



Pers en Voorlichting

Hof van Justitie van de Europese Unie
PERSCOMMUNIQUÉ nr. 151/21
Luxemburg, 2 september 2021

Arrest in zaak C-928/19
EPSU/Commissie

Hogere voorziening EPSU: De Commissie is niet verplicht gevolg te geven aan het verzoek van sociale partners om de door hen gesloten overeenkomst op Unieniveau ten uitvoer te leggen

Het Hof bevestigt het arrest van het Gerecht en wijst erop dat de Commissie over een beoordelingsmarge beschikt bij het nemen van de beslissing of het opportuun is om bij de Raad een voorstel in te dienen voor een dergelijke tenuitvoerlegging krachtens artikel 155, lid 2, VWEU

In april 2015 is de Europese Commissie een raadpleging gestart over de eventuele uitbreiding van de werkingssfeer van verschillende richtlijnen betreffende de voorlichting en raadpleging van werknemers¹ tot de ambtenaren en werknemers van de centrale overheden van de lidstaten. Enkele maanden later hebben twee sociale partners, de Trade Unions' National and European Administration Delegation (Tuned) en de European Public Administration Employers (EUPAE), in het kader van deze raadpleging een overeenkomst gesloten tot instelling van een algemeen kader dat voorzorg in voorlichting en raadpleging van de ambtenaren en werknemers van deze nationale administraties. De partijen bij de overeenkomst hebben vervolgens de Commissie verzocht om bij de Raad van de Europese Unie een voorstel in te dienen voor een besluit tot tenuitvoerlegging van deze overeenkomst op het niveau van de Unie op grond van artikel 155, lid 2, VWEU². Bij besluit van 5 maart 2018 heeft de Commissie hun verzoek afgewezen (hierna: „litigieus besluit”).

In mei 2018 heeft EPSU, een overkoepelende vereniging van Europese vakbonden die werknemers van openbare diensten vertegenwoordigen, die heeft bijgedragen tot de oprichting van Tuned, dit besluit bij het Gerecht aangevochten en nietigverklaring ervan gevorderd. Het Gerecht heeft dit beroep verworpen³ op grond van de overweging dat artikel 155, lid 2, VWEU de instellingen van de Unie niet verplicht gevolg te geven aan een gezamenlijk verzoek van de ondertekenende partijen om hun overeenkomst op Unieniveau ten uitvoer te leggen. Na te hebben vastgesteld dat het litigieuze besluit aan een beperkte toetsing moest worden onderworpen, heeft het Gerecht geoordeeld dat dit besluit voldeed aan de motiveringsplicht van artikel 296 VWEU en dat de betwiste gronden ervan gefundeerd waren.

In het kader van een hogere voorziening van EPSU bevestigt het Hof (Grote kamer) het arrest van het Gerecht en wijst het erop dat de Commissie op dit gebied over een beoordelingsmarge beschikt en dat rechterlijke toetsing van dergelijke besluiten beperkt is.

¹ Richtlijn 98/59/EG van de Raad van 20 juli 1998 betreffende de aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten inzake collectief ontslag (PB 1998, L 225, blz. 16), richtlijn 2001/23/EG 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), en 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).

² Uit deze bepaling blijkt in essentie dat de tenuitvoerlegging van de op Unieniveau tussen sociale partners gesloten overeenkomsten geschiedt hetzij volgens de procedures en gebruiken die eigen zijn aan die sociale partners en aan de lidstaten, hetzij, voor zaken die onder artikel 153 vallen (te weten, gebieden die tot de sociale politiek behoren) op gezamenlijk verzoek van de ondertekenende partijen, door een besluit van de Raad op voorstel van de Commissie.

³ Arrest van 24 oktober 2019, EPSU en Goudriaan/Commissie, T-310/18.

Beoordeling door het Hof

Wat om te beginnen de letterlijke uitlegging van artikel 155, lid 2, VWEU betreft, merkt het Hof op dat deze bepaling geen aanwijzingen bevat over een eventuele verplichting van de Commissie om een voorstel voor een besluit bij de Raad in te dienen. De in verscheidene taalversies gebruikte gebiedende formuleringen beogen dus enkel uitdrukking te geven aan het exclusieve karakter van de twee daarin genoemde alternatieve procedures, waarvan één een specifieke procedure is die leidt tot de vaststelling van een handeling van de Unie.

Wat vervolgens de contextuele en teleologische uitlegging betreft, analyseert het Hof deze bepaling in het kader van de bevoegdheden die bij de Verdragen aan de Commissie zijn toebedeeld, met name bij artikel 17 VEU, waarvan lid 1 deze instelling met de taak belast om het algemeen belang van de Unie te bevorderen en waarvan lid 2 haar het algemene initiatiefrecht voor wetgevingsinitiatieven toekent. Het Hof leidt hieruit af dat artikel 155, lid 2, VWEU de Commissie een specifieke bevoegdheid verleent die binnen het kader van de haar bij artikel 17, lid 1, VEU toebedeelde taak valt en die erin bestaat te beoordelen of het opportuun is om op basis van een tussen sociale partners gesloten overeenkomst bij de Raad een voorstel in te dienen met het oog op de tenuitvoerlegging ervan op het niveau van de Unie. Een andere uitlegging zou ertoe leiden dat de belangen van louter de sociale partners die een overeenkomst hebben ondertekend, zwaarder wegen dan de aan de Commissie opgedragen taak om het algemeen belang van de Unie te bevorderen. Aan deze conclusie wordt niet afgedaan door de autonomie van de sociale partners, die is verankerd in artikel 152, eerste alinea, VWEU en waarmee rekening moet worden gehouden in het kader van de sociale dialoog, die door artikel 151, eerste alinea, VWEU als doelstelling van de Unie wordt bevorderd. Het bestaan van deze autonomie, die kenmerkend is voor de fase waarin sociale partners over een eventuele overeenkomst onderhandelen, betekent niet dat de Commissie automatisch op hun verzoek bij de Raad een voorstel moet indienen voor een besluit waarbij een dergelijke overeenkomst ten uitvoer wordt gelegd op het niveau van de Unie, want dat zou erop neerkomen dat aan deze sociale partners een eigen initiatiefrecht wordt toegekend, dat hun niet toekomt.

Het Hof merkt voorts op dat de door EPSU aan de orde gestelde vraag of de op grond van artikel 155, lid 2, VWEU vastgestelde rechtshandelingen wetgevend van aard zijn, zich onderscheidt van de vraag of de Commissie bevoegd is om te beslissen of het opportuun is om bij de Raad een voorstel in te dienen op grond van die bepaling, en dat de omvang van die bevoegdheid van de Commissie gelijk is, of de handeling nu van wetgevende aard is of niet.

Wat voorts de problematiek van de intensiteit van de rechterlijke toetsing van het litigieuze besluit betreft, brengt het Hof in herinnering dat de Commissie over een beoordelingsmarge beschikt bij het nemen van de beslissing of het opportuun is om bij de Raad een voorstel in te dienen krachtens artikel 155, lid 2, VWEU. Aangezien de Commissie daarbij ingewikkelde beoordelingen moet maken, is de rechterlijke toetsing van dit soort besluiten beperkt. Een dergelijke beperking is in het bijzonder geboden wanneer de instellingen van de Unie, zoals in de onderhavige zaak, rekening moeten houden met potentieel uiteenlopende belangen en besluiten moeten nemen die politieke keuzes impliceren waarbij rekening wordt gehouden met politieke, economische en sociale overwegingen.

Ten slotte stelt verzoekster dat haar gewettigd vertrouwen is geschonden. Zij is namelijk van mening dat de Commissie is afgeweken van haar eerdere op het gebied van sociale politiek bekendgemaakte mededelingen. In dit verband merkt het Hof op dat een instelling, door gedragsregels vast te stellen en door via de bekendmaking ervan aan te kondigen dat zij deze voortaan zal toepassen op de gevallen waarop zij betrekking hebben, weliswaar zelf grenzen stelt aan de uitoefening van haar beoordelingsbevoegdheid, maar dat bij gebreke van een uitdrukkelijke en ondubbelzinnige toezegging van de Commissie niet kan worden aangenomen dat zij in het onderhavige geval zelf grenzen heeft gesteld aan de uitoefening van haar bevoegdheid uit hoofde van een bepaling van primair recht, door zich ertoe te verbinden om uitsluitend bepaalde specifieke overwegingen te onderzoeken alvorens haar voorstel in te dienen, waardoor deze discretionaire bevoegdheid in een gebonden bevoegdheid zou worden omgezet zodra aan bepaalde voorwaarden is voldaan.

Het Hof bevestigt dus dat het Gerecht geen blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting, en wijst de hogere voorziening van EPSU in haar geheel af.

NOTA BENE: Het beroep tot nietigverklaring strekt tot nietigverklaring van met het recht van de Unie strijdige handelingen van de instellingen van de Unie. Onder bepaalde voorwaarden kunnen de lidstaten, de Europese instellingen en particulieren bij het Hof van Justitie of het Gerecht een beroep tot nietigverklaring instellen. Indien het beroep gegrond is, wordt de handeling nietig verklaard. De betrokken instelling moet in voorkomend geval voorzien in de door de nietigverklaring van de handeling ontstane leemte in de regelgeving.

NOTA BENE: Bij het Hof van Justitie kan een tot rechtsvragen beperkte hogere voorziening worden ingesteld tegen een arrest of een beschikking van het Gerecht. In beginsel heeft de hogere voorziening geen opschortende werking. Indien de hogere voorziening ontvankelijk en gegrond is, vernietigt het Hof de beslissing van het Gerecht. Ingeval de zaak in staat van wijzen is, kan het Hof de zaak zelf afdoen. In het omgekeerde geval verwijst het de zaak naar het Gerecht, dat aan de door het Hof in het kader van de hogere voorziening gegeven beslissing is gebonden.

Voor de media bestemd niet-officieel stuk, dat het Hof van Justitie niet bindt.

De [volledige tekst](#) van het arrest is op de dag van de uitspraak te vinden op de website CURIA.

Contactpersoon voor de pers: Stefaan Van der Jeught ☎ (+352) 4303 2170