie van de lidstaten, zodat, indien de betrokken overeenkomst ten uitvoer zou worden gelegd bij een besluit van de Raad, het beschermingsniveau van ambtenaren en werknemers van overheidsadministraties aanzienlijk zou variëren van lidstaat tot lidstaat.

⁷ C(2015) 2303 final.

III. Procedure bij het Gerecht en bestreden arrest

15. Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 15 mei 2018, hebben verzoekers in eerste aanleg een beroep tot nietigverklaring van het litigieuze besluit ingesteld.

16. Tot staving van dit beroep hebben verzoekers in eerste aanleg in wezen twee middelen aangevoerd, ontleend aan een onjuiste rechtsopvatting met betrekking tot de omvang van de bevoegdheden van de Commissie en aan een ontoereikende en kennelijk onjuiste motivering van het litigieuze besluit.

17. De Commissie heeft tot verwerping van het beroep geconcludeerd.

18. Bij het bestreden arrest heeft het Gerecht het beroep in zijn geheel verworpen en elke partij verwezen in haar eigen kosten.

19. Nadat het in de punten 19 tot en met 36 van het bestreden arrest had onderzocht of het litigieuze besluit vatbaar was voor beroep in de zin van artikel 263 VWEU en had geoordeeld dat het tegen dit besluit gerichte beroep ontvankelijk was, heeft het Gerecht in de punten 37 tot en met 40 van dit arrest opgemerkt dat een van de verzoekende partijen procesbevoegdheid had, zodat niet meer behoefde te worden onderzocht of dit ook voor de andere verzoekende partij gold.

20. Wat het onderzoek ten gronde van dit beroep betreft, heeft het Gerecht het eerste middel van verzoekers afgewezen aan de hand van onder meer een letterlijke, contextuele en teleologische uitlegging van artikel 155, lid 2, VWEU (punten 49-90 van het bestreden arrest) en aan de hand van een onderzoek van de voorschriften, beginselen en doelstellingen van de Unie die verzoekers ter onderbouwing van hun uitlegging van die bepaling hadden aangevoerd (punten 91-102 van dit arrest). Het Gerecht concludeerde in punt 104 van dit arrest dat de Commissie geen blijk had gegeven van een onjuiste rechtsopvatting met betrekking tot de omvang van haar bevoegdheden door te weigeren bij de Raad een voorstel voor een besluit tot tenuitvoerlegging van de betrokken overeenkomst in te dienen.

21. Met betrekking tot het tweede middel van het beroep heeft het Gerecht in de punten 108 tot en met 140 van het bestreden arrest onderzocht of de Commissie in het litigieuze besluit de motiveringsplicht van artikel 296 VWEU in acht had genomen en of de in dat besluit opgenomen motivering juist was. Na te hebben vastgesteld dat het litigieuze besluit aan een beperkte toetsing moest worden onderworpen, heeft het Gerecht geoordeeld dat het litigieuze besluit voldeed aan de motiveringsplicht van artikel 296 VWEU, zowel wat de toereikende aard van de uiteengezette gronden als de juistheid daarvan betreft.

22. Op grond daarvan heeft het Gerecht het beroep in zijn geheel verworpen.

IV. Conclusies van partijen en procedure bij het Hof

23. Bij akte van 2 maart 2020 heeft Goudriaan het Hof meegedeeld geen partij te zijn in de bij het Hof ingestelde hogere voorziening.

24. Met haar hogere voorziening verzoekt EPSU het Hof:

- het bestreden arrest te vernietigen;

- het litigieuze besluit nietig te verklaren, en
- de Commissie in de kosten te verwijzen.

25. De Commissie concludeert tot:

- afwijzing van de hogere voorziening, en
- veroordeling van EPSU in de kosten.

26. EPSU en de Commissie zijn gehoord in hun pleidooien ter terechtzitting van 26 oktober 2020.

V. Juridische analyse

27. In het kader van de onderhavige hogere voorziening bij het Hof zijn vier verschillende middelen voorgedragen.

28. Met haar eerste middel betoogt EPSU dat de richtlijnen die de Raad krachtens artikel 155, lid 2, VWEU bij besluit vaststelt, van wetgevende aard zijn.⁸ Met haar tweede middel stelt EPSU dat het Gerecht bij de uitlegging van de artikelen 154 en 155 VWEU blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting.⁹ Het derde middel is ontleend aan een onjuiste rechtsopvatting in het kader van de beoordeling van de omvang van het rechterlijk toezicht door het Gerecht.¹⁰ Met haar vierde middel stelt EPSU dat het Gerecht de juistheid van de uiteengezette gronden in het litigieuze besluit ten onrechte heeft bekrachtigd.¹¹

29. Ik stel voor om te beginnen met een gecombineerd onderzoek van het eerste en het tweede middel, daar deze onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn en in wezen betrekking hebben op de gestelde onjuiste uitlegging van de artikelen 154 en 155 VWEU. Daarna zal ik het derde en het vierde middel onderzoeken in de volgorde waarin zij zijn voorgedragen.

A. Eerste en tweede middel: onjuiste uitlegging van de artikelen 154 en 155 VWEU

1. Argumenten van partijen

30. EPSU verwijt het Gerecht om te beginnen dat het haar eerste middel op onjuiste gronden heeft afgewezen, aangezien het de richtlijnen die de Raad krachtens artikel 155, lid 2, VWEU bij besluit vaststelt, ten onrechte niet als wetgevingshandelingen heeft aangemerkt.¹²

31. EPSU voert hiertoe ten eerste aan dat de richtlijnen die de Raad krachtens artikel 155, lid 2, VWEU bij besluit vaststelt, geen andere gevolgen teweegbrengen dan richtlijnen die op grond van artikel 153 VWEU worden vastgesteld. Voorts zou het Gerecht zich ten onrechte hebben gebaseerd op de procedurele aspecten en op de kwalificatie van de krachtens artikel 155 VWEU, lid 2, vastgestelde handeling in plaats van de nadruk te leggen op de materiële gevolgen

⁸ EPSU betwist dienaangaande de punten 69, 73, 96 en 100 van het bestreden arrest.

⁹ Dit middel is met name gericht tegen de punten 34, 54-63, 64-82, 93 en 94-98 van het bestreden arrest.

¹⁰ Dit middel is gericht tegen de beoordeling van het Gerecht in de punten 31-33, 78, 79, 109-112, 122 en 133 van het bestreden arrest.

¹¹ Haar kritiek betreft met name de punten 116-140 van het bestreden arrest.

¹² EPSU betwist de punten 69, 73, 89, 96 en 100 van het bestreden arrest.

daarvan.¹³ EPSU stelt tot slot dat de in deze bepaling bedoelde procedure een bijzondere wetgevingsprocedure in de zin van artikel 289, lid 2, VWEU is. De verwijzing naar het arrest van 6 september 2017, Slowakije en Hongarije/Raad¹⁴, is volgens haar dan ook niet relevant en kan niet tot gevolg hebben dat krachtens artikel 155, lid 2, VWEU vastgestelde maatregelen hun overwegend wetgevende karakter verliezen.

32. In de tweede plaats stelt EPSU dat de door het Gerecht gehanteerde uitlegging van de artikelen 154 en 155 VWEU blijk geeft van een onjuiste rechtsopvatting ten aanzien van met name de bevoegdheden die aan de Commissie zijn toegekend in het kader van de procedure betreffende de tenuitvoerlegging op Unieniveau van de tussen de sociale partners gesloten overeenkomsten krachtens artikel 155, lid 2, VWEU.

33. Wat de letterlijke uitlegging betreft, stelt EPSU dat de termen „intervient” in de Franse taalversie en „shall be implemented” in de Engelse taalversie van artikel 155, lid 2, VWEU een dwingend karakter hebben en de Commissie geen enkele beoordelingsvrijheid laten aangaande de keuze om de in die bepaling bedoelde overeenkomst aan de Raad voor te stellen. Derhalve zou het Gerecht de aard van de aan de Commissie toegekende bevoegdheden onjuist hebben opgevat.¹⁵ Volgens EPSU is de Commissie gehouden om, na een toetsing van enerzijds de rechtmatigheid van de overeenkomst en anderzijds de representativiteit van de sociale partners die deze overeenkomst hebben onderhandeld, de overeenkomst aan de Raad voor te stellen.

34. Wat voorts de contextuele en teleologische uitlegging van de artikelen 154 en 155 VWEU betreft¹⁶, stelt EPSU dat wanneer krachtens artikel 155, lid 2, VWEU een gezamenlijk verzoek tot tenuitvoerlegging van een overeenkomst bij de Commissie wordt ingediend, deze instelling een voorstel bij de Raad moet indienen en de Raad moet besluiten om de betrokken overeenkomst al dan niet goed te keuren. In het bestreden arrest heeft het Gerecht een grotere rol aan de Commissie toebedeeld, ten koste van de rol die de sociale partners en de Raad spelen. Aldus heeft het een onjuiste toepassing gegeven aan het arrest van 14 april 2015, Raad/Commissie¹⁷, waaruit zou volgen dat er gevallen bestaan waarin de Commissie op grond van het Unierecht verplicht is een wetgevingsvoorstel in te dienen.

35. EPSU is van mening dat het Gerecht eveneens blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting bij de inaanmerkingneming van artikel 17, leden 1 en 2, VEU.¹⁸ Deze bepaling kan de bevoegdheden van de Commissie niet versterken wanneer het VEU of het VWEU deze specifiek heeft beperkt, wat met name het geval is ten aanzien van de artikelen 154 en 155 VWEU. Subsidiair stelt EPSU dat, ook al zouden de krachtens artikel 155, lid 2, VWEU vastgestelde handelingen geen wetgevingshandelingen zijn, artikel 17, lid 2, VEU dan nog niet van toepassing is, zodat het Gerecht ten onrechte heeft geconcludeerd¹⁹ dat de tweede volzin van deze bepaling de bevoegdheden van de Commissie versterkt.

¹³ EPSU bekritiseert de punten 69 en 89 van het bestreden arrest. Bovendien stelt zij dat de conclusie in punt 96 van dit arrest onverenigbaar is met de krachtens deze bepaling vastgestelde maatregelen, die van wetgevende aard zijn, en met de rechtspraak zoals die voortvloeit uit het arrest van 8 september 2011, Hennings en Mai (C-297/10 en C-298/10, EU:C:2011:560, punt 66).

¹⁴ C-643/15 en C-647/15, EU:C:2017:631.

¹⁵ De kritiek betreft punt 62 van het bestreden arrest.

¹⁶ EPSU betwist de benadering van het Gerecht in de punten 62, 63, 69-82, 87, 89, 99, 100 en 109 van het bestreden arrest.

¹⁷ C-409/13, EU:C:2015:217, punt 70.

¹⁸ EPSU doelt op de punten 34, 63-81 en 93 van het bestreden arrest.

¹⁹ In de punten 34 en 74 van het bestreden arrest.

36. Daarnaast zou het Gerecht het verloop van de in de artikelen 154 en 155 VWEU bedoelde procedures niet correct hebben beschreven.²⁰ EPSU merkt dienaangaande om te beginnen op dat de raadplegingsprocedure door de Commissie wordt ingeleid in het kader van de uitoefening van haar initiatiefrecht. Anders dan in het bestreden arrest wordt overwogen, verkrijgt deze instelling daarna niet opnieuw de leiding over de procedure teneinde de gegrondheid van de door de sociale partners onderhandelde overeenkomst te toetsen. Tot slot zou het Gerecht hebben verzuimd te onderstrepen dat de duur van het proces beperkt is tot negen maanden.

37. EPSU verwijt het Gerecht bovendien dat het een onjuiste toepassing heeft gegeven aan het arrest van 17 juni 1998, UEAPME/Raad²¹. Uit dit arrest vloeit voort dat de bevoegdheden van de Commissie beperkt zijn tot een toetsing van de representativiteit en de rechtmatigheid, omdat een toetsing van de opportuniteit daar niet wordt vermeld. Hieruit volgt dat de Commissie niet over een discretionaire „politieke” bevoegdheid beschikt.²² Het Gerecht heeft het betoog van EPSU in punt 76 van het bestreden arrest onjuist opgevat. Tot slot meent EPSU dat uit dit arrest naar voren komt dat de rol en de bevoegdheden van het Parlement afwijken van en dienen ter aanvulling op die van de sociale partners.²³

38. De Commissie concludeert dat het eerste middel niet ter zake dienend is en dat het hoe dan ook – evenals het tweede middel – ongegrond is.

2. Beoordeling

39. Het eerste en het tweede middel komen er in wezen op neer dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting bij de uitlegging van de artikelen 154 en 155 VWEU, met name wat de rol van de Commissie in het kader van de procedure van artikel 155, lid 2, VWEU betreft.

a) Stelling dat het eerste middel niet ter zake dienend is

40. Volgens de Commissie licht EPSU niet toe waarom de gestelde onjuiste kwalificatie van de krachtens artikel 155, lid 2, VWEU vastgestelde rechtshandelingen bepalend zou zijn geweest voor de afwijzing van het eerste middel van haar beroep bij het Gerecht en dus een rol zou hebben gespeeld bij de verwerping van dat beroep.

41. De vraag waar het in casu om draait, is of het Gerecht het besluit van de Commissie houdende weigering om de Raad een voorstel tot tenuitvoerlegging van de tussen de sociale partners gesloten overeenkomst te doen, terecht heeft bekrachtigd. Aangezien er sprake is van een weigeringsbesluit en geen enkel voorstel in die zin bij de Raad is ingediend, lijkt de door de Commissie geuite twijfel omtrent de noodzaak om te bepalen welk type handeling uit de

²⁰ EPSU bekritiseert de punten 74-77, 87 en 96 van het bestreden arrest.

²¹ T-135/96, EU:T:1998:128, punt 84.

²² De kritiek van EPSU betreft de punten 82 en 94-98 van het bestreden arrest. De discretionaire „politieke” bevoegdheid zou tot gevolg hebben dat de Raad de mogelijkheid wordt ontnomen om zijn bevoegdheid uit te oefenen om al dan niet een besluit krachtens artikel 155, lid 2, VWEU vast te stellen, dat de partners geen enkele autonomie meer zouden hebben en dat de Commissie samen met de sociale partners rond de onderhandelings tafel zou zitten. De door het Gerecht gehanteerde benadering met betrekking tot de toetsing van de opportuniteit zou de autonomie van de sociale partners aantasten en hun fundamentele rechten schenden, aangezien deze toetsing beperkt is tot overeenkomsten die buiten het in het Verdrag bedoelde raadplegingsproces worden gesloten.

²³ Terwijl de „tweede” procedure in de artikelen 154 en 155 VWEU aan de sociale partners de taak opdraagt om de inhoud van de overeenkomst autonoom te onderhandelen, te redigeren en goed te keuren, bestaat er geen vergelijkbare procedure voor het Parlement om de inhoud van een wetgevingsvoorstel autonoom uit te werken.

procedure van artikel 155, lid 2, VWEU had moeten voortvloeien, op het eerste gezicht gegrond, aangezien dit vraagstuk, gelet op de omstandigheden van het onderhavige geval, van hypothetische aard is.

42. Niettemin moet worden erkend dat het Gerecht in het bestreden arrest de kenmerken van de procedure van artikel 155, lid 2, VWEU en de aard van de door de Raad vastgestelde maatregelen heeft onderzocht. Het Gerecht heeft dit onderzoek namelijk verricht in het onderdeel van het bestreden arrest dat aan de contextuele uitlegging van deze bepaling is gewijd.²⁴ Volgens vaste rechtspraak kunnen grieven tegen ten overvloede aangevoerde overwegingen van een uitspraak van het Gerecht niet tot vernietiging van die uitspraak leiden en zijn zij dus niet ter zake dienend.²⁵ In casu heeft het Gerecht dit onderdeel echter ten grondslag gelegd aan zijn conclusie met betrekking tot de rol die krachtens deze bepaling aan de Commissie is toebedeeld.

43. Om deze redenen en op basis van het beginsel „in dubio pro actione”²⁶ ben ik van mening dat het door EPSU aangevoerde eerste middel in hogere voorziening ten gronde moet worden onderzocht. Dit middel moet in samenhang met het tweede middel worden geanalyseerd, omdat zij nauw verband met elkaar houden.

b) Ten gronde

44. Wanneer de sociale partners door de Commissie worden geraadpleegd, kunnen zij haar in kennis stellen van hun wens om volgens het in artikel 155 VWEU bedoelde proces een onderlinge overeenkomst op het niveau van de Unie te sluiten op een of meer van de in artikel 153 VWEU genoemde gebieden. De tenuitvoerlegging van een dergelijke overeenkomst op Unieniveau geschiedt overeenkomstig artikel 155, lid 2, eerste alinea, VWEU, op gezamenlijk verzoek van de partijen door een besluit van de Raad op voorstel van de Commissie. In casu staat vast dat de betrokken overeenkomst onder het in artikel 153, lid 1, onder e), VWEU bedoelde gebied valt en in beginsel op het niveau van de Unie ten uitvoer kan worden gelegd. Het geschil heeft betrekking op de vraag of het voorstel dat de Commissie op grond van die bepaling aan de Raad doet, een discretionaire handeling is en wat de eventuele reikwijdte van die discretionaire vrijheid is. EPSU is van mening dat de Commissie in het kader van haar besluitvorming rond de indiening van een voorstel bij de Raad alleen mag toetsen of de door de sociale partners gesloten overeenkomst rechtmatig is en of die partners representatief zijn. De Commissie huldigt daarentegen het standpunt dat zij, afgezien van deze twee toetsingsbevoegdheden, ook bevoegd is om zich over de opportuniteit van de tenuitvoerlegging van de overeenkomst op Unieniveau uit te spreken.

45. In de onderhavige zaak draait het dus om de vraag of de Commissie door het gezamenlijk verzoek van de sociale partners wordt gebonden en dus verplicht is de Raad voor te stellen de overeenkomst op Unieniveau ten uitvoer te leggen wanneer niet gebleken is van elementen die twijfel oproepen omtrent de rechtmatigheid van de tussen de sociale partners gesloten overeenkomst en de representativiteit van de ondertekenende partijen daarbij. Bij de beantwoording van deze vraag moet volgens vaste rechtspraak van het Hof, zoals het Gerecht in

²⁴ Zie onder meer punten 64 e.v. van het bestreden arrest en, meer in het bijzonder, punt 69 van dit arrest.

²⁵ Zie beschikking van 9 maart 2007, Schneider Electric/Commissie (C-188/06 P, EU:C:2007:158, punt 64). Zie in die zin ook arresten van 28 juni 2005, Dansk Rørindustri e.a./Commissie (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P–C-208/02 P en C-213/02 P, EU:C:2005:408, punt 148), en 19 april 2007, BHIM/Celltech (C-273/05 P, EU:C:2007:224, punten 56 en 57), alsook beschikking van 23 februari 2006, Piau/Commissie (C-171/05 P, EU:C:2006:149, punt 86).

²⁶ Zie in dit verband conclusie van advocaat-generaal Szpunar in de zaak LL/Parlement (C-326/16 P, EU:C:2017:605, punt 69).

het bestreden arrest in herinnering heeft geroepen²⁷, niet alleen rekening worden gehouden met de bewoordingen van artikel 155, lid 2, VWEU, maar ook met de context en de doelstellingen ervan.²⁸ Dit gezegd zijnde is het, zoals ik in punt 41 van deze conclusie heb opgemerkt, aan het Hof om te bepalen of de door het Gerecht gehanteerde uitlegging onjuist is en wel door – aan de hand van een letterlijke, contextuele en teleologische uitlegging van deze bepaling – de omvang van de bevoegdheden van de Commissie af te bakenen en de aard van de krachtens deze bepaling vastgestelde handeling vast te stellen.

1) Letterlijke uitlegging

46. EPSU stelt zich in wezen op het standpunt dat de Engelse formulering „shall be implemented” in artikel 155, lid 2, VWEU erop neerkomt dat aan de Commissie een verplichting wordt opgelegd die haar geen enkele beoordelingsvrijheid laat om te beslissen of het al dan niet opportuun is om een door de sociale partners goedgekeurde tekst aan de Raad voor te stellen.

47. Naar mijn mening kan het op deze letterlijke uitlegging gebaseerde betoog om de hierboven uiteengezette redenen niet slagen.

48. In dit verband mag niet worden vergeten dat het een algemeen aanvaarde wetgevingstechniek is om juridische bepalingen in de regel in de aantonende wijs te formuleren, tenzij het doel dat met het betrokken voorschrift wordt nagestreefd het gebruik van een andere werkwoordsvorm vereist. Aangezien het gebruik van de aantonende wijs in juridische bepalingen de regel is, kan uit het loutere gebruik daarvan niet worden afgeleid of het betrokken werkwoord een verplichting dan wel een gebod²⁹ voor de adressaten van het betrokken voorschrift tot uitdrukking brengt.³⁰ Dit geldt volgens mij ook voor de bewoordingen van artikel 155, lid 2, VWEU. Om deze redenen moet de uit te leggen zinsnede worden onderzocht in het licht van de bepaling waarvan zij deel uitmaakt.

49. Uit de bewoordingen van artikel 155, lid 2, VWEU volgt dat de tenuitvoerlegging van de op het niveau van de Unie gesloten overeenkomsten geschiedt hetzij volgens de procedures en gebruiken die eigen zijn aan de sociale partners en aan de lidstaten, hetzij, voor zaken die onder artikel 153 VWEU vallen³¹, op gezamenlijk verzoek van de ondertekenende partijen, door een besluit van de Raad op voorstel van de Commissie. De termen „intervient” in de Franse taalversie en „shall be implemented” in de Engelse taalversie van deze bepaling slaan op de twee gevallen waarop dit tweede lid doelt. Zoals het Gerecht in de punten 58 en 59 van het bestreden arrest heeft opgemerkt, is deze formulering bedoeld om uitdrukking te geven aan het feit dat die twee tenuitvoerleggingsprocedures een exclusief karakter hebben, dat wil zeggen dat zij zich hetzij op

²⁷ Zie punt 48 van het bestreden arrest.

²⁸ Zie onder meer arresten van 17 november 1983, Merck (292/82, EU:C:1983:335, punt 12), en 26 februari 2019, Rimšēvičs en ECB/Letland (C-202/18 en C-238/18, EU:C:2019:139, punt 45).

²⁹ Zoals in de punten 54 e.v. van deze conclusie zal worden uiteengezet, vindt de uitlegging dat artikel 155, lid 2, VWEU geen dwingend voorschrift is, steun in de totstandkomingsgeschiedenis ervan.

³⁰ Volgens de descriptieve theorie strookt het gebruik van de tegenwoordige aantonende wijs met de intrinsieke functie van het recht, namelijk het vaststellen van de positie van eenieder (zie in dat verband Villey, M., „De l'indicatif dans le droit”, *Archives de philosophie du droit*, Dalloz, Parijs (deel 19, 1974, blz. 33-61). Volgens G. Cornu kan de aantonende wijs „suggereren dat het vastgestelde voorschrift niet naar willekeur wordt opgelegd, maar op een natuurlijke grondslag berust, en dat het recht nauw verwant is met de aard der dingen” (Cornu, G., *Linguistique juridique*, Parijs, Montchrestien, 1990, blz. 271).

³¹ Mijns inziens valt deze overeenkomst op grond van artikel 153, leden 1 en 2, VWEU en artikel 155, lid 2, VWEU, gelezen in samenhang met artikel 16, lid 3, VEU, onder een door artikel 153 VWEU geregeld gebied waar de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen kan besluiten.

nationaal niveau hetzij op het niveau van de Unie afspelen. De overige taalversies³² lijken mij nog duidelijker tot uitdrukking te brengen dat artikel 155, lid 2, VWEU op uitputtende wijze beschrijft uit welke twee mogelijkheden kan worden gekozen bij de tenuitvoerlegging van de tussen sociale partners gesloten overeenkomst. Het Unierecht kent derhalve geen andere wijze van tenuitvoerlegging van de tussen de sociale partners gesloten overeenkomsten dan de twee mogelijkheden die ik hierboven heb genoemd.

50. Ik ben bovendien van mening dat het Gerecht in punt 62 van het bestreden arrest terecht heeft opgemerkt dat de termen „intervient” in de Franse taalversie en „shall be implemented” in de Engelse taalversie zowel betrekking hebben op het „besluit van de Raad” als op het „voorstel van de Commissie”. Uit de grammaticale structuur van artikel 155, lid 2, eerste volzin, VWEU kan worden opgemaakt dat deze bepaling niet aldus kan worden uitgelegd dat zij tegelijkertijd zowel een verplichting voor de Commissie inhoudt om een voorstel tot tenuitvoerlegging van de tussen sociale partners gesloten overeenkomst te doen als een discretionaire bevoegdheid van de Raad om te besluiten de overeenkomst al dan niet ten uitvoer te leggen. Indien een tegengestelde uitlegging zou worden gehanteerd, namelijk dat de Raad verplicht is een tussen de sociale partners gesloten overeenkomst ten uitvoer te leggen en het betrokken besluit vast te stellen, zou de tweede alinea van dit lid, waarin de stemming binnen de Raad wordt geregeld, naar mijn mening zinledig worden.³³

51. Derhalve kunnen de bewoordingen van artikel 155, lid 2, VWEU niet aldus worden uitgelegd dat zij de Commissie ertoe verplichten om de door de sociale partners onderhandelde overeenkomst aan de Raad voor te stellen. Ik wil bovendien nog opmerken dat de zinsnede „op voorstel van de Commissie” in artikel 155, lid 2, VWEU uitdrukkelijk vermeldt dat de Commissie de betrokken overeenkomst aan de Raad voorstelt, welk voorstel naar mijn mening een discretionaire handeling tot inleiding van de betrokken procedure is. Zonder dit voorstel kan de Raad niet krachtens deze bepaling optreden.³⁴ De mogelijkheid voor de Commissie om de Raad geen voorstel tot tenuitvoerlegging van de tussen de sociale partners gesloten overeenkomst te doen, wordt in wezen niet door EPSU betwist. Zowel in haar hogere voorziening als ter terechtzitting heeft zij erkend dat deze instelling bevoegd is om de rechtmatigheid van de door de sociale partners gesloten overeenkomst en de representativiteit van deze partners te toetsen, welke beide toetsingen kunnen uitmonden in een weigering van de Commissie om de Raad een voorstel voor een besluit te doen. EPSU stelt zich bovendien op het standpunt dat aan een dergelijke mogelijkheid voorwaarden zijn verbonden die niet ondubbelzinnig in deze bepaling zijn geformuleerd. Ik ben derhalve de opvatting toegedaan dat de lezing van EPSU van artikel 155, lid 2, VWEU, die lijkt te zijn gestoeld op een onjuiste lezing van het arrest van het Gerecht van 17 juni 1998, UEAPME/Raad, T-135/96³⁵ – om de redenen die ik hieronder in de punten 59 tot en met 72 van deze conclusie zal uiteenzetten –, kennelijk inconsistent is en haaks staat op de bewoordingen van deze bepaling. Om de hierboven genoemde redenen ben ik van mening dat de in artikel 155, lid 2, VWEU bedoelde mogelijkheid voor de Commissie om de Raad al dan niet voor

³² Onder meer in het Spaans: „La aplicación de los acuerdos celebrados a nivel de la Unión se realizará, ya sea según [...] ya sea [...]”; in het Duits: „Die Durchführung der auf Unionsebene geschlossenen Vereinbarungen erfolgt entweder [...] oder [...]”; in het Ests: „Liidu tasandil sõlmitud kokkuleppeid rakendatakse tööturu osapoolte ja liikmesriikide kehtivate menetluste või tavade kohaselt, artiklis 153 käsitletud küsimustes aga allakirjutatud ühisel taotlusel”; in het Italiaans: „Gli accordi conclusi a livello dell’Unione sono attuati secondo le procedure e [...] o, e [...]”; in het Nederlands: „De tenuitvoerlegging van de op het niveau van de Unie gesloten overeenkomsten geschiedt hetzij [...], hetzij [...]”; in het Portugees: „Os acordos celebrados ao nível da União serão aplicados, quer [...] quer, [...]”, en in het Fins: „Unionin tasolla tehdyt sopimukset pannaan täytäntöön joko työmarkkinaosapuolten ja jäsenvaltioiden omien menettelyjen ja käytäntöjen mukaisesti tai [...]”.

³³ Zie Franssen, E., „Legal Aspects of the European Social Dialogue”, Intersentia, Antwerpen, 2002, blz. 287-288.

³⁴ Zie in die zin arrest van 14 april 2015, Raad/Commissie (C-409/13, EU:C:2015:217).

³⁵ EU:T:1998:128.

te stellen een tussen de sociale partners gesloten overeenkomst ten uitvoer te leggen, niet anders dan een discretionaire handeling kan zijn die een prospectieve beoordeling van de opportuniteit van alle daarmee verband houdende aspecten impliceert.

52. Volledigheidshalve merk ik nog op dat artikel 155, lid 2, VWEU de term „besluit” bezigt, zonder nader te preciseren hoe deze door de Raad vast te stellen handeling moet worden gekwalificeerd.³⁶ In theorie moge deze term dan wel zowel in strikte zin als in ruime zin kunnen worden opgevat – waarbij in het eerste geval wordt verwezen naar de definitie in artikel 288 VWEU³⁷, volgens welke een „besluit [...] verbindend [is] in al zijn onderdelen” en „[indien] de adressaten worden vermeld, [...] het alleen voor hen verbindend [is]”, terwijl in het tweede geval wordt bedoeld op elke handeling die rechtsgevolgen teweegbrengt³⁸ – doch in de doctrine wordt algemeen erkend dat hier sprake is van besluiten sui generis die dwingende werking erga omnes hebben³⁹ en voor de lidstaten verbindend zijn ten aanzien van de te bereiken resultaten.⁴⁰ In de institutionele praktijk hebben de op Unieniveau tussen de sociale partners gesloten en door de Raad vastgestelde overeenkomsten de vorm aangenomen van richtlijnen tot tenuitvoerlegging van de tussen de sociale partners gesloten overeenkomst.⁴¹

53. Derhalve volgt uit de letterlijke uitlegging van artikel 155, lid 2, VWEU dat de door EPSU voorgestane benadering de grammaticale grenzen van deze bepaling zou overschrijden.

2) *Ontstaansgeschiedenis van de procedure van artikel 155, lid 2, VWEU*

54. De door EPSU voorgestane benadering valt naar mijn mening niet te rijmen met de ontstaansgeschiedenis van de sociale dialoog op Unieniveau. Deze heeft zich namelijk van meet af aan autonoom ten opzichte van de rechtsstelsels van de lidstaten⁴² en onder auspiciën van de Commissie⁴³ ontwikkeld.

55. In de eerste plaats bepaalde de Europese Akte⁴⁴, waarbij artikel 118 B in het EEG-Verdrag is opgenomen, dat „[d]e Commissie [zich] beijvert [...] de dialoog tussen de sociale partners op Europees niveau verder te ontwikkelen; als deze laatsten zulks wenselijk achten, kan dit tot contractuele betrekkingen leiden”. Bij de Europese Akte is dus aan de Commissie onder meer de

³⁶ Zie Dorsssement, F., hoofdstuk 1: „Some Reflections on the Origin, Problems and Perspectives of the European Social Dialogue” in De Vos, Marc, *A Decade Beyond Maastricht: The European Social Dialogue Revisited* (Kluwer Law International), Den Haag, 2003, blz. 29.

³⁷ Artikel 288 VWEU bepaalt in de eerste alinea: „Teneinde de bevoegdheden van de Unie te kunnen uitoefenen, stellen de instellingen verordeningen, richtlijnen, besluiten, aanbevelingen en adviezen vast.”

³⁸ Zie Dorsssement, F., reeds aangehaald in voetnoot 36, blz. 29.

³⁹ Ibidem, blz. 29 en 30.

⁴⁰ Volgens de doctrine bestaat er namelijk een aantal handelingen die niet van wetgevende aard zijn en rechtstreeks op grond van het VEU worden vastgesteld. Zie Best, E., „Legislative Procedures after Lisbon: Fewer, Simpler, Clearer”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2007, 15, nr. 1, blz. 93.

⁴¹ Zie met name richtlijn 97/81/EG van de Raad van 15 december 1997 betreffende de door de Unice, het CEEP en het EVV gesloten raamovereenkomst inzake deeltijdarbeid (PB 1998, L 14, blz. 9); richtlijn 96/34/EG van de Raad van 3 juni 1996 betreffende de door de Unice, het CEEP en het EVV gesloten raamovereenkomst inzake ouderschapsverlof (PB 1996, L 145, blz. 4), en richtlijn 1999/70/EG van de Raad van 28 juni 1999 betreffende de door het EVV, de Unice en het CEEP gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd (PB 1999, L 175, blz. 43).

⁴² Zie Dorsssement, F., reeds aangehaald in voetnoot 36, blz. 17.

⁴³ Koster, J.-V., „Le dialogue social européen à l'épreuve de la 'modernisation' du marché du travail”, *Revue française des affaires sociales*, nr. 1, 2012, blz. 62-79. Voor een algemeen en historisch overzicht, zie Barnard, C., *EU Employment Law*, Oxford European Union Law Library, Oxford, 2012, blz. 713 e.v.

⁴⁴ De Europese Akte, die op 17 februari 1986 te Luxemburg en op 28 februari 1986 te Den Haag werd ondertekend en op 7 juli 1987 in werking is getreden, heeft bij artikel 22 het EEG-Verdrag aangevuld met een nieuw artikel, namelijk artikel 118 B. Voor een historisch overzicht, zie Pochet, P., en Degryse, C., „The European Social Dialogue: What Is the Role of Employers and What Are the Hopes for the Future?”, in F. Vandenbroucke, C. Barnard, en G. De Baere (red), *A European Social Union after the Crisis*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017, blz. 211-237.

taak toevertrouwd om de sociale dialoog op communautair niveau te ontwikkelen en te bevorderen. In de praktijk reikte de rol van de Commissie destijds veel verder dan die van een gewone scheidsrechter of bemiddelaar⁴⁵, aangezien de sociale partners op instigatie van deze instelling optraden.

56. Voorts is de herkomst van de artikelen 154 en 155 VWEU te herleiden tot de artikelen 3 en 4 van de overeenkomst betreffende de sociale politiek⁴⁶, die in het gemeenschapsrecht is opgenomen bij Protocol nr. 14 betreffende de sociale politiek van het Verdrag van Maastricht (hierna: „overeenkomst betreffende de sociale politiek”)⁴⁷, dat op zijn beurt terug te voeren is tot de tussen de sociale partners gesloten overeenkomst betreffende de sociale politiek⁴⁸. De staatshoofden en regeringsleiders, bijeen in het kader van de intergouvernementele Conferentie van Maastricht van december 1991, hebben bij de vaststelling van de overeenkomst betreffende de sociale politiek de daarin opgenomen passage dat de overeenkomsten tussen de sociale partners ten uitvoer moesten worden gelegd „zoals zij zijn gesloten” geschrapt.⁴⁹ Dat dit geschrapt is, betekent volgens mij dat de staatshoofden en regeringsleiders van meet af aan hebben gewild dat de instellingen toezicht houden op de inhoud van de tussen de sociale partners onderhandelde en op Unieniveau ten uitvoer gelegde overeenkomst.

57. Tot slot vloeit de initiërende rol van de Commissie op het gebied van de sociale dialoog impliciet voort uit de mededelingen die deze instelling onder meer over de toepassing van voornoemde bepalingen heeft gepubliceerd.⁵⁰ De sociale dialoog was namelijk vanaf het begin niet slechts een zuiver collectieve onderhandeling, maar onlosmakelijk verbonden met de aansprekende rol van de Commissie.⁵¹

58. Kortom, zowel de ontstaansgeschiedenis van de artikelen 154 en 155 VWEU als de door de Commissie gepubliceerde mededelingen duiden erop dat haar rol bij de tenuitvoerlegging van tussen de sociale partners gesloten overeenkomsten niet kan worden gereduceerd tot die van louter doorgeefluik voor de overeenkomsten die ter goedkeuring aan de Raad moeten worden voorgelegd, waarbij zij geen enkele bevoegdheid heeft om te beoordelen of de tenuitvoerlegging daarvan op het niveau van de Unie wel opportuun is.

⁴⁵ Zie Henni, A., „Le dialogue social européen. Enjeux, structures, résultats”, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2001, deel 1741, nr. 36, blz. 5-50.

⁴⁶ Overeenkomst tussen de lidstaten van de Europese Gemeenschap met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland (PB 1992, C 191, blz. 91). Meer in het bijzonder is in artikel 3, leden 2-4, en artikel 4 van de overeenkomst betreffende de sociale politiek voorzien in de procedure die thans is opgenomen in artikel 154, leden 2-4, VWEU. Verder konden de sociale partners op grond van artikel 4, lid 1, van de overeenkomst betreffende de sociale politiek (thans artikel 155, lid 1, VWEU) de Commissie verzoeken om krachtens artikel 4, lid 2, van de overeenkomst betreffende de sociale politiek (thans artikel 155, lid 2, VWEU) de tenuitvoerlegging, door de Raad, voor te stellen van de door hen onderhandelde overeenkomst.

⁴⁷ Zie, met betrekking tot de tenuitvoerlegging van tussen de sociale partners gesloten overeenkomsten krachtens artikel 139 EG-Verdrag, Deinert, O., „Modes of Implementing European Collective Agreements and Their Impact on Collective Autonomy”, *Industrial Law Journal*, deel 32, nr. 4, december 2003, blz. 317-325.

⁴⁸ Overeenkomst tussen de Unie, het CEEP en het EVV. In deze overeenkomst werd de consolidatie van artikel 118, lid 4, artikel 118 A en artikel 118 B van het EEG-Verdrag voorgesteld.

⁴⁹ Henni, A., „Le dialogue social européen. Enjeux, structures, résultats”, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, deel 1741, nr. 36, 2001, blz. 5-50.

⁵⁰ Zie onder meer mededelingen COM(93) 600 def. van 14 december 1993 van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement inzake de tenuitvoerlegging van het Protocol betreffende de sociale politiek; COM(1998) 322 def. van 20 mei 1998 – De aanpassing en de bevordering van de sociale dialoog op communautair niveau, en COM(2002) 341 definitief van 26 juni 2002 – De Europese sociale dialoog, een kracht voor modernisering en verandering.

⁵¹ Mias, A., „Du dialogue social européen au travail législatif communautaire. Maastricht, ou le syndical saisi par le politique”, *Droit en société*, 2004, nr. 58, blz. 657-682.

3) Systematische uitlegging

i) Uitlegging van artikel 155, lid 2, VWEU, gelezen in samenhang met de artikelen 154 en 155 VWEU

59. De artikelen 154 en 155 VWEU vormen, tezamen beschouwd, specifieke rechtsgrondslagen voor het initiëren en vaststellen van acties van de Unie op het gebied van de sociale politiek. In tegenstelling tot de andere gebieden waarop de Verdragen betrekking hebben, vereist en bevordert de uitvoering van de sociale politiek op Unieniveau een permanente dialoog tussen de Commissie en de sociale partners. Artikel 154 VWEU voorziet daartoe met name in een mechanisme van raadpleging van laatstgenoemde partners, dat onder meer als uitvloeisel heeft dat de rol en onafhankelijkheid van de sociale partners met betrekking tot het vaststellen van de geëigende maatregel wordt erkend.

60. Wat de raadpleging betreft, bepaalt artikel 154, lid 2, VWEU dat de Commissie, alvorens voorstellen op het gebied van de sociale politiek in te dienen, de sociale partners dient te raadplegen over de mogelijke richting van een optreden van de Unie. Op grond van artikel 154, lid 3, VWEU moet de Commissie voorts, indien zij na deze eerste raadpleging van mening is dat een optreden van de Unie wenselijk is, de sociale partners andermaal raadplegen en wel over de inhoud van het overwogen voorstel.⁵²

61. Van belang is dat deze eerste raadpleging van artikel 154, lid 2, VWEU van algemene aard is en niet vooruitloopt op het latere besluit van de Commissie om al dan niet een bepaald voorstel op het gebied van de sociale politiek in te dienen. Deze raadpleging van de sociale partners is dus niet van invloed op de beoordelingsbevoegdheid waarover de Commissie beschikt wanneer zij de Raad voorstellen voor de vaststelling van rechtshandelingen doet. Volgens artikel 154, lid 3, VWEU is de Commissie immers uitsluitend verplicht tot een tweede raadpleging van de sociale partners indien zij „van mening is dat een optreden van de Unie wenselijk is”.

62. Mocht de Commissie echter na rijp beraad concluderen dat een optreden van de Unie niet wenselijk is, dan volgt zowel uit lid 2 als uit lid 3 van artikel 154 VWEU dat de raadpleging van de sociale partners die tot dan toe heeft plaatsgevonden, niet relevant is met het oog op een dergelijk eventueel optreden.

63. Deze beide vormen van raadpleging kunnen er krachtens artikel 154, lid 4, VWEU toe leiden dat het uitwerken van de materiële inhoud van de betrokken maatregelen wordt toevertrouwd aan de sociale partners.⁵³ Deze uitwerking is de resultante van onderhandelingen tussen de sociale partners, de hoofdrolspelers in het kader van de sociale dialoog, en vindt op autonome wijze ten opzichte van de instellingen van de Unie plaats. Volgens voornoemde bepaling kunnen de sociale partners de Commissie namelijk in kennis stellen van hun wens om onderhandelingen aan te gaan, hetgeen mogelijk maar niet noodzakelijkerwijs tot de sluiting van een onderlinge overeenkomst leidt. Voor de duur van de onderhandelingen stappen de sociale partners uit hun raadplegende rol teneinde een actieve rol te spelen bij de vaststelling van maatregelen van sociale politiek,

⁵² Volgens een informatieverslag van de Franse Senaat van 2017 heeft sedert 1992 over circa dertig onderwerpen een raadpleging krachtens artikel 154 VWEU plaatsgevonden en heeft de Commissie in de praktijk zes weken aan de aangewezen 87 organisaties (waaronder 65 werkgeversorganisaties – het merendeel sectoraal – en 22 vakbondsorganisaties) gegund om hun opmerkingen kenbaar te maken in het kader van de eerste en vervolgens de tweede raadpleging. Verslag beschikbaar op de hiernavolgende website: <https://www.senat.fr/rap/r16-556-1/r16-556-130.html>.

⁵³ Zie Didry, C., „L'émergence du dialogue social en Europe: retour sur une innovation institutionnelle méconnue”, *Année sociologique*, 2009, deel 59, nr. 2, blz. 417-447. Beschikbaar op de hiernavolgende website: <https://www.cairn.info/revue-l-annee-sociologique-2009-2-page-417.htm>.

terwijl de Commissie zich tijdelijk uit deze rol terugtrekt ten gunste van de sociale partners. Om te voorkomen dat het initiatief van die laatste uitmondt in een algehele verlamming op het gebied waarover wordt onderhandeld, bijvoorbeeld omdat de onderhandelingen zich voortslepen of omdat de sociale partners niet binnen een redelijke termijn tot een overeenkomst komen, terwijl een optreden nodig is om actie op het betrokken gebied te kunnen ondernemen, bepaalt artikel 154, lid 4, VWEU dat dit onderhandelingsproces in beginsel maximaal negen maanden in beslag neemt.⁵⁴ Hoewel niet uitdrukkelijk bepaald, volgt hieruit dat de Commissie na het verstrijken van deze termijn opnieuw de leiding krijgt over het gehele proces, met inbegrip van de bevoegdheid om zelf relevante voorstellen op het betrokken gebied van sociale politiek uit te werken.

64. De artikelen 154 en 155 VWEU regelen dus verschillende aspecten van één en hetzelfde besluitvormingsproces dat ertoe strekt om maatregelen van sociale politiek uit te werken, zoals uit de verwijzing in de eerste bepaling naar de tweede bepaling blijkt. Hoewel deze twee bepalingen formeel gezien twee afzonderlijke rechtsgrondslagen vormen, kunnen zij tot de vaststelling van eenzelfde maatregel leiden, zodat ze naar mijn mening gezamenlijk moeten worden onderzocht. Uit deze gecombineerde bepalingen volgt dat zij, niettegenstaande de hierboven genoemde specifieke kenmerken, niet tot gevolg hebben dat de Commissie haar „klassieke” rol op het gebied van de sociale politiek wordt ontnomen, die met name tot uiting komt in de uitoefening van haar initiatiefbevoegdheid door middel van de indiening van voorstellen ter bevordering van het algemeen belang van de Unie in de zin van artikel 17, lid 1, VEU.

65. In hun onderlinge samenhang bezien volgt uit de artikelen 154 en 155 VWEU dat de daarin bedoelde procedures onder toezicht van de Commissie plaatsvinden, met uitzondering van de onderhandelingsfase, waarin de Commissie tijdelijk geen rol speelt. Zoals het Gerecht terecht heeft opgemerkt⁵⁵, betekent het feit dat de Raad krachtens artikel 155, lid 2, VWEU handelt „op voorstel” van de Commissie dat, terwijl de onderhandeling en het sluiten van een overeenkomst uitsluitend bij de betrokken sociale partners berusten, de Commissie opnieuw de leiding over de procedure verkrijgt wanneer deze laatste haar gezamenlijk om tenuitvoerlegging van de overeenkomst op het niveau van de Unie vragen, en dat het de Commissie is die onderzoekt of de Raad een voorstel in die zin moet worden gedaan.⁵⁶ Anders dan EPSU in haar hogere voorziening lijkt te stellen, kan de bevoegdheid van de Commissie om een raadpleging van de sociale partners in de zin van artikel 154 VWEU te initiëren niet op één lijn worden gesteld met haar bevoegdheid om voorstellen te doen teneinde de tenuitvoerlegging van een tussen de sociale partners gesloten overeenkomst krachtens artikel 155, lid 2, VWEU te verzekeren.

66. De zienswijze van EPSU dat de Commissie, wanneer zij krachtens artikel 155, lid 2, VWEU moet bepalen of zij een voorstel tot tenuitvoerlegging op Unieniveau van een tussen sociale partners gesloten overeenkomst moet indienen, alleen de rechtmatigheid van die overeenkomst en de representativiteit van de sociale partners mag toetsen, stoelt naar mijn mening, zoals ik in deze conclusie reeds heb onderstreept⁵⁷, op een onjuiste lezing van het arrest van 17 juni 1998,

⁵⁴ Deze bepaling voorziet in de mogelijkheid van verlenging, waartoe de betrokken sociale partners en de Commissie gezamenlijk besluiten.

⁵⁵ Zie punten 73 en 74 van het bestreden arrest.

⁵⁶ Zie in die zin, naar analogie, arrest van 17 juni 1998, UEAPME/Raad (T-135/96, EU:T:1998:128, punt 84), waarin werd overwogen dat wanneer de sociale partners een overeenkomst sluiten waarvan zij gezamenlijk de tenuitvoerlegging op het niveau van de Unie vragen, zij hun gezamenlijk verzoek tot de Commissie moeten richten, die dan opnieuw de leiding over de procedure verkrijgt en onderzoekt of de Raad een voorstel in die zin moet worden gedaan.

⁵⁷ Zie punt 51 van deze conclusie.

UEAPME/Raad⁵⁸. Om te beginnen wijs ik erop dat de feiten in die zaak wezenlijk verschilden van de feiten die in het kader van de onderhavige zaak ten overstaan van het Hof zijn uiteengezet. Uit dat arrest blijkt immers dat de Commissie, in tegenstelling tot de onderhavige zaak, de Raad had voorgesteld om de tussen algemene bedrijfstakoverkoepelende organisaties⁵⁹ gesloten raamovereenkomst inzake ouderschapsverlof ten uitvoer te leggen op het niveau van de Unie. Overigens was het op basis van dit voorstel dat de Raad richtlijn 96/34/EG⁶⁰ heeft vastgesteld, waartegen het beroep tot nietigverklaring is ingesteld dat tot dat arrest heeft geleid.⁶¹ De verzoekende partij, de Europese Unie van het Ambacht en van het Midden- en Kleinbedrijf, had betoogd dat zij in het kader van de procedurele mechanismen die in de overeenkomst betreffende de sociale politiek waren opgenomen bijzondere rechten had, waaronder met name een algemeen recht om aan de onderhandelingsfase van de tweede procedure deel te nemen en een bijzonder recht om aan de onderhandelingen over de raamovereenkomst deel te nemen, welke rechten volgens haar waren geschonden in het kader van de sluiting van de raamovereenkomst die aan de vaststelling van deze richtlijn was voorafgegaan. In deze context en meer concreet in het kader van de beoordeling van de ontvankelijkheid van het beroep merkte het Gerecht op, dat van een eventuele schending van de rechten van verzoekster in haar hoedanigheid van een rechtspersoon die niet aan de sluiting van de litigieuze raamovereenkomst had deelgenomen en daarmee van haar recht om de nietigverklaring te vorderen van een richtlijn die de kenmerken van een handeling van algemene strekking vertoont, enkel sprake kon zijn voor zover de Commissie en de Raad de op hen rustende verplichting tot toetsing van de procedure houdende vaststelling door de betrokken sociale partners van een handeling van afgeleid recht niet waren nagekomen.⁶²

67. In zijn arrest van 17 juni 1998, UEAPME/Raad⁶³, heeft het Gerecht het beroep niet-ontvankelijk verklaard op grond dat de Commissie en de Raad terecht hadden geoordeeld dat de ondertekenaars van de raamovereenkomst, de inhoud ervan in aanmerking genomen, samen voldoende representatief waren om de raamovereenkomst op communautair vlak uit te voeren door middel van een handeling van de Raad en dat verzoekster er dus niet in was geslaagd aan te tonen dat zij van de Raad mocht verlangen dat hij deze raamovereenkomst niet ten uitvoer zou leggen.⁶⁴ De zaak die tot dit arrest heeft geleid, wettigt op geen enkele wijze de veronderstelling dat de bevoegdheid van de Commissie om de Raad een voorstel tot tenuitvoerlegging van een tussen de sociale partners gesloten overeenkomst te doen, beperkt is tot de loutere toetsing van de rechtmatigheid van de overeenkomst en de representativiteit van de sociale partners. Integendeel, een nadere beschouwing van de analyse van het Gerecht van de bepalingen die nadien de artikelen 154 en 155 VWEU zijn geworden⁶⁵ wijst uit dat wanneer de sociale partners de Commissie gezamenlijk verzoeken om een door hen gesloten overeenkomst op Unieniveau ten uitvoer te leggen, de Commissie de democratische representativiteit van die overeenkomst aan een algemeen onderzoek dient te onderwerpen, waarbij haar optreden moet stroken met de beginselen die haar acties op het gebied van de sociale politiek beheersen.⁶⁶ Uit dit arrest volgt dat, anders dan EPSU beweert, de rechtmatigheid van de overeenkomst en de representativiteit van de sociale partners slechts enkele van de vraagstukken zijn die de

⁵⁸ T-135/96, EU:T:1998:128.

⁵⁹ De Unice, het CEEP en het EVV.

⁶⁰ Richtlijn van de Raad van 3 juni 1996 betreffende de door de Unice, het CEEP en het EVV gesloten raamovereenkomst inzake ouderschapsverlof (PB 1996, L 145, blz. 4).

⁶¹ Zie in die zin arrest van 17 juni 1998, UEAPME/Raad (T-135/96, EU:T:1998:128, punten 4-11).

⁶² Zie in die zin arrest van 17 juni 1998, UEAPME/Raad (T-135/96, EU:T:1998:128, punten 83-90).

⁶³ T-135/96, EU:T:1998:128.

⁶⁴ Zie in die zin arrest van 17 juni 1998, UEAPME/Raad (T-135/96, EU:T:1998:128, punten 110 en 111).

⁶⁵ Voor de concordantie, zie voetnoot 46 van deze conclusie.

⁶⁶ Zie in die zin arrest van 17 juni 1998, UEAPME/Raad (T-135/96, EU:T:1998:128, punt 71 e.v., inzonderheid punten 84 en 85).

Commissie bij haar beoordeling moet betrekken wanneer zij besluit om de Raad al dan niet een voorstel tot tenuitvoerlegging op Unieniveau van een tussen de sociale partners gesloten overeenkomst te doen. Uit de noodzaak van deze twee toetsingen kan echter niet worden afgeleid dat de Commissie niet over de mogelijkheid beschikt om andere vraagstukken, zoals dat van de opportuniteit van de tenuitvoerlegging van deze overeenkomst, te onderzoeken. Aangezien de overeenkomst betreffende de sociale politiek⁶⁷, waarvan de uitlegging centraal stond in de aan dit arrest ten grondslag liggende zaak, bijna letterlijk is overgenomen in de huidige artikelen 154 en 155 VWEU, is de systematische uitlegging die het Gerecht daaraan in dit arrest heeft gegeven, nog steeds geldig, hetgeen de systematische uitlegging die ik in deze conclusie voorstel bevestigt.

ii) Uitlegging van artikel 155, lid 2, VWEU, gelezen in samenhang met artikel 17 VEU

68. Uit een systematische uitlegging van artikel 155, lid 2, VWEU, in samenhang met andere bepalingen van de Verdragen betreffende de institutionele structuur van de Unie, volgt dat een verzoek van de sociale partners om de door hen gesloten overeenkomst ten uitvoer te leggen op het niveau van de Unie, de Commissie niet kan verplichten om de Raad daartoe een voorstel te doen.

69. Volgens artikel 17, lid 1, VEU bevordert de Commissie het algemeen belang van de Unie en neemt zij daartoe passende initiatieven. Teneinde te verzekeren dat het algemeen belang van de Unie wordt verwezenlijkt en erop toe te zien dat het optreden van de Unie niet ondergeschikt wordt gemaakt aan belangen van derden, bepaalt artikel 17, lid 3, derde alinea, VEU dat de Commissie haar verantwoordelijkheden volkomen onafhankelijk uitoefent en dat haar leden geen instructies van enige regering of instelling vragen of aanvaarden. Zo moet de Commissie volledig autonoom, zonder enig hiërarchisch verband en zonder aan wie dan ook ondergeschikt te zijn of van waar dan ook bevelen of instructies te ontvangen, bepalen welke voorstellen in het algemeen belang van de Unie zijn.⁶⁸

70. Met het oog op de verwezenlijking van de in de Verdragen geformuleerde doelstellingen van de Unie bepaalt artikel 17, lid 2, eerste en tweede volzin, VEU, dat een wetgevingshandeling van de Unie alleen op voorstel van de Commissie kan worden vastgesteld, tenzij in de Verdragen anders is bepaald, en dat andere handelingen op voorstel van de Commissie worden vastgesteld in de gevallen waarin de Verdragen daarin voorzien.

71. Uit het bepaalde in artikel 17 VEU volgt dat de Verdragen een specifieke initiatiefbevoegdheid aan de Commissie toekennen, die ten grondslag ligt aan de procedures tot vaststelling van zowel wetgevingshandelingen als andere soorten handelingen, waarvoor alleen de Commissie een voorstel kan doen. Zoals het Hof reeds heeft overwogen met betrekking tot de in artikel 17, lid 2, VEU en artikel 289 VWEU neergelegde bevoegdheid om wetgevingsinitiatieven te nemen, betekent dit dus dat het in beginsel aan de Commissie is om te bepalen of zij al dan niet een wetgevingsvoorstel indient en om in voorkomend geval ook het voorwerp, het doel en de inhoud daarvan te bepalen.⁶⁹ Dat de Commissie bij de uitoefening van haar bevoegdheid om voorstellen te doen over een dergelijke ruime beoordelingsmarge beschikt, wordt ook bevestigd door de rechtspraak van het Hof over het institutionele evenwicht, waaruit volgt dat de Verdragen aan de Commissie het constitutioneel prerogatief toekennen om geheel onafhankelijk de opportuniteit

⁶⁷ Zie punten 55 en 56 van deze conclusie.

⁶⁸ Zie naar analogie arresten van 16 februari 2016, Margarit Panicello (C-503/15, EU:C:2017:126, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 14 april 2015, Raad/Commissie (C-409/13, EU:C:2015:217, punt 70).

⁶⁹ Zie met name arresten van 14 april 2015, Raad/Commissie (C-409/13, EU:C:2015:217, punten 70 en 74), en 19 december 2019, Puppinck e.a./Commissie (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, punt 59).

van een wetgevingsvoorstel of van een wijziging ervan te beoordelen, zodat geen enkele andere instelling haar kan dwingen een voorstel te doen wanneer zij dat niet in het belang van de Unie acht.⁷⁰

72. Hieruit volgt dat de aan de Commissie verleende bevoegdheid om voorstellen te doen, dat wil zeggen haar initiatiefbevoegdheid, rechtstreeks en onlosmakelijk verbonden is met de krachtens artikel 17, lid 2, VEU op deze instelling rustende verplichting om het algemeen belang van de Unie te bevorderen. Artikel 155, lid 2, VWEU, de bepaling die de kern van de onderhavige zaak vormt voor zover daarin uitdrukkelijk wordt bepaald dat het besluit van de Raad „op voorstel van de Commissie” moet worden genomen, brengt dus de algemene regel van artikel 17, lid 2, VEU specifiek tot uitdrukking op het gebied van de sociale politiek. In casu, waar het gaat om de tenuitvoerlegging van een tussen sociale partners gesloten overeenkomst in de zin van artikel 155, lid 2, VWEU, valt moeilijk vol te houden waarom de initiatiefbevoegdheid een beperktere omvang zou moeten hebben dan de bevoegdheid die de Commissie normaliter aan het algemene institutionele stelsel ontleent. De door EPSU bepleite restrictieve uitlegging van de bevoegdheden van de Commissie is des te minder gerechtvaardigd wanneer men bedenkt dat het algemeen belang van de Unie beduidend ruimer is dan het belang dat gemoeid gaat met de door de sociale partners onderhandelde overeenkomst, die enkel op een wilsovereenstemming berust en uitsluitend tussen de partijen onderling geldt.⁷¹ Indien de op Unieniveau tussen de sociale partners gesloten en door de Raad vastgestelde overeenkomsten de vorm zouden aannemen van richtlijnen tot tenuitvoerlegging van de tussen de sociale partners gesloten overeenkomst⁷², zou de daaruit voortvloeiende handeling van de Unie noodzakelijkerwijs erga omnes, en dus niet langer slechts inter partes, gevolgen teweegbrengen, hetgeen de personele werkingssfeer ervan zou verruimen⁷³, zodat de Commissie erop dient toe te zien dat de door de sociale partners aangegane verplichtingen stroken met het algemeen belang van de Unie. Deze uitlegging wordt niet ontkracht door de grief van EPSU dat het Gerecht in het bestreden arrest bij zijn contextuele uitlegging van de omvang van de bevoegdheden van de Commissie blijk zou hebben gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de richtlijnen die de Raad op grond van artikel 155, lid 2, VWEU vaststelt niet van wetgevende aard zijn. Het voorwerp van de onderhavige zaak is een besluit van de Commissie houdende weigering om de Raad een voorstel tot tenuitvoerlegging van een tussen de sociale partners gesloten overeenkomst te doen, zodat de overwegingen in het bestreden arrest met betrekking tot bepaalde aspecten van de in die bepaling bedoelde procedure veeleer algemene overwegingen zijn die steun moeten bieden aan de door het Gerecht gehanteerde contextuele uitlegging. Het Gerecht kan echter geen onjuiste rechtsopvatting met betrekking tot deze overwegingen worden verweten. Zoals de Commissie terecht opmerkt, verwijst artikel 155 VWEU namelijk niet uitdrukkelijk naar de wetgevingsprocedure, of het nu de gewone dan wel de bijzondere procedure is, wat volgens de

⁷⁰ Zie in die zin arrest van 22 mei 1990, Parlement/Raad (70/88, EU:C:1990:217, punt 19).

⁷¹ Zie, met betrekking tot de werking inter partes, Hasselbalch, O., „European Collective Agreements”, in Olsen, B.E. en Sørensen, K. E., *Regulation in the EU*, Thomson, Copenhagen, 2006, blz. 381-384.

⁷² Zie onder meer, laatstelijk, richtlijn 2010/18/EU van de Raad van 8 maart 2010 tot uitvoering van de door BUSINESSEUROPE, UEAPME, het CEEP en het EVV gesloten herziene raamovereenkomst [inzake ouderschapsverlof] en tot intrekking van richtlijn 96/34/EG (PB 2010, L 68, blz. 13); richtlijn 2014/112/EU van de Raad van 19 december 2014 tot uitvoering van de Europese Overeenkomst betreffende de regeling van bepaalde aspecten van de organisatie van de arbeidstijd in de binnenvaart die is gesloten door de Europese Binnenvaartunie (EBU), de Europese Schippersorganisatie (ESO) en de Europese Federatie van Vervoerswerknemers (ETF) (PB 2014, L 367, blz. 86); richtlijn 2010/32/EU van de Raad van 10 mei 2010 tot uitvoering van de door HOSPEEM en EPSU gesloten kaderovereenkomst inzake de preventie van scherpe letsels in de ziekenhuis- en gezondheidszorgbranche (PB 2010, L 134, blz. 66), en richtlijn 2009/13/EG van de Raad van 16 februari 2009 tot tenuitvoerlegging van de overeenkomst tussen de Associatie van reders van de Europese Gemeenschap (ECSA) en de Europese Federatie van vervoerswerknemers (ETF) inzake het verdrag betreffende maritieme arbeid van 2006 en tot wijziging van richtlijn 1999/63/EG (PB 2009, L 124, blz. 30).

⁷³ Zie Deinert, O., „Self-Executing Collective Agreements in EC Law”, in De Vos, Marc, *A Decade Beyond Maastricht: The European Social Dialogue Revisited* (Kluwer Law International), Den Haag, 2003, blz. 48.

rechtspraak van het Hof⁷⁴ betekent dat maatregelen die na afloop van de procedure van artikel 155, lid 2, VWEU worden vastgesteld, geen wetgevingshandelingen in de zin van artikel 289, lid 3, VWEU zijn. Deze kwalificatie laat de initiatiefbevoegdheid van de Commissie in het kader van de tenuitvoerlegging van tussen sociale partners gesloten overeenkomsten onverlet, aangezien de omvang van die bevoegdheid niet varieert naargelang de vast te stellen handeling al dan niet van wetgevende aard is.

4) *Teleologische uitlegging*

73. De sociale dialoog wordt in artikel 151 VWEU erkend als een van de doelstellingen van de Unie.⁷⁵ Deze dialoog „neemt duidelijk een centrale en originele plaats in in de democratische governance van Europa”.⁷⁶ In dit kader verankert artikel 152, eerste alinea, VWEU het beginsel van de autonomie van de sociale partners door te bepalen dat de Unie „de rol van de sociale partners op het niveau van de Unie [erkent en bevordert] en [...] daarbij rekening [houdt] met de verschillen tussen de nationale stelsels” en dat zij „hun onderlinge dialoog [bevordert], met inachtneming van hun autonomie”.⁷⁷ Artikel 154, lid 1, VWEU bepaalt dat de Commissie „tot taak [heeft] de raadpleging van de sociale partners op het niveau van de Unie te bevorderen en [...] alle maatregelen [treft] die nuttig kunnen zijn om de dialoog tussen de partners te vergemakkelijken door middel van een evenwichtige ondersteuning van de partijen”. Titel X van het VWEU heeft dus onder meer tot doel om de rol van de sociale partners te bevorderen en om hun onderlinge dialoog te vergemakkelijken, met inachtneming van hun autonomie.

74. Meer concreet houdt deze autonomie in dat de sociale partners tijdens de fase van het onderhandelen over en het sluiten van een overeenkomst – wat uitsluitend een aangelegenheid van de sociale partners is – vrijelijk met elkaar in dialoog kunnen gaan en naar eigen inzicht kunnen handelen, zonder bevelen of instructies aan te nemen van wie dan ook, met name van de lidstaten of de instellingen. In dit verband zou men kunnen stellen dat het autonomiebeginsel betrekking heeft op de eerbiediging door de Europese instellingen van het vermogen van de sociale partners om te onderhandelen en desgewenst collectieve arbeidsovereenkomsten te sluiten, zoals ook voortvloeit uit artikel 28 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”). In die zin kan het onderhandelingsproces van de sociale partners in het kader van de Europese sociale dialoog als een specifieke uitdrukking van dit autonomiebeginsel worden gezien.

75. De autonomie van de sociale partners om over een overeenkomst te onderhandelen mag echter niet worden verward met de procedure tot tenuitvoerlegging op het niveau van de Unie van de overeenkomsten waarover die partners hebben onderhandeld, in het kader van welke procedure de Raad op voorstel van de Commissie handelt. Zodra de sociale partners vrijelijk een overeenkomst hebben onderhandeld en gesloten en de ondertekenende partijen gezamenlijk hebben verzocht om die overeenkomst op Unieniveau ten uitvoer te leggen, is de Commissie namelijk opnieuw bevoegd tot optreden en krijgt zij opnieuw de leiding over de procedure.⁷⁸ Zoals het Gerecht immers in punt 89 van het bestreden arrest heeft opgemerkt, betreft

⁷⁴ Zie arrest van 6 september 2017, Slowakije en Hongarije/Raad (C-643/15 en C-647/15, EU:C:2017:631, punt 62).

⁷⁵ Zie voor een algemeen en historisch overzicht Barnard, C., *EU Employment Law*, Oxford European Union Law Library, Oxford, 4e druk, 2012, blz. 713 e.v., en Bercusson, B., *European Labour Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2e druk, 2009, blz. 126 e.v.

⁷⁶ Mededeling van de Commissie getiteld „De Europese sociale dialoog, een kracht voor modernisering en verandering” [COM(2002) 341 definitief van 26 juni 2002, blz. 6].

⁷⁷ Deze bepaling is van toepassing op de Unie en krachtens artikel 13 VEU ook op alle instellingen, zulks in tegenstelling tot artikel 154 VWEU, dat alleen dwingend geldt voor de Commissie.

⁷⁸ Zie punt 51 van deze conclusie.

artikel 155 VWEU de sociale partners louter bij de totstandkoming van bepaalde niet-wetgevingshandelingen, zonder hun de bevoegdheid te verlenen om zelf handelingen met bindende rechtsgevolgen ten aanzien van derden vast te stellen of om rechtstreeks een voorstel voor een besluit voor de tenuitvoerlegging van een overeenkomst bij de Raad in te dienen. Mijns inziens volgt hieruit dat deze bepaling de rol van de sociale partners en hun onderlinge dialoog wil bevorderen, zonder hun dergelijke bevoegdheden te verlenen.

76. Deze benadering vindt bovendien steun, zoals het Gerecht in de punten 82 en 94 tot en met 98 van het bestreden arrest heeft overwogen, in het democratisch beginsel, dat volgens artikel 10, leden 1 en 2, VEU tot uiting komt door de vertegenwoordiging van de burgers in het Europees Parlement en door het feit dat de leden van de Europese Raad deel uitmaken van regeringen die zelf democratische verantwoording verschuldigd zijn aan hun respectieve nationale parlementen. Indien de sociale partners bevoegd zouden zijn om de Commissie ertoe te dwingen een voorstel tot tenuitvoerlegging van hun overeenkomsten op het niveau van de Unie in te dienen, zouden zij immers een veel grotere invloed op de inhoud van rechtshandelingen op het gebied van de sociale politiek kunnen uitoefenen dan het Parlement, dat krachtens artikel 155, lid 2, VWEU slechts in kennis wordt gesteld van de tenuitvoerlegging van de overeenkomsten.⁷⁹ Met zijn afwijzing van het betoog van EPSU heeft het Gerecht dan ook een correcte toepassing gegeven aan het democratisch beginsel, zoals dit is uitgelegd in punt 88 van het arrest van 17 juni 1998, UEAPME/Raad⁸⁰.

c) Conclusie met betrekking tot het eerste en het tweede middel

77. Zoals ik hierboven heb uiteengezet, leiden alle uitleggingsmethoden tot dezelfde uitkomst, te weten dat een krachtens artikel 155, lid 2, VWEU ingediend verzoek van de sociale partners om de door hen op Unieniveau gesloten overeenkomsten ten uitvoer te leggen in het Unierecht, niet bindend is voor de Commissie.

78. Anders dan EPSU stelt, heeft het Gerecht derhalve geen blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de Commissie niet verplicht was om de Raad voor te stellen de betrokken overeenkomst bij besluit ten uitvoer te leggen, welk besluit bovendien niet van wetgevende aard zou zijn.

79. Ik stel het Hof dan ook voor om zowel het eerste als het tweede middel van EPSU in hun geheel af te wijzen.

B. Derde middel

1. Argumenten van partijen

80. Met haar derde middel verwijt EPSU het Gerecht in wezen dat het blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting met betrekking tot de omvang van zijn rechterlijk toezicht op het litigieuze besluit.⁸¹

⁷⁹ Bovendien zou in dat geval aan de sociale partners de bevoegdheid worden toegekend om de Commissie tot een optreden op het gebied van de sociale politiek dwingen, terwijl het Parlement krachtens artikel 225 VWEU slechts het recht heeft om de Commissie te verzoeken een voorstel in te dienen en om, indien de Commissie besluit geen voorstel in te dienen, in kennis te worden gesteld van de aan die weigering ten grondslag liggende redenen. Hetzelfde geldt krachtens artikel 241 VWEU voor de Raad.

⁸⁰ T-135/96, EU:T:1998:128.

⁸¹ EPSU bekritiseert de punten 31-33, 78, 79, 109-112, 122 en 133 van het bestreden arrest.

81. EPSU merkt in dit verband op dat het besluit om de Raad een voorstel voor een door de sociale partners onderhandelde overeenkomst te doen niet van politieke aard is, maar voornamelijk van juridische aard. De uitlegging van het Gerecht dat de Commissie over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt die van politieke aard is, berust volgens haar dus op een onjuiste uitlegging van de Verdragsbepalingen en van het hierboven genoemde arrest van 17 juni 1998, UEAPME/Raad⁸².

82. EPSU betoogt verder nog dat het Gerecht ten onrechte een parallel heeft getrokken met het Europees burgerinitiatief.⁸³ Volgens haar lijkt de procedure van de artikelen 154 en 155 VWEU niet op het burgerinitiatief, omdat dit initiatief geen betrekking heeft op een proces van collectieve onderhandelingen of op de uitoefening van een door artikel 28 van het Handvest beschermd grondrecht en omdat de partijen die deze procedure inleiden, bovendien niet betrokken zijn bij de uitwerking van de tekst van het wetgevingsvoorstel.

83. De Commissie weerspreekt de stellingen van EPSU.

2. Beoordeling

84. In wezen verwijt EPSU het Gerecht dat het het besluit van de Commissie niet aan een adequate rechterlijke toetsing heeft onderworpen. Naar haar mening heeft het Gerecht blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door zich te verschansen achter de beperkte rechterlijke toetsing waaraan zij het besluit van de Commissie heeft onderworpen.

85. Dienaangaande heeft het Gerecht in punt 79 van het bestreden arrest geoordeeld dat de Commissie, wanneer zij een verzoek ontvangt om een tussen de sociale partners gesloten overeenkomst ten uitvoer te leggen op het niveau van de Unie, moet beoordelen of het, mede gelet op overwegingen van politieke, economische en sociale aard, wel opportuun is om die overeenkomst ten uitvoer te leggen op Unieniveau. In de punten 109 tot en met 112 van dat arrest concludeerde het daaruit dat de Commissie een ruime beoordelingsmarge had, zodat haar besluit slechts aan een beperkt rechterlijk toezicht kon worden onderworpen.

86. Het onderhavige middel stelt dus de vraag aan de orde naar de omvang van de toetsing door de rechterlijke instanties van de Unie van een besluit van de Commissie houdende weigering om een voorstel tot tenuitvoerlegging op Unieniveau van een door de sociale partners gesloten overeenkomst in te dienen. Deze vraag hangt noodzakelijkerwijs samen met de vragen die in het kader van het eerste en het tweede middel van de hogere voorziening zijn opgeworpen, waarvan het onderzoek heeft uitgewezen dat de Commissie niet verplicht is een dergelijk voorstel te doen en over een ruime beoordelingsmarge beschikt ten aanzien van de vraag of zij het al dan niet opportuun acht een voorstel bij de Raad in te dienen. Het bestaan van deze beoordelingsmarge betekent dat het betoog van EPSU op een onjuiste premisse is gestoeld, aangezien zij, in tegenstelling tot het Gerecht, de voorwaarden waaronder de Commissie kan weigeren de Raad een voorstel te doen, niet correct heeft geformuleerd. Naar mijn mening tonen de argumenten van EPSU niet aan dat de hierboven aangehaalde passages van het bestreden arrest blijk geven van een onjuiste rechtsopvatting.

⁸² T-135/96, EU:T:1998:128.

⁸³ Zie punt 112 van het bestreden arrest.

87. Het is vaste rechtspraak dat wanneer de instellingen van de Unie maatregelen vaststellen op gebieden waar zij een ruime beoordelingsbevoegdheid genieten en waar zij met name politieke keuzen moeten maken en ingewikkelde beoordelingen moeten verrichten, het rechterlijk toezicht daarop beperkt is tot een toetsing van de vraag of er geen kennelijke beoordelingsfouten zijn gemaakt.^{84, 85} Het Hof heeft bovendien gepreciseerd dat in een situatie waarin de Uniewetgever ingewikkelde economische beoordelingen moest verrichten, de omvang van de rechterlijke toetsing des te beperkter diende te zijn, omdat „de betrokken handeling een algemene strekking [had]”.⁸⁶ De beperkte aard van de rechterlijke toetsing weerspiegelt dus het beginsel van de scheiding der machten, dat inhoudt dat de rechter niet op de stoel van de wetgever mag gaan zitten door besluiten te nemen ten aanzien waarvan hij geen legitimiteit heeft.

88. Ofschoon de in het voorgaande punt aangehaalde rechtspraak met name betrekking heeft op de rechterlijke toetsing van wetgevingshandelingen, komt aan de aldaar geformuleerde beginselen ook geldigheid toe in het kader van de onderhavige zaak. EPSU verwijt de Commissie immers dat zij heeft geweigerd een voorstel met het oog op de vaststelling door de Raad op Unieniveau van een handeling van algemene strekking in te dienen, zoals uit punt 72 van deze conclusie blijkt. Hoewel de belangen die in een door de sociale partners gesloten overeenkomst tot uitdrukking worden gebracht, ongetwijfeld legitiem zijn, mag niet uit het oog worden verloren dat de Commissie in het kader van de bevordering van de belangen van de Unie in de zin van artikel 17, lid 1, VEU beduidend meer elementen bij haar beoordeling moet betrekken. Ik kan het alleen maar eens zijn met de opvatting van het Gerecht dat de tenuitvoerlegging van een dergelijke overeenkomst door middel van de vaststelling van een handeling van algemene strekking vereist dat de Commissie alle politieke, economische en sociale factoren bij haar beoordeling betreft. Wanneer de Commissie besluit om al dan niet een voorstel krachtens artikel 155, lid 2, VWEU te doen, moet zij de in geding zijnde belangen tegen elkaar afwegen, welke belangenafweging bij uitstek tot haar discretionaire bevoegdheid behoort. Wil deze afweging namelijk het algemeen belang van de Unie weerspiegelen, dan moet de Commissie die bevoegdheid overeenkomstig artikel 17, lid 3, VEU in volledige onafhankelijkheid uitoefenen.⁸⁷ Ik ben derhalve de mening toegedaan dat het Gerecht geen blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de Commissie over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt wanneer zij krachtens artikel 155, lid 2, VWEU onderzoekt of bij de Raad een voorstel tot tenuitvoerlegging op Unieniveau van een tussen de sociale partners gesloten overeenkomst moet worden ingediend. Concreet gezegd dient het Gerecht zijn toetsing ten gronde te beperken tot de vraag of de Commissie bij de uitoefening van haar initiatiefbevoegdheid geen kennelijke vergissing of misbruik van bevoegdheid heeft gemaakt, dan wel of de betrokken instellingen de grenzen van hun beoordelingsbevoegdheid niet kennelijk hebben overschreden.⁸⁸

89. Dat een krachtens artikel 155, lid 2, VWEU door de Commissie genomen besluit is onderworpen aan een beperkte rechterlijke toetsing volgt bovendien ook uit het recente arrest van het Hof in de zaak Puppinck e.a./Commissie⁸⁹, hoewel dat geschil zich in een andere context

⁸⁴ Zie onder meer arrest van 6 september 2017, Slowakije en Hongarije/Raad (C-643/15 en C-647/15, EU:C:2017:631, punt 124 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

⁸⁵ In een recente conclusie heb ik er reeds op gewezen dat de wetgeving op het gebied van de openbare dienst volgens de rechtspraak politieke, economische en sociale keuzen meebrengt en de statutaire wetgever dus ingewikkelde beoordelingen en afwegingen moet maken waarvoor hij over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt [zie, met betrekking tot de omvang van de rechterlijke toetsing, mijn conclusie in de gevoegde zaken Alvarez y Bejarano e.a./Commissie en Raad (C-517/19 P en C-518/19 P, EU:C:2020:848, punt 36)].

⁸⁶ Zie arrest van 19 november 1998, Verenigd Koninkrijk/Raad (C-150/94, EU:C:1998:547, punt 54).

⁸⁷ Zie punt 69 van deze conclusie.

⁸⁸ Zie met name arresten van 22 november 2001, Nederland/Raad (C-110/97, EU:C:2001:620, punt 62), en 2 juli 2009, Bavaria en Bavaria Italia (C-343/07, EU:C:2009:415, punt 82).

⁸⁹ Arrest van 19 december 2019 (C-418/18 P, EU:C:2019:1113).

voordeed dan die van de onderhavige zaak. In die zaak moest het Hof de rechtmatigheid onderzoeken van een besluit waarbij de Commissie kenbaar maakte geen actie te zullen ondernemen naar aanleiding van een bij haar ingediend Europees burgerinitiatief. In zijn arrest bevestigde het Hof de zienswijze van het Gerecht dat het inherent is aan de krachtens artikel 17, lid 1, VEU op de Commissie rustende verplichting tot bevordering van het algemeen belang van de Unie, dat zij dienaangaande over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt, omdat deze verplichting moeilijke keuzen en de afweging van uiteenlopende belangen met zich brengt. Deze ruime beoordelingsbevoegdheid gaat gepaard met een beperkte rechterlijke toetsing, die onder meer kan bestaan uit een onderzoek van de vraag of er geen kennelijke beoordelingsfouten zijn gemaakt.⁹⁰ Gelet op het voorgaande denk ik dat de rechtspraak op dit punt thans voldoende uitgekristalliseerd is, zodat zij door de onderhavige zaak niet op losse schroeven kan komen te staan.

90. Ik stel het Hof derhalve voor om het derde middel ongegrond te verklaren.

C. Vierde middel

1. Argumenten van partijen

91. EPSU stelt dat het Gerecht in de punten 116 tot en met 140 van het bestreden arrest blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door de motivering van het litigieuze besluit te bevestigen.

92. Om te beginnen heeft het Gerecht, in punt 129 van het bestreden arrest, de aan het litigieuze besluit ten grondslag liggende redenen ten onrechte niet aangemerkt als feitelijk onjuist of irrelevant voor de beoordeling van de opportuniteit van de tenuitvoerlegging van de betrokken overeenkomst op het niveau van de Unie. EPSU verwijt het Gerecht onder meer dat het niet in aanmerking heeft genomen dat de Commissie verzuimd heeft een rechtvaardiging aan te voeren voor enerzijds het tijdsverloop tussen haar eerdere correspondentie en het besluit en anderzijds het feit dat zij is afgeweken van de door haar zelf gepubliceerde mededelingen.⁹¹ Deze beide elementen hebben bij EPSU namelijk het gewettigd vertrouwen gewekt dat er een effectbeoordeling zou worden gemaakt of reeds lopende was. Daarnaast heeft het Gerecht het daartoe strekkende argument van EPSU in de punten 136 en 138 van het bestreden arrest onjuist opgevat. Bovendien stelt EPSU dat de drie in het litigieuze besluit genoemde redenen, anders dan het Gerecht heeft overwogen, feitelijk of rechtens onjuist zijn, dan wel irrelevant.

93. EPSU stelt verder nog dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in de punten 118 en 119 van het bestreden arrest te oordelen dat de motivering van het litigieuze besluit volstond om EPSU in staat te stellen de daaraan ten grondslag liggende redenen te kennen. Volgens EPSU zijn deze redenen om te beginnen onjuist en stroken de door de Commissie aangevoerde rechtvaardigingsgronden bovendien niet met die welke gedurende de procedure zijn aangevoerd.

⁹⁰ Zie in die zin arrest van 19 december 2019, Puppinck e.a./Commissie (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, punten 87-97).

⁹¹ Mededeling van de Commissie van 14 december 1993 aan de Raad en het Europees Parlement inzake de tenuitvoerlegging van het Protocol betreffende de sociale politiek [COM(93) 600 def.]; mededeling van de Commissie van 18 september 1996 betreffende de ontwikkeling van de sociale dialoog op gemeenschapsniveau [COM(96) 448 def.]; mededeling van de Commissie van 20 mei 1998 – De aanpassing en de bevordering van de sociale dialoog op communautair niveau [COM(1998) 322 def.], en mededeling van de Commissie van 2 oktober 2013 Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – Programma voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving (Refit): stand van zaken en vooruitzichten [COM(2013) 685 final].

94. Tot slot betwist EPSU de uitlegging die het Gerecht in de punten 130 en 132 van het bestreden arrest heeft gegeven aan de rechtspraak van het Hof over de richtlijnen betreffende informatie en raadpleging.

95. De Commissie bestrijdt het betoog van EPSU.

2. Beoordeling

96. Met dit middel verwijt EPSU het Gerecht dat het bij de beoordeling van de in artikel 296 VWEU neergelegde motiveringsplicht van de Commissie blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting.⁹²

97. Om te beginnen moet in de eerste plaats in herinnering worden geroepen dat krachtens de in artikel 296, tweede alinea, VWEU neergelegde motiveringsplicht de auteur van een handeling zijn redenering duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking dient te brengen, zodat enerzijds de belanghebbenden kennis kunnen nemen van de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel om hun rechten geldend te maken, en anderzijds de rechter zijn toezicht kan uitoefenen. Voorts moet dit motiveringsvereiste worden beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval, met name de inhoud van de handeling, de aard van de redengeving en het belang dat de adressaten of andere personen die rechtstreeks en individueel door de handeling worden geraakt, bij een toelichting kunnen hebben.⁹³ Het is niet noodzakelijk dat alle relevante feitelijke en juridische omstandigheden in de motivering worden gespecificeerd, aangezien bij de vraag of de motivering van een handeling toereikend is niet enkel acht moet worden geslagen op de bewoordingen ervan, maar ook op de context en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen.⁹⁴

98. Wanneer een instelling van de Unie, zoals in casu de Commissie, over een ruime beoordelingsvrijheid beschikt, is de naleving van de door de rechtsorde van de Unie in administratieve procedures geboden waarborgen bovendien van des te groter fundamenteel belang. Tot die waarborgen behoren met name de verplichting voor de bevoegde instelling om haar besluiten toereikend te motiveren. Enkel dan kan de rechter van de Unie nagaan of er is voldaan aan alle feitelijke en juridische vereisten waarvan de uitoefening van de beoordelingsvrijheid afhangt.⁹⁵

99. Tot slot is de motiveringsplicht een wezenlijk vormvoorschrift dat moet worden onderscheiden van de kwestie van de juistheid van de motivering, die de inhoudelijke rechtmatigheid van de bestreden handeling betreft.⁹⁶ In casu heeft het Gerecht eerst in de punten 114 tot en met 119 van het bestreden arrest onderzocht of het litigieuze besluit in het licht van artikel 296 VWEU toereikend was gemotiveerd, waarna het in punt 119 van dit arrest tot de conclusie kwam dat dit het geval was. Aangezien het tweede onderdeel van dit middel betrekking heeft op de toereikendheid van de motivering van het litigieuze besluit, en de

⁹² Dit middel is gericht tegen de punten 116-140 van het bestreden arrest.

⁹³ Arrest van 17 september 2020, Rosneft e.a./Raad (C-732/18 P, niet gepubliceerd, EU:C:2020:727, punt 77 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

⁹⁴ Zie arrest van 17 september 2020, Rosneft e.a./Raad (C-732/18 P, niet gepubliceerd, EU:C:2020:727, punt 77 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

⁹⁵ Zie arrest van 21 november 1991, Technische Universität München (C-269/90, EU:C:1991:438, punt 14).

⁹⁶ Zie arrest van 10 juli 2008, Bertelsmann en Sony Corporation of America/Impala (C-413/06 P, EU:C:2008:392, punt 181).

conclusies die het Gerecht uit dat onderzoek heeft getrokken van beslissend belang waren om de rechter van de Unie in staat te stellen zijn rechterlijk toezicht op dit besluit uit te oefenen⁹⁷, lijkt het mij passend om mijn analyse met dit onderdeel te beginnen.

a) Onjuiste rechtsopvatting met betrekking tot de toereikendheid van de motivering van het litigieuze besluit

100. Met het tweede onderdeel van het vierde middel betoogt EPSU dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in punt 118 van het bestreden arrest te oordelen dat EPSU de redenen voor het litigieuze besluit kon kennen.

101. Dienaangaande zij opgemerkt dat het Gerecht de toereikendheid van de motivering van het litigieuze besluit heeft onderzocht in de punten 116 tot en met 118 van het bestreden arrest. Om te beginnen merkte het op dat de Commissie de sociale partners had geraadpleegd over de opportuniteit van een optreden van de Unie op het gebied van de voorlichting en raadpleging van de ambtenaren en werknemers van de overheidsadministraties, en dat het juist naar aanleiding van deze raadpleging was dat de sociale partners besprekingen over de betrokken overeenkomst hadden gevoerd en deze hadden ondertekend.

102. Voorts overwoog het Gerecht – en het onderzoek van het litigieuze besluit noopt mij ertoe om met die beoordeling in te stemmen – dat de Commissie er meer dan twee jaar over heeft gedaan om op het krachtens artikel 155, lid 2, VWEU door de sociale partners gedane verzoek te reageren, zodat de adressaten van dat besluit mochten verwachten dat deze instelling een meer uitvoerige motivering zou geven dan de relatief beknopte toelichting die daarin is opgenomen. Het is echter ook een feit dat de toereikendheid van de motivering van voornoemd besluit niet kan enkel kan worden beoordeeld aan de hand van het aantal of de lengte van de in die motivering opgenomen zinnen. Het is immers niet uitgesloten dat de beknopte motivering waarmee een besluit wordt onderbouwd, volkomen begrijpelijk is wegens de nauwkeurige en duidelijke aard ervan.

103. In casu moet worden vastgesteld dat de Commissie haar weigering in hoofdzaak heeft gebaseerd op drie gronden, namelijk ten eerste het specifieke karakter van de administraties van de centrale regeringen, en meer bepaald de omstandigheid dat zij bevoegdheden van openbaar gezag uitoefenen; ten tweede het feit dat vele lidstaten in hun nationale recht reeds bepalingen hebben opgenomen met betrekking tot de voorlichting en raadpleging van de ambtenaren en werknemers van die administraties, en ten derde het bestaan van aanzienlijke verschillen tussen de lidstaten met betrekking tot de structuur en de bevoegdheidssfeer van die administraties, zodat de reikwijdte van een eventuele tenuitvoerlegging van de overeenkomst van lidstaat tot lidstaat zou variëren.

104. Dienaangaande zij eraan herinnerd dat er volgens vaste rechtspraak bij de beoordeling van de vraag of de motivering van een besluit voldoet aan de vereisten van artikel 296 VWEU niet alleen moet worden gelet op de bewoordingen ervan, maar ook op de context en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen.⁹⁸ In casu is het voor de beoordeling van de toereikendheid van de motivering van belang dat deze niet was gericht tot een onwetende adreessaat, maar tot de sociale partners die de betrokken overeenkomst hadden gesloten en die zowel door hun status als door de voorafgaande raadplegingen door de Commissie reeds op de

⁹⁷ Zie punt 97 van deze conclusie.

⁹⁸ Zie in die zin arrest van 14 april 2015, Raad/Commissie (C-409/13, EU:C:2015:217, punt 79).

hoogte waren van de context waarin dit weigeringsbesluit was genomen. Zoals het Gerecht bovendien heeft opgemerkt „heeft de Commissie tijdens een vergadering met de sociale partners op 17 januari 2018 aangekondigd in welke richting het litigieuze besluit zou gaan”.⁹⁹ Hieruit volgt mijns inziens dat de Commissie reeds vóór de vaststelling van dit besluit een toelichting aan de sociale partners had verstrekt. Ik ben dan ook van mening dat uit deze toelichting voldoende gedetailleerd naar voren komt waarom de Commissie, die volgens artikel 17, lid 1, VEU als fundamentele taak heeft om het algemeen belang van de Unie te bevorderen, het niet opportuun heeft geacht om de Raad voor te stellen een tussen de betrokken sociale partners gesloten overeenkomst op Unieniveau ten uitvoer te leggen.

105. Hieruit volgt naar mijn mening dat het Gerecht in punt 118 van het bestreden arrest terecht heeft geoordeeld dat EPSU de redenen voor het oordeel van de Commissie kon kennen en dat het Gerecht in staat was die redenen te toetsen. In die omstandigheden treft het verwijt dat het Gerecht ten onrechte zou hebben geoordeeld dat het litigieuze besluit voldeed aan de in artikel 296 VWEU neergelegde motiveringsplicht, geen doel.

b) Eerste onderdeel: onjuiste rechtsopvatting met betrekking tot de juistheid en de relevantie van de door het Gerecht in aanmerking genomen redenen voor het litigieuze besluit

106. Het eerste onderdeel van het vierde middel, dat vraagtekens plaatst bij de juistheid en de relevantie van de door het Gerecht in aanmerking genomen redenen voor het litigieuze besluit, bestaat in wezen uit twee grieven. Met haar eerste grief verwijt EPSU het Gerecht dat het bij zijn beoordeling is voorbijgegaan aan de omstandigheid dat de Commissie verzuimd heeft een rechtvaardiging aan te dragen voor het tijdsverloop tussen haar eerdere correspondentie en het besluit¹⁰⁰ en voor het feit dat zij is afgeweken van de door haar zelf gepubliceerde mededelingen¹⁰¹. Zij verwijt het Gerecht bovendien een onjuiste weergave van de argumenten die zij in eerste aanleg heeft aangevoerd. Met haar tweede grief bekritiseert EPSU de beoordeling door het Gerecht van de drie redenen waarop het litigieuze besluit berust.

107. Wat de eerste grief betreft, voor zover EPSU het Gerecht daarmee verwijt geen rekening te hebben gehouden met de in eerdere correspondentie verstrekte garanties en met de door de Commissie gepubliceerde mededelingen, waaruit zou zijn gebleken dat zij een rechtmatigheidstoetsing en een effectbeoordeling diende te verrichten en dat beide nog lopend waren, wat volgens EPSU heeft geleid tot een schending van het vertrouwensbeginsel, stel ik vast dat dit beginsel in de procedure in eerste aanleg in geen enkel betoog is aangevoerd, zodat het bestreden arrest niet ingaat op mogelijke schendingen daarvan.

108. Meer in het bijzonder moet met betrekking tot de correspondentie worden geconstateerd dat EPSU de Commissie verwijt dat zij, „anders dan zij meer dan een jaar lang heeft beweerd”, geen effectbeoordeling heeft verricht en dus niet bij machte was haar conclusie in het litigieuze besluit te onderbouwen.¹⁰² EPSU heeft zich voor het Gerecht alleen maar op de mededelingen beroepen ten betoge dat deze de indruk hadden gewekt dat de Commissie zich gebonden achtte aan het verzoek van de sociale partners betreffende een voorstel tot tenuitvoerlegging van de overeenkomsten van de sociale partners op Unieniveau.¹⁰³

⁹⁹ Zie punt 137 van het bestreden arrest.

¹⁰⁰ EPSU verwijst naar de brieven van 9 maart 2016 en 3 februari 2017 en naar de mondelinge communicatie van 15 november 2016.

¹⁰¹ Zie voetnoot 91 van deze conclusie.

¹⁰² Zie punt 106 van het verzoekschrift in eerste aanleg.

¹⁰³ Zie punten 29-39 van het verzoekschrift in eerste aanleg.

109. Ik herinner eraan dat het Hof volgens vaste rechtspraak in hogere voorziening enkel bevoegd is om te oordelen over de rechtsbeslissing die is gegeven ten aanzien van de middelen en argumenten die voor de rechter in eerste aanleg zijn aangevoerd, zodat een partij een argument dat zij voor het Gerecht niet heeft aangevoerd, niet voor het eerst voor het Hof mag aanvoeren.¹⁰⁴ Ik ben derhalve van mening dat deze eerste grief niet-ontvankelijk is voor zover zij betrekking heeft op schending van het beginsel van bescherming van gewettigd vertrouwen.

110. Ten overvloede zij nog opgemerkt dat de stelling van EPSU dat de Commissie met haar correspondentie en haar mededelingen garanties had verstrekt waarvan zij vervolgens afstand heeft genomen, moet worden afgewezen, omdat deze indruist tegen het doel dat met de raadplegingen op het gebied van de sociale politiek wordt nagestreefd. Zoals namelijk uit punt 60 van deze conclusie blijkt, moet de Commissie krachtens artikel 154, lid 2, VWEU, alvorens voorstellen op het gebied van de sociale politiek in te dienen, de sociale partners raadplegen over de mogelijke richting van een optreden van de Unie. Uit de bewoordingen van deze bepaling volgt dat in de raadplegingen is voorzien om de verschillende partijen in staat te stellen hun verzoeken en opmerkingen kenbaar te maken met het oog op de eventuele indiening door de Commissie op Unieniveau van een bepaald voorstel. Indien de raadplegingen en de daarmee gemoeid gaande informatieverstrekking geacht zouden worden een bindende verplichting voor de belanghebbende partijen in het leven te roepen, zou dit proces dan ook van zijn essentie worden beroofd. De stelling van EPSU dat de raadplegingen bij de geraadpleegde partijen een legitieme verwachting aangaande eventuele politieke besluiten zouden kunnen wekken, lijkt mij dan ook niet vol te houden.¹⁰⁵ Wat voorts het mogelijk bindende karakter voor de Commissie van haar eerdere opmerkingen of de door haar gepubliceerde mededelingen betreft, lijkt het mij bovendien duidelijk dat, zoals de Commissie ook ter terechtzitting heeft betoogd, deze opmerkingen of mededelingen hoe dan ook niet de bevoegdheden kunnen aantasten die haar bij de Verdragen en inzonderheid bij artikel 17, lid 2, VEU zijn verleend.

111. Voor zover de eerste grief gebaseerd is op een onjuiste opvatting door het Gerecht, in de punten 136 tot en met 138 van het bestreden arrest, van de argumenten die EPSU in eerste aanleg zou hebben aangevoerd, wijs ik erop dat het Gerecht het betoog van verzoekers in eerste aanleg in punt 135 van dit arrest aldus heeft samengevat dat „in casu niets rechtvaardigde dat de Commissie de tenuitvoerlegging van de [betrokken o]vereenkomst uitsloot op grond van het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel” en dat verzoekers de Commissie „onder meer [verweten] geen enkele effectbeoordeling te hebben verricht in het licht van deze beginselen”. Naar mijn mening geeft het bestreden arrest hiermee een getrouwe, zij het beknopte, samenvatting van het door verzoekers in punt 106 van het verzoekschrift in eerste aanleg gevoerde betoog. De punten 136 tot en met 138 van het bestreden arrest zijn bedoeld om op hun argumenten in te gaan en vormen daarmee de beoordeling van het Gerecht, zodat de grief dat het Gerecht de door EPSU aangevoerde argumenten onjuist zou hebben opgevat, naar mijn mening ongegrond is.

112. Hieruit volgt dat de eerste grief moet worden afgewezen.

¹⁰⁴ Zie met name arrest van 21 september 2010, Zweden e.a./API en Commissie (C-514/07 P, C-528/07 P en C-532/07 P, EU:C:2010:541, punt 126 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

¹⁰⁵ Volgens de rechtspraak van het Hof komt het recht op bescherming van het gewettigd vertrouwen, als uitvloeisel van het rechtszekerheidsbeginsel, toe aan iedere particulier die in een situatie verkeert waarin de autoriteiten van de Unie bij hem gegronde verwachtingen hebben gewekt. Nauwkeurige, onvoorwaardelijke en onderling overeenstemmende inlichtingen die afkomstig zijn van bevoegde en betrouwbare bronnen zijn, ongeacht de vorm waarin zij worden meegedeeld, toezeggingen die dergelijke verwachtingen kunnen wekken. Niemand kan evenwel schending van dit beginsel aanvoeren wanneer er geen sprake is van concrete toezeggingen die hem door de autoriteiten zijn gedaan [zie arrest van 3 december 2019, Tsjechië/Parlement en Raad (C-482/17, EU:C:2019:1035, punt 153 en aldaar aangehaalde rechtspraak)].

113. Met haar tweede grief bekritiseert EPSU de beoordeling van het Gerecht in het kader van de toetsing van de drie redenen waarop het litigieuze besluit berust.

114. Wat om te beginnen de juistheid van de aan het litigieuze besluit ten grondslag liggende redenen betreft, diende het rechterlijk toezicht van het Gerecht beperkt te blijven tot de feitelijke onjuistheid of het ontbreken van relevantie van de elementen op basis waarvan de opportuniteit van de tenuitvoerlegging van de betrokken overeenkomst op Unieniveau is beoordeeld, zoals uit de analyse van het derde middel van de hogere voorziening blijkt.¹⁰⁶

115. Wat met name de eerste reden voor het litigieuze besluit aangaat, is EPSU de opvatting toegedaan dat het Gerecht in de punten 130 en 136 van zijn arrest blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting, aangezien momenteel talloze richtlijnen van toepassing zijn op de werknemers van de centrale administraties en er bovendien geen enkele aanwijzing is dat de tenuitvoerlegging van de door de sociale partners gesloten overeenkomst de „structuur, organisatie en werking” van de administraties van de centrale regeringen zou aantasten, temeer daar de Commissie geen enkele effectbeoordeling heeft verricht.

116. Zoals het Gerecht heeft onderstreept, heeft de Commissie hiermee geenszins willen betwisten dat de Unie bevoegd is handelingen betreffende de sociale rechten van de ambtenaren en werknemers van de administraties van de centrale regeringen vast te stellen, maar heeft zij enkel willen benadrukken dat de betrokken overeenkomst betrekking had op een specifiek gebied, dat samenhangt met de soevereiniteit van de lidstaten. Deze reden is namelijk aangevoerd om te onderstrepen dat sommige ambtenaren en werknemers van de administraties van de centrale regeringen bevoegdheden van openbaar gezag uitoefenen. Hoewel er in beginsel niets is dat de Europese wetgever belet om bepalingen vast te stellen waarmee aan deze ambtenaren en werknemers uit de publieke sector rechten op voorlichting en raadpleging worden gegarandeerd, zoals EPSU in wezen betoogt, kan en moet de Commissie rekening houden met de bijzondere rol en de specifieke kenmerken van deze administraties, teneinde te verzekeren dat de algemene belangen van de lidstaten worden beschermd, welke belangen bovendien ook tot uitdrukking worden gebracht in de uitdrukkelijke afwijkingsbepalingen die in de Verdragen zijn opgenomen.¹⁰⁷

117. Wat voorts de gestelde verplichting tot het verrichten van een effectbeoordeling aangaat, komt het mij voor dat de Commissie een dergelijke beoordeling mogelijk zou dienen te verrichten wanneer zij gebruikmaakt van haar initiatiefbevoegdheid¹⁰⁸, met name op een gebied van gedeelde bevoegdheden tussen de Unie en de lidstaten. Wanneer de Commissie echter besluit om geen actie te ondernemen, kan het ontbreken van een dergelijke beoordeling haar niet worden verweten. In de onderhavige zaak is het van belang om erop te wijzen dat het besluit van de Commissie tot weigering om bij de Raad een voorstel tot tenuitvoerlegging van de tussen de sociale partners gesloten overeenkomst in te dienen naar zijn aard een besluit is dat geen effectbeoordeling vereist.

¹⁰⁶ Zie punten 86-90 van deze conclusie.

¹⁰⁷ Ik noem hierbij met name artikel 45, lid 4, VWEU, dat bepaalt dat de autoriteiten van de lidstaten de toegang tot bepaalde betrekkingen in overheidsdienst kunnen voorbehouden aan hun eigen onderdanen. Volgens vaste rechtspraak van het Hof doelt deze bepaling op betrekkingen die een rechtstreekse of indirecte deelneming aan de uitoefening van openbaar gezag inhouden en die werkzaamheden omvatten die tot bescherming van de algemene belangen van de staat of van andere publieke lichamen strekken.

¹⁰⁸ Volgens artikel 5, lid 3, VEU treedt de Unie krachtens het subsidiariteitsbeginsel slechts op de gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen op, indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van dat overwogen optreden beter door de Unie kunnen worden bereikt. Volgens punt 13 van het Interinstitutioneel Akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie over beter wetgeven van 13 april 2016 (PB 2016, L 123, blz. 1) „verricht [de Commissie] effectbeoordelingen voor haar [wetgevingsinitiatieven] [...] die naar verwachting significante economische, ecologische of sociale gevolgen zullen hebben”. Dit punt geldt echter slechts voor wetgevingshandelingen en de betrekkingen tussen de instellingen.

118. Wat de tweede reden voor het litigieuze besluit betreft, verwijt EPSU het Gerecht dat het geen rekening heeft gehouden met het feit dat de door de sociale partners onderhandelde overeenkomst een „non-regressieclausule” bevatte die ruimere rechten dan de reeds door de lidstaten erkende rechten toekent en de lidstaten belet om de bij de betrokken overeenkomst toegekende rechten in te trekken.

119. Dienaangaande wil ik wijzen op de ruime beoordelingsmarge waarover de Commissie in casu beschikt om onder meer te bepalen of het noodzakelijk is een eventuele lacune in de werkingssfeer van de richtlijnen van de Unie betreffende het recht op informatie en raadpleging van werknemers op te vullen. Gesteld al dat het Gerecht deze „non-regressieclausule” in aanmerking had genomen, dan nog had het moeten aantonen dat de in bepaalde lidstaten geldende voorschriften op het gebied van de informatie en raadpleging van de ambtenaren en werknemers van de administraties van de centrale regeringen niet volstonden om deze informatie en raadpleging op adequate wijze in die lidstaten te verzekeren. In het kader van de rechtmatigheidstoetsing krachtens artikel 263 VWEU kan het Gerecht zijn eigen motivering echter niet in de plaats stellen van die van de instelling die de bestreden handeling heeft verricht en kan het een hiaat in de motivering van die handeling niet wegwerken met een eigen motivering waardoor zijn onderzoek niet meer bij enige beoordeling in die handeling zou aansluiten.¹⁰⁹ EPSU kan dus niet een bewijsvoering van het Gerecht verwachten die tot een dergelijke substitutie leidt, temeer daar het Gerecht het litigieuze besluit slechts beperkt mocht toetsen. Dit gezegd zijnde moet worden vastgesteld dat de Commissie zich in het kader van haar besluit om de Raad al dan niet een voorstel tot tenuitvoerlegging van de door de sociale partners gesloten overeenkomst te doen voor de essentiële vraag gesteld zag of het opportuun was de informatie en raadpleging van de ambtenaren en werknemers van de administraties van de centrale regeringen op Unieniveau te harmoniseren. Aangezien de Commissie deze vraag ontkennend heeft beantwoord, was het niet nodig om de mogelijke gevolgen van de „non-regressieclausule” te beoordelen ingeval die overeenkomst op Unieniveau ten uitvoer zou zijn gelegd.

120. Met betrekking tot de derde reden waarop het litigieuze besluit berust, betoogt EPSU dat het Gerecht in punt 133 van het bestreden arrest geen rekening heeft gehouden met de sectorale aard van de door sectorale sociale partners gesloten overeenkomsten, noch met de representativiteit van de sociale partners. Zo is EUPAE de sociale partner van de administraties van de centrale regeringen, zodat de overeenkomst tussen de sociale partners de centrale regeringen betreft en niet de lokale regeringen. Bovendien tast de betrokken overeenkomst de structuur van de regeringen van de lidstaten niet aan, omdat daarin enkel de rechten op informatie en raadpleging van de werknemers worden geregeld.

121. In dit verband volstaat de opmerking dat de betrokken overeenkomst betrekking heeft op de raadpleging en informatie van de ambtenaren en werknemers van de centrale regeringen, zodat de tenuitvoerlegging ervan op Unieniveau een zeer verschillende impact op de lidstaten zou hebben naargelang van hun mate van centralisatie of decentralisatie. Niets belette de Commissie om deze laatste omstandigheid in aanmerking te nemen als een ongewenst gevolg van de tenuitvoerlegging van de overeenkomst op het niveau van de Unie.

122. Ik ben derhalve van mening dat het Gerecht geen blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door de drie redenen waarop het litigieuze besluit berust, te bevestigen.

¹⁰⁹ Zie in die zin arrest van 24 januari 2013, Frucona Košice/Commissie (C-73/11 P, punten 87-90 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

c) Derde onderdeel: onjuiste rechtsopvatting ten aanzien van de richtlijnen betreffende informatie en raadpleging

123. Het derde onderdeel van het vierde middel van EPSU houdt in dat het Gerecht in de punten 131 en 132 van het bestreden arrest een onjuiste uitlegging heeft gegeven aan de rechtspraak van het Hof over de richtlijnen betreffende informatie en raadpleging.¹¹⁰ Er zou reeds een verschil tussen de lokale en de centrale regeringen bestaan wat onder meer richtlijn 2001/23/EG¹¹¹ aangaat.

124. Ik constateer in dit verband dat EPSU het verband tussen de in het vorige punt van deze conclusie genoemde richtlijnen en het gestelde verschil tussen deze twee regeringsniveaus niet nader toelicht. Evenmin legt EPSU uit waarom het Gerecht in het bestreden arrest blijf zou hebben gegeven van een onjuiste rechtsopvatting. Dit betoog is dus kennelijk niet-ontvankelijk.

d) Conclusie

125. Op basis van de voorgaande overwegingen stel ik het Hof voor om het vierde middel van de hogere voorziening gedeeltelijk niet-ontvankelijk en gedeeltelijk ongegrond te verklaren.

126. Gelet op het voorgaande ben ik van mening dat alle middelen in hogere voorziening die EPSU heeft voorgedragen, moeten worden afgewezen, zodat de hogere voorziening in haar geheel moet worden afgewezen.

VI. Kosten

127. Volgens artikel 184, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof beslist het Hof over de kosten wanneer de hogere voorziening ongegrond is. Volgens artikel 138, lid 1, van dit Reglement, dat krachtens artikel 184, lid 1, ervan van toepassing is op procedures in hogere voorziening, wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen voor zover dit is gevorderd.

128. Aangezien ik het Hof voorstel de hogere voorziening af te wijzen, dient EPSU naar mijn mening overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten te worden verwezen.

VII. Conclusie

129. Gelet op de voorgaande overwegingen stel ik het Hof voor om de hogere voorziening af te wijzen en EPSU te verwijzen in de kosten.

¹¹⁰ Richtlijn 2002/14/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2002 tot vaststelling van een algemeen kader betreffende de informatie en de raadpleging van de werknemers in de Europese Gemeenschap – Gezamenlijke verklaring van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie over de vertegenwoordiging van de werknemers (PB 2002, L 80, blz. 29); richtlijn 2009/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 6 mei 2009 inzake de instelling van een Europese ondernemingsraad of van een procedure in ondernemingen of concerns met een communautaire dimensie ter informatie en raadpleging van de werknemers (PB 2009, L 122, blz. 28) en richtlijn 2001/86/EG van de Raad van 8 oktober 2001 tot aanvulling van het statuut van de Europese vennootschap met betrekking tot de rol van de werknemers (PB 2001, L 294, blz. 22).

¹¹¹ Richtlijn van de Raad van 12 maart 2001 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten betreffende het behoud van de rechten van de werknemers bij overgang van ondernemingen, vestigingen of onderdelen van ondernemingen of vestigingen (PB 2001, L 82, blz. 16).