



Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (nionde avdelningen i utökad sammansättning)

den 24 oktober 2019*

”Socialpolitik – Dialog mellan arbetsmarknadens parter på unionsnivå – Avtal med rubriken ’Allmän ram för information till och samråd med tjänstemän och andra anställda i statsförvaltningarna’ – Gemensam begäran från de undertecknande parterna om genomförande av detta avtal på unionsnivå – Beslut av kommissionen att inte lägga fram ett förslag till beslut för rådet – Talan om ogiltigförklaring – Akt mot vilken talan kan väckas – Upptagande till prövning – Kommissionens utrymme för skönsmässig bedömning – Arbetsmarknadens parter självständighet – Subsidiaritetsprincipen – Proportionalitet”

I mål T-310/18,

European Federation of Public Service Unions (EPSU), Bryssel (Belgien),

Jan Goudriaan, Bryssel,

företrädna av R. Arthur, solicitor, R. Palmer och K. Apps, barristers,

klagande,

mot

Europeiska kommissionen, företrädd av I. Martínez del Peral, M. van Beek och M. Kellerbauer, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

angående en talan enligt artikel 263 FEUF om ogiltigförklaring av kommissionens beslut av den 5 mars 2018 att inte för Europeiska unionens råd lägga fram ett förslag till beslut om genomförande av avtalet med rubriken ”Allmän ram för information till och samråd med tjänstemän och andra anställda i statsförvaltningarna”, undertecknat av Trade Unions’ National and European Administration Delegation (TUNED) och European Public Administration Employers (EUPAE) den 21 december 2015,

meddelar

TRIBUNALEN (nionde avdelningen i utökad sammansättning)

Sammansatt, vid överläggningen, av ordföranden S. Gervasoni samt domarna L. Madise, R. da Silva Passos, K. Kowalik-Bańczyk (referent) och C. Mac Eochaidh,

justitiesekreterare: handläggaren P. Cullen,

* Rättegångsspråk: engelska.

efter den skriftliga delen av förfarandet och förhandlingen den 23 maj 2019,
följande

Dom

Bakgrund till tvisten

- 1 Genom samrådsdokumentet C (2015) 2303 final av den 10 april 2015 anmodade Europeiska kommissionen, med stöd av artikel 154.2 FEUF, arbetsmarknadens parter att yttra sig över den möjliga inriktningen av en åtgärd från Europeiska unionens sida avseende konsolidering av direktiven om information till och samråd med arbetstagare. Detta samråd avsåg bland annat en eventuell utvidgning av tillämpningsområdet för dessa direktiv till att även omfatta tjänstemän och andra anställda i medlemsstaternas statsförvaltningar.
- 2 Den 2 juni 2015 informerade arbetsmarknadens parter i kommittén för social dialog för statsförvaltningarna, det vill säga å ena sidan Trade Unions' National and European Administration Delegation (TUNED) och å andra sidan European Public Administration Employers (EUPAE), med stöd av artikel 154.4 FEUF kommissionen om att de önskade förhandla om och ingå ett avtal med stöd av artikel 155.1 FEUF.
- 3 Den 21 december 2015 undertecknade TUNED och EUPAE ett avtal med rubriken "Allmän ram för information till och samråd med tjänstemän och andra anställda i statsförvaltningarna" (nedan kallat avtalet).
- 4 Genom skrivelse av den 1 februari 2016 begärde TUNED och EUPAE gemensamt att kommissionen skulle lägga fram ett förslag i syfte att genomföra avtalet på unionsnivå genom ett beslut av Europeiska unionens råd med stöd av artikel 155.2 FEUF.
- 5 Den 5 mars 2018 underrättade kommissionen TUNED och EUPAE om att den hade beslutat att inte lägga fram något förslag till beslut om genomförande av avtalet på unionsnivå för rådet (nedan kallat det angripna beslutet).
- 6 I det angripna beslutet angav kommissionen i huvudsak för det första att statsförvaltningarna var underställda medlemsstaternas regeringar, att de utövade offentliga maktbefogenheter och att deras struktur, organisation och verksamhet helt och hållet bestämdes av medlemsstaterna. Kommissionen uppgav för det andra att det i ett stort antal medlemsstater redan fanns bestämmelser som garanterade information till och samråd med tjänstemän och andra anställda i statsförvaltningarna i viss utsträckning. För det tredje konstaterade kommissionen att storleken på dessa statsförvaltningar berodde på graden av centralisering eller decentralisering i medlemsstaterna, vilket innebar att omfattningen av skyddet för tjänstemän och andra anställda i statsförvaltningarna skulle variera avsevärt mellan medlemsstaterna, för det fall avtalet skulle genomföras genom ett beslut av rådet.

Förfarandet och parternas yrkanden

- 7 Sökandena, det vill säga dels European Federation of Public Service Unions (EPSU), en sammanslutning för europeiska fackföreningar som företräder arbetstagare inom den offentliga sektorn och vilken har bildat TUNED tillsammans med European Confederation of Independent Trade Unions (CESI), dels Jan Goudriaan, som är EPSU:s generalsekreterare, väckte förevarande talan genom en ansökan som inkom till tribunalens kansli den 15 maj 2018.

- 8 Kommissionen inkom med svaromål den 26 juli 2018.
- 9 Sökandena inkom med replik den 19 september 2018.
- 10 Genom särskild handling som inkom till tribunalens kansli den 11 oktober 2018 begärde sökandena att vissa uppgifter i bilagorna till ansökan skulle behandlas konfidentiellt i förhållande till allmänheten.
- 11 Kommissionen inkom med duplik den 14 november 2018.
- 12 Genom beslut av den 13 december 2018, EPSU och Willem Goudriaan/kommissionen (T-310/18, ej publicerat, EU:T:2018:1018), avslog ordföranden på tribunalens nionde avdelning en ansökan från European Transport Workers' Federation (ETF) om att få intervensera till stöd för sökandenas yrkanden.
- 13 Som en åtgärd för processledning enligt artikel 89.3 a och b i rättegångsreglerna ställde tribunalen skriftliga frågor till parterna vilka skulle besvaras vid förhandlingen.
- 14 Parterna utvecklade sin talan och svarade på tribunalens frågor vid förhandlingen den 23 maj 2019. I slutet av förhandlingen beslutade ordföranden på tribunalens nionde avdelning i utökad sammansättning att inte avsluta den muntliga delen av förfarandet.
- 15 Som en åtgärd för processledning enligt artikel 89.3 b i rättegångsreglerna anmodade tribunalen sökandena att skriftligen yttra sig över argument som kommissionen hade framfört vid förhandlingen. Sökandena efterkom tribunalens begäran inom den föreskrivna fristen.
- 16 Den muntliga delen av förfarandet avslutades genom beslut av ordföranden på tribunalens nionde avdelning i utökad sammansättning av den 24 juni 2019.
- 17 Sökandena har yrkat att tribunalen ska
- ogiltigförklara det angripna beslutet, och
 - förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.
- 18 Kommissionen har yrkat att tribunalen ska
- avvisa talan, i den del den väckts av Jan Goudriaan,
 - ogilla talan i dess helhet, och
 - förplikta sökandena att ersätta rättegångskostnaderna.

Rättslig bedömning

Upptagande till prövning

Huruvida det är fråga om en akt mot vilken talan kan väckas

- 19 Det ska inledningsvis erinras om att det framgår av artikel 263 första stycket FEUF att unionsdomstolen ska granska lagenligheten av akter som antas av institutionerna och som "ska ha rättsverkan i förhållande till tredje man".

- 20 Härav följer att talan om ogiltigförklaring kan väckas mot alla åtgärder eller bestämmelser som antagits av institutionerna, oavsett slag eller form, som är avsedda att ha rättsverkningar (dom av den 31 mars 1971, kommissionen/rådet, 22/70, EU:C:1971:32, punkterna 39 och 42, och dom av den 23 april 1986, Les Verts/parlamentet, 294/83, EU:C:1986:166, punkt 24).
- 21 Tribunalen ska i förevarande fall först pröva huruvida det angripna beslutet kan anses utgöra en förberedande akt och därefter huruvida den omständigheten att kommissionen hade ett stort utrymme för skönsmässig bedömning kan ha betydelse för huruvida talan kan tas upp till prövning.

– Huruvida det angripna beslutet kan anses utgöra en förberedande akt

- 22 Det följer av fast rättspraxis att det i princip endast är åtgärder genom vilka en institutions ställningstagande slutgiltigt bestäms efter ett administrativt förfarande, och vilka är avsedda att ha bindande rättsverkningar, som utgör sådana akter mot vilka talan kan väckas, med uteslutande av mellankommande åtgärder som syftar till att förbereda det slutliga beslutet, vilka inte har sådana verkningar (dom av den 11 november 1981, IBM/kommissionen, 60/81, EU:C:1981:264, punkt 10, och dom av den 17 juli 2008, Athinaiki Techniki/kommissionen, C-521/06 P, EU:C:2008:422, punkt 42).
- 23 Det förhåller sig annorlunda endast om de akter eller beslut som antagits under det förberedande förfarandet dels själva utgör det sista steget i ett särskilt förfarande som skiljer sig från huvudförfarandet, dels själva har bindande rättsverkningar (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 november 1981, IBM/kommissionen, 60/81, EU:C:1981:264, punkt 11).
- 24 En hänvisning till begreppet förslag utgör en tydlig indikation på att innehållet i en akt inte är avsett att ha rättsverkningar och att det följaktligen inte är fråga om en akt mot vilken talan kan väckas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 december 2005, Italien/kommissionen, C-301/03, EU:C:2005:727, punkterna 22 och 33). Detta är bland annat fallet när kommissionen lägger fram ett förslag inom ramen för ett förfarande som äger rum i flera faser, då ett sådant förslag utgör en mellankommande akt som inte har bindande rättsverkningar (se, för ett liknande resonemang, beslut av den 15 maj 1997, Berthu/kommissionen, T-175/96, EU:T:1997:72, punkterna 21 och 22).
- 25 Ett beslut som går någon emot ska dessutom bedömas i förhållande till arten av den begäran som den utgör ett svar på (dom av den 8 mars 1972, Nordgetreide/kommissionen, 42/71, EU:C:1972:16, punkt 5, och dom av den 24 november 1992, Buckl m.fl./kommissionen, C-15/91 och C-108/91, EU:C:1992:454, punkt 22). Av detta följer att en vägran att vidta en åtgärd är en akt mot vilken talan om ogiltigförklaring kan väckas enligt artikel 263 FEUF, under förutsättning att den akt som institutionen vägrar att anta skulle ha kunnat angripas med stöd av denna bestämmelse (se dom av den 22 oktober 1996, Salt Union/kommissionen, T-330/94, EU:T:1996:154, punkt 32 och där angiven rättspraxis).
- 26 Härav följer att talan om ogiltigförklaring av ett beslut att inte lägga fram ett förslag i princip inte kan tas upp till prövning, eftersom en talan om ogiltigförklaring av ett förslag inte kan tas upp till prövning (se, för ett liknande resonemang, beslut av den 13 mars 2007, Arizona Chemical m.fl./kommissionen, C-150/06 P, ej publicerat, EU:C:2007:164, punkterna 23 och 24).
- 27 I vissa fall, när en akt föreskriver ett förhandsförfarande som gör det möjligt för vissa personer att begära att kommissionen ska lägga fram ett förslag till akt, utgör kommissionens beslut att inte lägga fram ett sådant förslag emellertid en akt mot vilken talan kan väckas. Detta beslut innebär nämligen dels att det förhandsförfarande som inletts med stöd av nämnda bestämmelser avslutas, dels att förfarandet för att anta en akt i egentlig mening inte inleds. Ett sådant beslut uttrycker kommissionens slutgiltiga ställningstagande och har bindande rättsverkningar och kan följaktligen bli föremål för en talan om ogiltigförklaring (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 juni 1998,

Lilly Industries/kommissionen, T-120/96, EU:T:1998:141, punkterna 53, 55, 56 och 58, och dom av den 23 april 2018, One of Us m.fl./kommissionen, T-561/14, överklagad, EU:T:2018:210, punkterna 66, 77 och 101).

- 28 Det framgår emellertid av själva ordalydelsen i artikel 155 FEUF, som återges i punkt 49 nedan, att denna bestämmelse tillåter arbetsmarknadens parter att förhandla om ett avtal på unionsnivå och att därefter gemensamt begära att kommissionen ska lägga fram ett förslag som syftar till att detta avtal ska genomföras genom ett beslut av rådet. Under dessa omständigheter utgör kommissionens beslut att inte lägga fram ett förslag enligt artikel 155.2 FEUF inte en akt som enbart är preliminär eller förberedande, utan utgör tvärtom ett slutgiltigt ställningstagande från kommissionens sida som dels innebär att ett förhandsförfarande som föreskrivs till förmån för arbetsmarknadens parter avslutas, dels innebär att förfarandet för antagande av en akt i egentlig mening inte inleds. Ett sådant beslut har följaktligen bindande rättsverkningar.
- 29 Av detta följer att det angripna beslutet inte utgör en förberedande akt.

– Huruvida förekomsten av ett stort utrymme för skönsmässig bedömning har någon betydelse i detta sammanhang

- 30 Det är riktigt att ett stort utrymme för skönsmässig bedömning i vissa fall medför att talan om ogiltigförklaring inte kan tas upp till prövning. Så är fallet när en talan väcks mot kommissionens beslut att inte inleda ett fördragsbrottsförfarande, eftersom kommissionens bedömning härav är helt skönsmässig (dom av den 17 maj 1990, Sonito m.fl./kommissionen, C-87/89, EU:C:1990:213, punkt 6, och dom av den 20 februari 1997, Bundesverband der Bilanzbuchhalter/kommissionen, C-107/95 P, EU:C:1997:71, punkterna 10, 11 och 19). Detta är även fallet när talan om ogiltigförklaring avser Europaparlamentets beslut om vilka åtgärder som ska vidtas med anledning av en framställning som uppfyller villkoren i artikel 227 FEUF, eftersom parlamentet i detta avseende har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning av politisk natur (dom av den 9 december 2014, Schönberger/parlamentet, C-261/13 P, EU:C:2014:2423, punkt 24).
- 31 De fall som nämnts i punkt 30 ovan är emellertid undantagsfall och mycket speciella.
- 32 Det förhållandet att en institution har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning får nämligen i princip endast till följd att omfattningen av unionsdomstolens prövning begränsas och att denna inte blir lika ingående (se punkt 110 nedan).
- 33 Vad särskilt gäller kommissionens initiativrätt, det vill säga dess rätt att lägga fram förslag till unionsakter, är kommissionens stora utrymme för skönsmässig bedömning inte tillräckligt för att hindra att en talan om ogiltigförklaring tas upp till prövning. Domstolen har slagit fast att kommissionens beslut att återkalla ett förslag till lagstiftningsakt utgör en akt som kan bli föremål för talan om ogiltigförklaring och följaktligen för domstolsprövning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 april 2015, rådet/kommissionen, C-409/13, EU:C:2015:217, punkterna 76–78). Detsamma gäller ett beslut genom vilket kommissionen vägrar att lägga fram ett förslag till rättsakt med anledning av ett europeiskt medborgarinitiativ (se, för ett liknande resonemang, dom av den 23 april 2018, One of Us m.fl./kommissionen, T-561/14, överklagad, EU:T:2018:210, punkterna 88–101, 169 och 170).
- 34 När kommissionen beslutar att inte lägga fram ett förslag som syftar till att ett avtal som har ingåtts av arbetsmarknadens parter ska genomföras på unionsnivå är detta beslut emellertid kopplat till utövandet av dess initiativrätt (se även punkt 73 nedan).

35 Av detta följer att även om det vid prövningen i sak av talan skulle visa sig att kommissionen i förevarande fall hade ett stort utrymme för skönsmässig bedömning, utgör denna omständighet inte hinder för att förevarande talan tas upp till prövning.

36 Det angripna beslutet utgör följaktligen en akt mot vilken talan kan väckas.

Huruvida sökandena har talerätt

37 Kommissionen har gjort gällande att talan inte kan tas upp till prövning i den del den väckts av Jan Goudriaan, eftersom han saknar talerätt.

38 Domstolen erinrar om att för det fall en ansökan lämnas in av flera sökande, kan ansökan tas upp till prövning om en av parterna har talerätt. I ett sådant fall finns det inte anledning att pröva huruvida de övriga sökandena har talerätt. (se dom av den 18 oktober 2018, ArcelorMittal Tubular Products Ostrava m.fl./kommissionen, T-364/16, EU:T:2018:696, punkt 47 och där angiven rättspraxis).

39 Kommissionen har i förevarande fall inte bestritt att EPSU har talerätt. Det är ostridigt att det angripna beslutet bland annat riktar sig till TUNED, som inte är en juridisk person och är helt osjälvständig, och att resultaten av den sociala dialog som detta organ deltar i måste godkännas av EPSU:s och CESI:s beslutande organ. Under dessa omständigheter ska de sistnämnda anses som det angripna beslutets adressater, såvitt gäller de organisationer som företräder arbetstagarna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 mars 2010, Evropaiki Dynamiki/kommissionen, T-50/05, EU:T:2010:101, punkt 40, och dom av den 22 maj 2012, Sviluppo Globale/kommissionen, T-6/10, ej publicerad, EU:T:2012:245, punkt 19). Av detta följer att EPSU har talerätt med stöd av artikel 263 fjärde stycket första ledet FEUF.

40 Under dessa omständigheter, och med beaktande av den rättspraxis som nämnts i punkt 38 ovan, saknas det anledning att pröva invändningen om att Jan Goudriaan saknar talerätt.

Huruvida bilaga C.3 får åberopas i målet

41 Kommissionen har gjort gällande att bilaga C.3 till repliken, som innehåller ett rättsutlåtande från en professor i juridik, inte får åberopas i målet på grund av principen *jura novit curia*. Bilagor kan enligt kommissionen nämligen enbart användas som bevisning och som ett stöd för något som anförts i en inlägga och får inte utgöras av rättsutlåtanden om tolkningen av unionsrätten.

42 Domstolen erinrar härvid om att principen *jura novit curia* inte kan innebära att bilagor till en ansökan vilka rör tolkningen av unionsrätten i princip inte får åberopas (dom av den 12 december 2018, Servier m.fl./kommissionen, T-691/14, överklagad, EU:T:2018:922, punkt 102).

43 Innehållet i en ansökan kan nämligen understödjas och kompletteras på specifika punkter genom hänvisningar till utdrag ur bifogade handlingar, förutsatt att de väsentliga delarna av den rättsliga argumentationen återfinns i själva ansökan (se dom av den 13 december 2006, FNCBV m.fl./kommissionen, T-217/03 och T-245/03, EU:T:2006:391, punkt 79 och där angiven rättspraxis).

44 I förevarande fall har sökandena i sin ansökan, och därefter i repliken, i tillräcklig utsträckning redogjort för sin uppfattning om hur artikel 155.2 FEUF ska tolkas. Det rättsutlåtande som ingetts genom bilaga C.3 till repliken utgör följaktligen endast ett stöd för och en komplettering av denna uppfattning. Denna bilaga får således åberopas.

Prövning i sak

- 45 Sökandena har till stöd för sin talan åberopat två grunder, varav den första avser felaktig rättstillämpning i fråga om omfattningen av kommissionens befogenheter och den andra avser att skälen för det angripna beslutet är otillräckliga och uppenbart oriktiga.

Den första grunden: felaktig rättstillämpning i fråga om omfattningen av kommissionens befogenheter

- 46 Sökandena har i huvudsak hävdade att kommissionen har gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att använda sig av en befogenhet att vägra att lägga fram förslag, vilken den inte hade inom ramen för artikel 155.2 FEUF. De har gjort gällande att kommissionen, om den inte konstaterar att de parter som har undertecknat ett avtal inte är tillräckligt representativa eller att bestämmelserna i detta avtal är rättsstridiga, är skyldig att bifalla en gemensam begäran från avtalsparterna om genomförande på unionsnivå av nämnda avtal, och att lägga fram ett förslag till beslut för rådet i detta syfte. I förevarande fall har kommissionen emellertid vägrat att bifalla avtalsparternas gemensamma begäran, och har härvid grundat sig på andra skäl vilka har samband med att en sådan åtgärd skulle vara olämplig.
- 47 Kommissionen har bestritt sökandenas argument. Kommissionen har särskilt gjort gällande att det ankommer på den ensamma avgöra om det är lämpligt att den använder sin initiativrätt, och detta även inom ramen för artikel 155.2 FEUF.
- 48 Artikel 155.2 FEUF ska tolkas med beaktande inte bara av ordalydelsen i denna bestämmelse, utan också av bestämmelsens sammanhang och ändamål (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 november 1983, Merck, 292/82, EU:C:1983:335, punkt 12, och dom av den 10 mars 2005, easyCar, C-336/03, EU:C:2005:150, punkt 21).

– Bokstavstolkning

- 49 I artikel 155 FEUF föreskrivs följande:

”1. Om arbetsmarknadens parter önskar det kan dialogen mellan dem på unionsnivå leda till avtalsbundna relationer, inklusive ingående av avtal.

2. Avtal som ingås på unionsnivå ska genomföras antingen i enlighet med de förfaranden och den praxis som arbetsmarknadens parter och medlemsstaterna särskilt tillämpar eller, i frågor som omfattas av artikel 153, på gemensam begäran av de undertecknande parterna genom ett beslut av rådet på förslag av kommissionen. [P]arlamentet ska underrättas.

...”

- 50 Det följer således av artikel 155.2 första stycket FEUF att ett avtal som ingåtts på unionsnivå av arbetsmarknadens parter kan genomföras på två olika sätt, det vill säga antingen i enlighet med de förfaranden och den praxis som arbetsmarknadens parter och medlemsstaterna särskilt tillämpar eller, i frågor som omfattas av artikel 153 FEUF, på unionsnivå i enlighet med ett särskilt förfarande som leder fram till att en unionsakt antas (se, analogt, dom av den 17 juni 1998, UEAPME/rådet, T-135/96, EU:T:1998:128, punkt 73).
- 51 Vad särskilt gäller förfarandet för genomförande av ett avtal på unionsnivå, anges i artikel 155.2 första stycket FEUF endast att genomförandet sker i form av ett beslut av rådet som fattas på gemensam begäran av de undertecknande parterna och på förslag av kommissionen, och att parlamentet ska underrättas.

- 52 Tribunalen konstaterar att det i artikel 155.2 FEUF inte uttryckligen anges huruvida kommissionen, när den har att ta ställning till en gemensam begäran från de undertecknande parterna om genomförande av ett avtal på unionsnivå, är skyldig att lägga fram ett förslag till beslut härom för rådet eller huruvida den tvärtom kan vägra att lägga fram ett sådant förslag till rådet.
- 53 Sökandena har emellertid hävdad att orden "shall be implemented" [ska genomföras] och "intervient" [sker] i den engelska respektive den franska versionen av artikel 155.2 första stycket FEUF innebär att kommissionen har en skyldighet att agera. De har även hänvisat till bestämmelsens tillkomsthistoria och har gjort gällande att en ursprunglig formulering, som gav kommissionen ett utrymme för skönsmässig bedömning, i samband med förhandlingarna om Maastrichtfördraget ersattes av en imperativ formulering i båda språkversionerna, vilken utesluter allt utrymme för skönsmässig bedömning.
- 54 Det finns i detta sammanhang skäl att erinra om bakgrunden till nuvarande artikel 155.2 första stycket FEUF, vars lydelse utformades i samband med förhandlingarna om Maastrichtfördraget.
- 55 Ursprungligen lade det luxemburgska ordförandeskapet, den 18 juni 1991, fram ett utkast till fördrag om unionen (CONF-UP-UEM 2008/91), enligt vilket det skulle införas en ny artikel, artikel 118b.2 i EG-fördraget. Den franska originalversionen av denna bestämmelse hade följande lydelse: "[S]i les partenaires sociaux le souhaitent, la Commission peut présenter des propositions pour la transposition au niveau communautaire des accords [conclus par les partenaires sociaux] [Om arbetsmarknadens parter önskar det, får kommissionen lägga fram förslag för genomförande på gemenskapsnivå av avtal [som ingåtts av arbetsmarknadens parter]."
- 56 Inom ramen för en ad hoc-grupp för social dialog, förhandlade och undertecknade Union des confédérations des industries et des employeurs d'Europe (Europeiska industri- och arbetsgivarorganisationen) (UNICE), Confédération européenne des syndicats (Europeiska fackliga samorganisationen) (EFS) och Centre européen des employeurs et entreprises fournissant des services publics (Europeiskt centrum för arbetsgivare och företag som tillhandahåller offentliga tjänster och tjänster av allmänt intresse) (CEEP) den 31 oktober 1991 ett avtal om förslag till lydelse av vissa artiklar i fördraget som var föremål för förhandlingar (nedan kallat avtalet av den 31 oktober 1991). Detta avtal innebar att den av det luxemburgska ordförandeskapet föreslagna lydelsen av artikel 118b.2 i EG-fördraget ändrades på så sätt att det för första gången föreskrevs två separata och alternativa förfaranden för genomförande av avtal som ingåtts av arbetsmarknadens parter. För att beteckna genomförandet av dessa avtal i enlighet med det ena eller det andra av de båda förfaranden som nämnts i punkt 50 ovan användes i den engelska och den franska versionen av avtalet av den 31 oktober 1991 uttrycken "[the] agreements ... may be realized" [avtal ... får genomföras] respektive "la mise en œuvre des accords ... interviendra" [genomförandet av avtal ... kommer att ske].
- 57 Det förslag som angavs i avtalet av den 31 oktober 1991 upprepades därefter i väsentliga delar i artikel 4 i avtalet om socialpolitik mellan Europeiska gemenskapens medlemsstater med undantag av Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland (EGT C 191, 1992, s. 91) (nedan kallat avtalet om socialpolitik), som är fogat till protokoll nr 14 om socialpolitik, som i sin tur utgör en bilaga till EG-fördraget. I artikel 4.2 första stycket i avtalet om socialpolitik föreskrevs att avtal som ingåtts av arbetsmarknadens parter skulle genomföras i enlighet med något av de två förfaranden som nämnts i punkt 50 ovan. Närmare bestämt innehöll den engelska och den franska versionen av denna bestämmelse uttrycken "[the] agreements ... shall be implemented" [avtal ... ska genomföras] respektive "la mise en œuvre des accords ... interviendra" [genomförandet av avtal ... sker]. Dessa uttryck upprepades senare i artikel 155.2 första stycket FEUF.
- 58 Enligt den lydelse som föreslogs i början av förhandlingarna om Maastrichtfördraget var kommissionens framläggande av ett förslag om genomförande av ett avtal på unionsnivå således av klart fakultativ karaktär, på grund av användningen av de modala verben "may" [får] i den engelska versionen och "pouvoir" [får] i den franska versionen. I den lydelse som slutligen antogs efter dessa

förhandlingar har dessa verb däremot försvunnit och ersatts av en, i vissa språkversioner, imperativ formulering med användning av presens indikativ, bland annat i den franska versionen ("intervient") eller futurum indikativ, bland annat i den engelska versionen ("shall be implemented").

- 59 Såsom kommissionen har påpekat tillkom emellertid den imperativa formulering som nämnts i punkt 58 ovan vid utarbetandet av avtalet om socialpolitik, det vill säga vid den tidpunkt då de två förfaranden för genomförande av avtal som ingåtts av arbetsmarknadens parter som nämnts i punkt 50 ovan sammanfördes i en och samma mening, i enlighet med det förslag som arbetsmarknadens parter hade formulerat i avtalet av den 31 oktober 1991. Verbet i meningen upphörde vid detta tillfälle att hänföra sig till kommissionens framläggande av förslag för att genomföra dessa avtal på unionsnivå och var därefter knutet till genomförandet av dessa avtal i enlighet med något av de två förfaranden som nämnts i punkt 50 ovan. Det är under dessa omständigheter möjligt att den ovannämnda imperativa formuleringen endast ger uttryck för den exklusiva karaktären hos dessa två förfaranden.
- 60 Under dessa omständigheter är det inte möjligt att utifrån enbart ordalydelsen i artikel 155.2 första stycket FEUF dra slutsatsen att kommissionen är skyldig att lägga fram ett förslag till beslut för rådet, när den har mottagit en gemensam begäran om detta från de undertecknande parterna.
- 61 Det ska vidare påpekas att den bokstavstolkning som sökandena har förordat innebär att den imperativa formulering som nämnts i punkt 58 ovan avser genomförandet av avtal som har ingåtts av arbetsmarknadens parter. Om denna tolkning godtogs skulle den emellertid få två konsekvenser.
- 62 För det första innebär den tolkning som förordats av sökandena att när arbetsmarknadens parter framställer en gemensam begäran om genomförande av ett avtal på unionsnivå, är såväl kommissionen som rådet under alla omständigheter skyldiga att efterkomma denna begäran; den förstnämnda genom att lämna ett förslag till beslut om genomförande av detta avtal och den sistnämnda genom att anta detta förslag. En sådan tolkning strider emellertid mot den uppfattning som parterna med rätta har förklarat sig dela, nämligen att kommissionen åtminstone i vissa fall kan vägra att lägga fram ett förslag till beslut för rådet om genomförande av ett avtal (se punkt 75 nedan) och att rådet aldrig är skyldigt att anta ett sådant förslag från kommissionen (se punkt 76 nedan).
- 63 För det andra innebär den tolkning som förespråkats av sökandena att när arbetsmarknadens parter inte har framställt en gemensam begäran om genomförande av ett avtal på unionsnivå, är arbetsmarknadens parter och medlemsstaterna skyldiga att genomföra detta avtal på sin nivå i enlighet med de förfaranden och den praxis som de särskilt tillämpar. En sådan konsekvens, som för övrigt inte har tagits upp av sökandena, strider emellertid mot den avsikt som de elva medlemsstater som har undertecknat avtalet om socialpolitik hade. Det framgår nämligen av förklaring nr 2, som bilagts detta avtal, att de berörda medlemsstaterna inte hade för avsikt att åta sig att direkt tillämpa avtal, som ingåtts mellan arbetsmarknadens parter, på unionsnivå eller att utarbeta bestämmelser för införlivande av nämnda avtal.

– *Kontextuell tolkning*

- 64 Det ska först allmänt erinras om den roll som kommissionen har vid utarbetandet av unionsakter.
- 65 Enligt artikel 17.1 FEU ska kommissionen "främja unionens allmänna intresse och ta lämpliga initiativ i detta syfte", "säkerställa tillämpningen av fördragen och av de åtgärder som institutionerna antar i enlighet med fördragen" och "övervaka tillämpningen av unionsrätten under kontroll av Europeiska unionens domstol". I artikel 17.2 FEU föreskrivs att "[e]n unionslagstiftningsakt ... endast [får] antas på förslag av kommissionen, om inte annat föreskrivs i fördragen", medan "[ö]vriga rättsakter ska antas på förslag av kommissionen om detta föreskrivs i fördragen". Dessutom föreskrivs det i

artikel 17.3 tredje stycket FEU att kommissionen ”ska fullgöra sina uppgifter med fullständig oavhängighet”, och att dess ledamöter ”varken får begära eller ta emot instruktioner från någon regering, någon institution, något organ eller någon byrå”.

- 66 Den initiativrätt som kommissionen har enligt artikel 17.2 FEU, vad gäller lagstiftningsakter, eller enligt en särskild bestämmelse i fördragen, vad gäller icke-lagstiftningsakter, innebär att det ankommer på kommissionen att besluta huruvida den ska lägga fram ett förslag till akt eller inte, utom i fall där den enligt unionsrätten är skyldig att lägga fram ett sådant förslag (se, analogt, dom av den 14 april 2015, rådet/kommissionen, C-409/13, EU:C:2015:217, punkt 70, och dom av den 23 april 2018, One of Us m.fl./kommissionen, T-561/14, överklagad, EU:T:2018:210, punkt 109).
- 67 Den initiativrätt som kommissionen har enligt fördragen förklaras av denna institutions uppgifter enligt artikel 17.1 FEU, som bland annat består i att främja unionens allmänna intresse och att säkerställa att unionsrätten iakttas, samt genom den oavhängighet med vilken den, enligt artikel 17.3 tredje stycket FEU, ska fullgöra sina uppgifter (se, för ett liknande resonemang, dom av den 23 april 2018, One of Us m.fl./kommissionen, T-561/14, överklagad, EU:T:2018:210, punkt 110).
- 68 Det ska vidare erinras om vissa särdrag hos det förfarande som föreskrivs i artikel 155.2 FEUF.
- 69 Artikel 155.2 FEUF innehåller inte någon uttrycklig hänvisning till det ordinarie lagstiftningsförfarandet eller det särskilda lagstiftningsförfarandet. Av detta följer att förfarandet för genomförande på unionsnivå av avtal som har ingåtts av arbetsmarknadens parter inte utgör ett lagstiftningsförfarande i den mening som avses i artikel 289.1 och 289.2 FEUF och att de åtgärder som antas efter detta förfarande inte utgör lagstiftningsakter i den mening som avses i artikel 289.3 FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 september 2017, Slovakien och Ungern/rådet, C-643/15 och C-647/15, EU:C:2017:631, punkterna 60–62 och 65–67).
- 70 Det ska även erinras om att förfarandet för ingående och genomförande på unionsnivå av de avtal som avses i artikel 155 FEUF omfattar flera faser under vilka arbetsmarknadens parter och institutionerna, särskilt kommissionen och rådet, har olika och specifika roller.
- 71 Under samrådsfasen, som inleds av kommissionen och regleras i artikel 154.2 och 154.3 FEUF, kan arbetsmarknadens parter informera kommissionen om att de vill inleda det förfarande som föreskrivs i artikel 155 FEUF.
- 72 Under den därpå följande egentliga förhandlingsfasen kan arbetsmarknadens parter, såsom föreskrivs i artikel 155.1 FEUF, skapa avtalsbundna relationer, inklusive genom att ingå ett avtal.
- 73 Slutligen inleds fasen för genomförande av avtalet i enlighet med det ena eller det andra av de förfaranden som föreskrivs i artikel 155.2 FEUF (se punkt 50 ovan). Vad gäller förfarandet för genomförande av avtalet på unionsnivå föreskrivs uttryckligen i denna bestämmelse att rådet ska fatta sitt beslut ”på förslag av kommissionen”. I nämnda bestämmelse konkretiseras således, inom ramen för det icke-lagstiftningsförfarande som införs genom bestämmelsen, den initiativrätt som kommissionen har enligt artikel 17.2 FEU.
- 74 Tribunalen konstaterar således att även om initiativet till förhandlingsfasen och ingåendet av ett avtal uteslutande tillkommer arbetsmarknadens parter i fråga, är det likväl så, att rådet under fasen för genomförande av avtalet vidtar åtgärder på förslag av kommissionen. Det är av denna anledning som arbetsmarknadens parter, när de har ingått ett avtal och gemensamt begär att det ska genomföras på unionsnivå, ska rikta sin gemensamma begäran till kommissionen. I ett sådant fall har kommissionen på nytt rätt att ingripa och återfår kontrollen över förfarandet. Det ankommer då på kommissionen att pröva huruvida det finns skäl att lägga fram ett förslag till beslut om genomförande av avtalet på unionsnivå för rådet (se, analogt, dom av den 17 juni 1998, UEAPME/rådet, T-135/96, EU:T:1998:128, punkterna 75, 76, 79 och 84).

- 75 Tribunalen har redan slagit fast att kommissionens ingripande ska vara förenligt med de principer som styr dess agerande på området för socialpolitik. Som såväl sökandena som kommissionen har påpekat ankommer det på kommissionen att bland annat förvissa sig om att de parter som har undertecknat avtalet är representativa (se, analogt, dom av den 17 juni 1998, UEAPME/rådet, T-135/96, EU:T:1998:128, punkterna 85 och 88). Parterna är dessutom överens om att kommissionen får, och ska, förvissa sig om att bestämmelserna i ett avtal som arbetsmarknadens parter har ingått är lagenliga, innan den föreslår att avtalet ska genomföras genom ett beslut av rådet.
- 76 Rådet är för sin del skyldigt att kontrollera huruvida kommissionen har fullgjort sina skyldigheter enligt fördragen, särskilt enligt avdelning X om socialpolitik i tredje delen av EUF-fördraget, vid äventyr av att rådet annars riskerar att godkänna ett rättsstridigt beteende som kan påverka lagenligheten av den akt som rådet slutligen antar (se, analogt, dom av den 17 juni 1998, UEAPME/rådet, T-135/96, EU:T:1998:128, punkt 87). Därtill kommer att såväl sökandena som kommissionen har medgett att rådet förfogar över ett utrymme för skönmässig bedömning för att avgöra om det finns anledning att anta ett beslut om genomförande av ett avtal, och att det är möjligt att rådet inte kan anta ett sådant beslut på grund av att det inte finns någon kvalificerad majoritet eller, beroende på omständigheterna, enhällighet inom rådet för detta.
- 77 Sökandena har emellertid hävdats att kommissionen, förutom i de två fall som avses i punkt 75 ovan, är skyldig att lägga fram ett förslag till beslut för rådet om genomförande av ett avtal som har ingåtts av arbetsmarknadens parter.
- 78 En sådan tolkning är dock för det första oförenlig med den princip som uttrycks i artikel 17.3 tredje stycket FEU, enligt vilken kommissionen ska utöva sina befogenheter självständigt och utan att ta emot några som helst instruktioner från någon.
- 79 För det andra hindrar en sådan tolkning kommissionen från att helt och hållet fullgöra sina uppgifter enligt artikel 17.1 FEU, att främja unionens allmänna intresse och att, i förekommande fall, ta lämpliga initiativ för detta ändamål. De uppgifter som kommissionen tilldelas genom artikel 17.1 FEU innebär nämligen att den, innan den utnyttjar sin initiativrätt, ska bedöma huruvida det planerade initiativet är lämpligt med beaktande av unionens allmänna intresse. När kommissionen mottar en begäran om att ett avtal som har ingåtts av arbetsmarknadens parter ska genomföras på unionsnivå, ska den följaktligen inte bara pröva huruvida bestämmelserna i detta avtal är strikt lagenliga, utan även huruvida det är lämpligt att genomföra nämnda avtal på unionsnivå, även utifrån politiska, ekonomiska och sociala överväganden.
- 80 Såsom kommissionen har gjort gällande kan denna institutions uppgift att främja unionens allmänna intresse generellt sett inte fullgöras av arbetsmarknadens parter ensamma, när dessa har undertecknat ett avtal. Arbetsmarknadens parter företräder nämligen, även när de är tillräckligt representativa och agerar gemensamt, endast en del av de många intressen som ska beaktas vid utarbetandet av unionens socialpolitik.
- 81 För det tredje ändrar den av sökandena föreslagna tolkningen den institutionella jämvikten till nackdel för kommissionen och till fördel för arbetsmarknadens parter, trots att dessa inte ingår bland de institutioner som uttömmande räknas upp i artikel 13.1 FEU.
- 82 Om sökandenas tolkning godtogs, skulle arbetsmarknadens parter dessutom kunna tvinga kommissionen att vidta vissa åtgärder, vilket varken parlamentet eller rådet kan göra. Artiklarna 225 och 241 FEUF ger nämligen parlamentet respektive rådet rätt att anmoda kommissionen att lägga fram lämpliga förslag, samtidigt som det föreskrivs att kommissionen kan avstå från att lägga fram förslag om den underrättar dem om skälen till detta.

– *Teleologisk tolkning*

- 83 Enligt artikel 151 första stycket FEUF är dialogen mellan arbetsmarknadens parter ett av unionens mål. I artikel 152 första stycket FEUF anges att unionen ”ska erkänna och främja arbetsmarknadsparternas betydelse på unionsnivå och därvid ta hänsyn till skillnaderna i de nationella systemen” och att den ”ska underlätta dialogen mellan arbetsmarknadens parter med respekt för deras självständighet”. I artikel 154.1 FEUF föreskrivs att kommissionen ”ska ha till uppgift att främja samråd mellan arbetsmarknadens parter på unionsnivå och ska vidta alla åtgärder som behövs för att underlätta dialogen mellan dem genom att säkerställa ett väl avvägt stöd till båda parter”.
- 84 Det framgår av de bestämmelser som nämnts i punkt 83 ovan att avdelning X i tredje delen av EUF-fördraget bland annat syftar till att främja arbetsmarknadens parters roll och underlätta dialogen mellan dem, med respekt för deras självständighet.
- 85 Det är av denna anledning som bestämmelserna i artikel 154.2 och 154.3 FEUF om att kommissionen ska samråda med arbetsmarknadens parter har kompletterats med bestämmelsen i artikel 155 FEUF om att de sistnämnda får förhandla om och ingå avtal som därefter kan genomföras i enlighet med det ena eller det andra av de båda förfaranden som nämnts i punkt 50 ovan.
- 86 Arbetsmarknadens parters självständighet, vilken erkänns i artikel 152 första stycket FEUF, innebär att arbetsmarknadens parter under fasen för förhandlingar om och ingående av ett avtal, under vilken enbart arbetsmarknadens parter är verksamma (se punkt 74 ovan), kan samtala och agera fritt, utan att ta emot order eller instruktioner från någon, och i synnerhet inte från medlemsstaterna eller institutionerna. Av detta följer att institutionerna, och i synnerhet kommissionen, ska avhålla sig från varje beteende som är avsett att direkt påverka förhandlingarna och tvinga arbetsmarknadens parter att ingå ett avtal eller att ge ett avtal ett visst innehåll.
- 87 När arbetsmarknadens parter väl fritt har förhandlat fram och ingått ett avtal och de undertecknande parterna gemensamt har begärt att avtalet ska genomföras på unionsnivå, har kommissionen däremot på nytt rätt att ingripa och återfår kontrollen över förfarandet (se punkt 74 ovan).
- 88 Sökandena har visserligen gjort gällande att om kommissionen hade rätt att av lämplighetsskäl vägra att lägga fram ett förslag till beslut om genomförande av ett avtal som ingåtts av arbetsmarknadens parter, skulle dessa i praktiken vara tvungna att i förväg förhandla fram innehållet i detta avtal tillsammans med kommissionen för att avtalet senare ska kunna genomföras. Sökandena anser att detta skulle begränsa deras självständighet.
- 89 Artikel 155 FEUF innebär emellertid endast att arbetsmarknadens parter görs delaktiga i förfarandet för antagande av vissa icke-lagstiftningsakter, men ger dem inte någon beslutanderätt. Arbetsmarknadens parter ges nämligen endast rätt att ingå ett avtal och begära att kommissionen ska lägga fram ett förslag för rådet för att genomföra detta avtal på unionsnivå. Arbetsmarknadens parter har däremot varken befogenhet att själva anta akter som har bindande rättsverkningar i förhållande till tredje man eller befogenhet att lägga fram ett förslag till beslut om genomförande av ett avtal direkt till rådet.
- 90 Målet att främja arbetsmarknadens parters roll och dialogen mellan dessa, med respekt för deras självständighet, innebär följaktligen inte att institutionerna, det vill säga kommissionen, och därefter rådet, är skyldiga att efterkomma en gemensam begäran från parter som har undertecknat ett avtal, om att detta avtal ska genomföras på unionsnivå.

– Sökandenas övriga argument

- 91 Sökandena har även åberopat flera andra bestämmelser, principer och mål i unionsrätten till stöd för sin tolkning av artikel 155.2 FEUF.
- 92 Sökandena har för det första åberopat den princip som uttrycks i artikel 13.2 FEU, enligt vilken varje institution ska handla inom ramen för de befogenheter som den har tilldelats genom fördragen.
- 93 Tribunalen konstaterar att kommissionen, genom att göra en bedömning av lämpligheten av att på unionsnivå genomföra ett avtal som ingåtts av arbetsmarknadens parter, endast utövar sina befogenheter enligt artikel 155.2 första stycket FEUF, jämförd med artikel 17.1–17.3 FEU (se punkterna 66, 67 och 79 ovan).
- 94 Sökandena har för det andra åberopat demokratiprincipen i artikel 10.1 och 10.2 FEU.
- 95 Tribunalen erinrar om att demokratiprincipen i första hand tar sig uttryck i parlamentets medverkan i beslutsprocessen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 juni 1998, UEAPME/rådet, T-135/96, EU:T:1998:128, punkt 88 och där angiven rättspraxis). Parlamentet kan emellertid inte tvinga kommissionen att använda sin initiativrätt (se punkt 82 ovan). Det är endast i andra hand, då parlamentet inte medverkar, som iakttagandet av demokratiprincipen på ett alternativt sätt kan säkerställas genom arbetsmarknadens parter försorg, under förutsättning att dessa är tillräckligt representativa (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 juni 1998, UEAPME/rådet, T-135/96, EU:T:1998:128, punkt 89).
- 96 Den tolkning som sökandena har förordat medför att kommissionen i vissa fall skulle vara skyldig att föreslå att ett avtal genomförs genom ett beslut av rådet med stöd av artikel 155.2 FEUF, och innebär därmed i praktiken ett förbud för kommissionen att lägga fram ett förslag med samma syfte och, i förekommande fall, samma innehåll med stöd av artikel 153.2 FEUF. En sådan tolkning innebär således att ett icke-lagstiftningsförfarande, i vilket parlamentet endast informeras, på ett systematiskt sätt ges företräde framför ett lagstiftningsförfarande, inom ramen för vilket parlamentet i princip har en medbeslutandebefogenhet.
- 97 Sökandena har för det tredje grundat sig på en princip om ”horisontell subsidiaritet”, enligt vilken arbetsmarknadens parter skulle vara bäst lämpade att bedöma om ett avtal bör genomföras på de nationella arbetsmarknadsparternas och medlemsstaternas nivå eller på unionsnivå.
- 98 Tribunalen erinrar om att subsidiaritetsprincipen, såsom den stadgas i artikel 5.3 FEU, reglerar unionens utövande av de befogenheter som den delar med medlemsstaterna. Denna princip ska således anses ha en ”vertikal” dimension, i den meningen att den reglerar förhållandet mellan unionen å ena sidan och medlemsstaterna å andra sidan. I motsats till vad sökandena har gjort gällande har denna princip däremot inte någon ”horisontell” dimension i unionsrätten, eftersom den inte är avsedd att reglera förhållandet mellan unionen och arbetsmarknadens parter på unionsnivå. Subsidiaritetsprincipen kan inte heller åberopas för att ändra den institutionella jämvikten.
- 99 Sökandena har för det fjärde åberopat rätten att förhandla om och ingå kollektivavtal, vilken slås fast i artikel 28 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, och föreningsfriheten, som särskilt vad gäller det fackliga området erkänts i artikel 12 i stadgan om de grundläggande rättigheterna samt de mål som unionen eftersträvar och som återfinns i artikel 3.3 FEU och i artikel 9 FEUF, såsom en ”social marknadsekonomi ... där full sysselsättning och sociala framsteg eftersträvas” och ett ”fullgott socialt skydd”.
- 100 Tribunalen konstaterar emellertid att ingen av de bestämmelser som nämnts i punkt 99 ovan innebär att arbetsmarknadens parter, när de har undertecknat ett avtal, kan tvinga institutionerna att genomföra ett sådant avtal på unionsnivå.

- 101 Sökandena har för det femte nämnt de ståndpunkter som kommissionen har intagit i olika meddelanden, särskilt i dess meddelanden KOM(93) 600 final av den 14 december 1993 om genomförande av protokollet om socialpolitik, KOM(1998) 322 final av den 20 maj 1998 ”Anpassa och främja den sociala dialogen på gemenskapsnivå” och KOM(2002) 341 final av den 26 juni 2002 ”Den sociala dialogen i EU – en drivkraft för modernisering och förändringar”.
- 102 Tribunalen konstaterar att de meddelanden som nämnts i punkt 101 ovan inte är rättsligt bindande. Dessa meddelanden kan följaktligen inte med framgång åberopas för att en bestämmelse i fördragen inte ska tolkas på det sätt som följer av bestämmelsens lydelse, sammanhang och ändamål.
- 103 Av det ovan anförda följer att när arbetsmarknadens parter har förhandlat fram och ingått ett avtal med stöd av artikel 155.1 FEUF och de undertecknande parterna gemensamt har begärt att avtalet ska genomföras på unionsnivå genom ett beslut som rådet antar med stöd av artikel 155.2 FEUF, är kommissionen inte skyldig att bifalla denna begäran utan har befogenhet att bedöma huruvida det finns skäl att lägga fram ett förslag om detta för rådet.
- 104 Av detta följer att kommissionen inte har gjort sig skyldig till någon felaktig rättstillämpning vad gäller omfattningen av sina befogenheter, genom att besluta att inte lägga fram ett förslag till beslut om genomförande av avtalet för rådet.
- 105 Talan kan följaktligen inte vinna bifall på den första grunden.

Den andra grunden: huruvida motiveringen av det angripna beslutet var otillräcklig och uppenbart oriktig

- 106 Sökandena har hävdats att skälen till att kommissionen beslutade att inte lägga fram ett förslag till beslut om genomförande av avtalet på unionsnivå för rådet är otillräckliga och uppenbart felaktiga. De tre skäl som anges i det angripna beslutet kan nämligen inte motivera att ett förslag inte läggs fram.
- 107 Kommissionen har bestritt sökandenas argument.
- 108 Det ska inledningsvis erinras om att kommissionen, när den mottar en begäran om genomförande på unionsnivå av ett avtal som har ingåtts av arbetsmarknadens parter, ska beakta unionens allmänna intresse och bedöma huruvida ett sådant genomförande är lämpligt, även med beaktande av politiska, ekonomiska och sociala överväganden (se punkt 79 ovan).
- 109 Av detta följer att kommissionen har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning när den bedömer huruvida det finns skäl att lägga fram ett förslag till beslut om genomförande på unionsnivå av ett avtal som har ingåtts av arbetsmarknadens parter, för rådet (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 23 april 2018, *One of Us m.fl./kommissionen*, T-561/14, överklagad, EU:T:2018:210, punkt 169).
- 110 Det framgår av fast rättspraxis att när en institution har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning är domstolsprövningen i princip begränsad till en kontroll av att reglerna för handläggning och för motivering har följts, att de uppgifter om faktiska omständigheter som institutionen har beaktat är materiellt riktiga, att bedömningen av dessa omständigheter inte är uppenbart oriktig och att det inte förekommit maktmissbruk (se dom av den 1 juli 2008, *Chronopost och La Poste/UFEX m.fl.*, C-341/06 P och C-342/06 P, EU:C:2008:375, punkt 143 och där angiven rättspraxis).
- 111 En sådan mindre ingående kontroll från unionsdomstolens sida blir i synnerhet aktuell när gemenskapsinstitutionerna måste göra en avvägning mellan skiljaktiga intressen och således måste välja en lösning inom ramen för de politiska val som ingår i deras ansvarsområden (se, för ett liknande

resonemang, dom av den 5 oktober 1994, Tyskland/rådet, C-280/93, EU:C:1994:367, punkt 91, och dom av den 14 juli 2005, Rica Foods/kommissionen, C-40/03 P, EU:C:2005:455, punkt 55 och där angiven rättspraxis).

- 112 Under dessa omständigheter ska tribunalens kontroll av det angripna beslutet begränsas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 23 april 2018, One of Us m.fl./kommissionen, T-561/14, överklagad, EU:T:2018:210, punkt 170).
- 113 Tribunalen ska pröva dels huruvida motiveringsskyldigheten enligt artikel 296 FEUF har iakttagits, vilket utgör en väsentlig formföreskrift, dels huruvida motiveringen är välgrundad, vilket är att hänföra till frågan huruvida den omtvistade rättsakten är lagenlig i materiellt hänseende (se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 april 1998, kommissionen/Sytraval och Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, punkt 67, och dom av den 18 juni 2015, Ipatau/rådet, C-535/14 P, EU:C:2015:407, punkt 37).

– Iakttagandet av motiveringsskyldigheten

- 114 Sökandena har i sina inlagor åberopat en "otillräcklig motivering".
- 115 Om det antas att sökandena därmed har velat åberopa en grund som avser åsidosättande av motiveringsskyldigheten enligt artikel 296 FEUF, erinrar tribunalen om att det av fast rättspraxis följer att den motivering som krävs enligt denna bestämmelse ska vara anpassad till rättsaktens beskaffenhet och att det av motiveringen klart och tydligt ska framgå hur den institution som har antagit rättsakten har resonerat, så, att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och så att behörig domstol ges möjlighet att utföra sin prövning. Frågan huruvida kravet på motivering är uppfyllt ska bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, särskilt rättsaktens innehåll, de anförda skälen och det intresse av att få förklaringar som de vilka rättsakten är riktad till, eller andra personer som direkt eller personligen berörs av den, kan ha. Det krävs inte att alla relevanta faktiska och rättsliga omständigheter anges i motiveringen, eftersom bedömningen av om motiveringen av en akt uppfyller kraven i artikel 296 FEUF inte ska ske endast utifrån motiveringens lydelse, utan även utifrån det sammanhang i vilket den ingår och samtliga rättsregler på det aktuella området (dom av den 2 april 1998, kommissionen/Sytraval och Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, punkt 63, och dom av den 1 juli 2008, Chronopost och La Poste/UFEX m.fl., C-341/06 P och C-342/06 P, EU:C:2008:375, punkt 88).
- 116 I förevarande fall grundar sig det angripna beslutet på de tre skäl som angetts i punkt 6 ovan. Dessa skäl avser för det första statsförvaltningarnas särskilda karaktär, särskilt den omständigheten att de utövar offentliga maktbefogenheter, för det andra att det i många medlemsstaters rättsordningar finns bestämmelser om information till och samråd med tjänstemän och andra anställda i statsförvaltningarna och för det tredje att det föreligger betydande skillnader mellan medlemsstaterna vad gäller definitionen av och avgränsningen av statsförvaltningarna, så att tillämpningsområdet för ett eventuellt beslut av rådet om genomförande av avtalet skulle variera mellan medlemsstaterna.
- 117 Tribunalen erinrar för det första om att kommissionen har samrått med arbetsmarknadens parter om lämpligheten av att unionen vidtar åtgärder på området för information till och samråd med tjänstemän och andra anställda i statsförvaltningarna och att det är just till följd av detta samråd som arbetsmarknadens parter har förhandlat fram och undertecknat avtalet (se punkterna 1–3 ovan). För det andra dröjde det mer än två år innan kommissionen besvarade den begäran som arbetsmarknadens parter framställt med stöd av artikel 155.2 FEUF (se punkterna 4 och 5 ovan). Mot denna bakgrund och med hänsyn till kommissionens inställning kunde de som det angripna beslutet riktade sig till förvänta sig att denna institution skulle ge en mer utförlig motivering än den relativt kortfattade motivering som sammanfattats i punkterna 6 och 116 ovan.

- 118 Även om detta förfaringsätt kan överraska, har emellertid de företag till vilka det angripna beslutet riktar sig, det vill säga TUNED och EUPAE, kunnat få kännedom om de tre skäl som ligger till grund för detta beslut och tribunalen getts möjlighet att utöva sin prövningsrätt. Sökandena har inte heller påstått att de varit förhindrade att bestrida att skälen för det angripna beslutet är välgrundade, till följd av att dessa var så kortfattade eller oklara.
- 119 Under dessa omständigheter kan det angripna beslutet anses uppfylla motiveringsskyldigheten enligt artikel 296 FEUF.
- *Huruvida motiveringen är välgrundad*
- 120 Sökandena har i sina inlagor bestritt att de tre skälen för det angripna beslutet, vilka nämns i punkterna 6 och 116 ovan, är välgrundade.
- 121 För det första har sökandena hävdade att de tre skälen för det angripna beslutet inte ingår bland de skäl som kan motivera att kommissionen inte efterkommer en gemensam begäran från parter som undertecknat ett avtal, om genomförande av detta avtal på unionsnivå, nämligen att dessa parter inte är representativa eller att bestämmelserna i detta avtal är rättsstridiga.
- 122 I detta hänseende är det tillräckligt att påpeka att det framgår av prövningen av den första grunden att kommissionen, inom ramen för det icke-lagstiftningsförfarande som föreskrivs i artikel 155.2 FEUF, kan besluta att inte använda sin initiativrätt på grundval av andra skäl än de som avser att de parter som undertecknat ett avtal inte är representativa eller att bestämmelserna i detta avtal är rättsstridiga.
- 123 För det andra anser sökandena att de tre skälen för det angripna beslutet är felaktiga och saknar relevans, och att de är otillräckliga för att motivera detta beslut.
- 124 Vad gäller det första skälet för det angripna beslutet, har sökandena gjort gällande att unionen är behörig att skydda de sociala rättigheterna för tjänstemän och andra anställda i statsförvaltningarna. Dessutom skulle genomförandet av avtalet på unionsnivå inte stå i strid med medlemsstaternas befogenhet att fastställa statsförvaltningarnas struktur, organisation och verksamhet. Sökandena anser vidare att det är allt mindre motiverat att undanta samtliga tjänstemän och andra anställda i statsförvaltningarna från unionens sociala regelverk, i synnerhet när de utför arbetsuppgifter som inte har något samband med nationell säkerhet eller med utövandet av offentliga maktbefogenheter.
- 125 Vad gäller det andra skälet för det angripna beslutet, har sökandena förklarat att det alltså skulle vara ändamålsenligt att genomföra avtalet på unionsnivå, eftersom det skulle garantera en miniminivå i fråga om information till och samråd med tjänstemän och andra anställda i statsförvaltningarna i samtliga medlemsstater, i synnerhet i de medlemsstater där denna miniminivå ännu inte har uppnåtts.
- 126 Vad gäller det tredje skälet för det angripna beslutet, anser sökandena att genomförandet av avtalet på unionsnivå skulle leda till en minskning av de nuvarande skillnaderna i skyddsnivå mellan olika arbetstagare. Ett sådant genomförande skulle nämligen medföra att den situation som gäller för tjänstemän och andra anställda i statsförvaltningarna närmade sig den situation som gäller för arbetstagare som omfattas av tillämpningsområdet för de unionsdirektiv som reglerar rätten till information och samråd.
- 127 Vidare är sökandena förvånade över att kommissionen hänvisade till skäl som den med nödvändighet redan hade avfärdat när den år 2015 inledde ett samråd med arbetsmarknadens parter.
- 128 Tribunalen kommer nedan att pröva sökandenas invändningar, vilka sammanfattats i punkterna 123–127 ovan.

- 129 För det första har sökandena inte visat att de omständigheter som beaktats inom ramen för de tre skälen för det angripna beslutet skulle vara materiellt oriktiga eller helt sakna relevans för bedömningen av huruvida det var lämpligt att genomföra avtalet på unionsnivå.
- 130 Vad gäller det första skälet för det angripna beslutet har kommissionen nämligen inte ifrågasatt att unionen har befogenhet att anta akter som rör de sociala rättigheterna för tjänstemän och anställda i statsförvaltningarna. Kommissionen har däremot hänvisat till statsförvaltningarnas särdrag. Sökandena har emellertid inte på allvar ifrågasatt dessa särdrag, däribland den omständigheten att vissa tjänstemän och andra anställda i statsförvaltningarna utövar offentliga maktbefogenheter. I motsats till vad sökandena har gjort gällande skulle genomförandet av avtalet kunna påverka statsförvaltningarnas verksamhet genom att ändra relationerna mellan statsförvaltningarna och deras tjänstemän och andra anställda.
- 131 Vad gäller det andra skälet för det angripna beslutet hade kommissionen rätt att beakta den skyddsnivå som redan garanteras i vissa medlemsstater, och det även om det skulle finnas vissa brister i andra medlemsstater. Vid förhandlingen ifrågasatte sökandena inte kommissionens påstående att 22 medlemsstater år 2014 redan hade bestämmelser om information till och samråd med tjänstemän och andra anställda i statsförvaltningarna.
- 132 Vad gäller det tredje skälet för det angripna beslutet påverkar inte sökandenas argument, att genomförandet av avtalet på unionsnivå skulle medföra att den situation som gäller för tjänstemän och andra anställda i statsförvaltningarna närmade sig den situation som gäller för arbetstagare i den privata sektorn, den omständigheten att genomförandet samtidigt skulle påverka medlemsstaterna i mycket varierande utsträckning beroende på hur centraliserad eller decentraliserad förvaltningen är i dessa. Det fanns emellertid inte något som hindrade kommissionen från att beakta denna omständighet, som en önskad följd av att avtalet genomfördes på unionsnivå.
- 133 För det andra erinrar tribunalen om det stora utrymme för skönsmässig bedömning som kommissionen hade (se punkt 109 ovan), även vid fastställandet av dels huruvida det var nödvändigt att fylla en eventuell lucka i tillämpningsområdet för de unionsdirektiv som reglerar arbetstagarnas rätt till information och samråd, dels huruvida genomförandet av avtalet utgjorde ett lämpligt sätt för att avhjälpa denna brist. Sökandena har till stöd för sitt ifrågasättande av kommissionens bedömning emellertid endast åberopat att unionen har en befogenhet och att det skulle vara ändamålsenligt att utöva denna befogenhet i förevarande fall. Under dessa förhållanden, och med hänsyn till samtliga omständigheter som kommissionen har beaktat inom ramen för de tre skälen för det angripna beslutet, kan det inte anses att kommissionen gjorde en uppenbart oriktig bedömning när den beslutade att inte lägga fram ett förslag till beslut om genomförande av avtalet för rådet.
- 134 Den omständigheten, att kommissionen år 2015 hade inlett ett samråd om bland annat situationen för tjänstemän och andra anställda i offentlig förvaltning i medlemsstaterna med avseende på tillämpningsområdet för direktiven om information till och samråd med arbetstagare, föranleder inte någon annan bedömning. Vid detta tillfälle bjöd kommissionen nämligen enbart in till en diskussion, utan att föregripa formen för och innehållet i de eventuella åtgärder som skulle vidtas.
- 135 För det tredje har sökandena gjort gällande att det i förevarande fall inte fanns något som motiverade kommissionens vägran att genomföra avtalet med hänvisning till subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. De har bland annat kritiserat kommissionen för att inte ha gjort någon konsekvensbedömning mot bakgrund av nämnda principer.
- 136 Det framgår inte av ordalydelsen i det angripna beslutet att kommissionen grundade det angripna beslutet på ett skäl som avsåg att subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, såsom de anges i artikel 5.3 och 5.4 FEU, utgjorde ett rättsligt hinder för att genomföra avtalet på unionsnivå genom ett beslut av rådet med stöd av artikel 155.2 FEUF.

- 137 Det framgår emellertid av motiveringen till det angripna beslutet att kommissionen ansåg att det varken var nödvändigt eller lämpligt att genomföra avtalet på unionsnivå, bland annat eftersom medlemsstaterna var behöriga att fatta beslut om statsförvaltningarnas verksamhet och många medlemsstater redan hade infört bestämmelser som i viss utsträckning garanterade information till och samråd med tjänstemän och andra anställda i statsförvaltningarna. Kommissionen förklarade dessutom, vid ett möte med arbetsmarknadens parter den 17 januari 2018, innebörden av det angripna beslutet och meddelade att den ansåg att det ”var viktigt med subsidiaritet” och att den bedömde att det var att föredra att avtalet genomfördes av arbetsmarknadens parter på nationell nivå. Kommissionen beaktade således subsidiaritets- och proportionalitetsaspekterna i samband med att den bedömde huruvida det var lämpligt att unionen vidtog åtgärder, och inte i samband med en bedömning av huruvida det var möjligt för unionen att vidta åtgärder. Det framgår emellertid av vad som angetts i punkt 133 ovan att kommissionen inte gjorde någon uppenbart oriktig bedömning när den fann att det inte var lämpligt att genomföra avtalet på unionsnivå.
- 138 Vad slutligen gäller avsaknaden av konsekvensbedömning, har sökandena inte preciserat enligt vilken bestämmelse som kommissionen var skyldig att göra en sådan bedömning innan den beslutade att inte använda sin initiativrätt.
- 139 Av detta följer att även om det antas att en grund som avser ett åsidosättande av subsidiaritetsprincipen skulle kunna vara verkningsfull under sådana omständigheter som dem i förevarande fall, kan subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna inte anses ha åsidosatts i detta fall.
- 140 Talan kan följaktligen inte vinna bifall på den andra grunden.
- 141 Av vad som anförts ovan följer att talan ska ogillas.

Rättegångskostnader

- 142 Enligt artikel 134.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Enligt artikel 135.1 i rättegångsreglerna får tribunalen emellertid, om så anses skäligt, besluta att en tappande rättegångsdeltagare – förutom att bära sina rättegångskostnader – endast delvis, eller inte alls, ska ersätta en annan deltagares rättegångskostnader.
- 143 I förevarande fall har sökandena tappat målet. Kommissionen har dessutom uttryckligen yrkat att de ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Med hänsyn till omständigheterna i förevarande fall och i synnerhet kommissionens inställning (se punkterna 117 och 118 ovan) anser tribunalen emellertid att det är skäligt att vardera parten bär sina kostnader i enlighet med artikel 135.1 i rättegångsreglerna.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (nionde avdelningen i utökad sammansättning)

följande dom:

- 1) **Talan ogillas.**
- 2) **European Federation of Public Service Unions (EPSU) och Jan Goudriaan, å ena sidan, och Europeiska kommissionen, å andra sidan, ska bära sina rättegångskostnader.**

Gervasoni

Madise

da Silva Passos

Kowalik-Bańczyk

Mac Eochaidh

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 24 oktober 2019.

Underskrifter

Innehållsförteckning

Bakgrund till tvisten	2
Förfarandet och parternas yrkanden	2
Rättslig bedömning	3
Upptagande till prövning	3
Huruvida det är fråga om en akt mot vilken talan kan väckas	3
– Huruvida det angripna beslutet kan anses utgöra en förberedande akt	4
– Huruvida förekomsten av ett stort utrymme för skönsmässig bedömning har någon betydelse i detta sammanhang	5
Huruvida sökandena har talerätt	6
Huruvida bilaga C.3 får åberopas i målet	6
Prövning i sak	7
Den första grunden: felaktig rättstillämpning i fråga om omfattningen av kommissionens befogenheter	7
– Bokstavstolkning	7
– Kontextuell tolkning	9
– Teleologisk tolkning	12
– Sökandenas övriga argument	13
Den andra grunden: huruvida motiveringen av det angripna beslutet var otillräcklig och uppenbart oriktig	14
– Iakttagandet av motiveringsskyldigheten	15
– Huruvida motiveringen är välgrundad	16
Rättegångskostnader	18