

## RECHTSPRAAK

**Artikel 155 VWEU verplicht de Commissie niet een gezamenlijk richtlijnvoorstel van EU-vakbonden aan de Raad voor te leggen***Feiten*

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 over een overeenkomst wensten te onderhandelen en deze wensten te sluiten op grond van artikel 155 lid 1 VWEU. Op 21 december 2015 hebben Tuned en EUPAE de betrokken overeenkomst ondertekend. Bij brief van 1 februari 2016 hebben Tuned en EUPAE gezamenlijk de Commissie verzocht om bij de Raad krachtens artikel 155 lid 2 VWEU een voorstel in te dienen voor een besluit tot tenuitvoerlegging van de betrokken overeenkomst op het niveau van de Unie. Op 5 maart 2018 heeft de Commissie het litigieuze besluit vastgesteld, waarbij zij heeft geweigerd om dit voorstel voor een besluit bij de Raad in te dienen. In het litigieuze besluit heeft de Commissie ten eerste in wezen aangegeven dat de administraties van de centrale regeringen van de lidstaten onder het gezag van deze regeringen staan, dat zij bevoegdheden van openbaar gezag uitoefenen en dat hun structuur, organisatie en functioneren volledig tot de bevoegdheid van de lidstaten behoren. Ten tweede heeft de Commissie erop gewezen dat in veel lidstaten reeds bepalingen bestaan die een bepaald niveau van voorlichting en raadpleging garanderen voor de ambtenaren en werknemers van voornoemde administraties. Ten derde constateerde de Commissie dat het belang van deze administraties afhangt 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 de betrokken ambtenaren en werknemers aanzienlijk zou variëren van lidstaat tot lidstaat.

*Verzoek tot nietigverklaring besluit van de Commissie en hoger beroep*

Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 15 mei 2018, hebben EPSU, een vereniging die de Europese vakbonden voor werknemers van overheidsdiensten overkoepelt en die samen met de European Confederation of Independent Trade Unions (CESI) Tuned heeft opgericht, en Jan Willem Goudriaan, de secretaris-generaal van EPSU (hierna samen: 'verzoekers in eerste aanleg'), verzocht om nietigverklaring van het litigieuze besluit. Ter ondersteuning van hun beroep hebben verzoekers in eerste aanleg twee middelen aangevoerd. Met hun eerste middel, ontleend aan een onjuiste toepassing van het recht met betrekking tot de omvang van de bevoegdheden van de Commissie, hebben zij in wezen betoogd dat de Commissie op grond van artikel 155 lid 2 VWEU niet kon weigeren om bij de Raad een voorstel in te dienen voor een besluit tot tenuitvoerlegging van de betrokken overeenkomst op het

niveau van de Unie. Hun tweede middel was ontleend aan een ontoereikende en kennelijk onjuiste motivering van het litigieuze besluit. Bij het bestreden arrest heeft het Gerecht het beroep van verzoekers in eerste aanleg in zijn geheel verworpen en hen verwezen in de kosten. Wat in het bijzonder het onderzoek naar de gegrondheid van dat beroep betreft, heeft het Gerecht het eerste middel afgewezen aan de hand van, met name, een letterlijke, contextuele en teleologische uitlegging van artikel 155 lid 2 VWEU in de punten 49 tot en met 90 van het bestreden arrest, om tot de slotsom te komen dat de instellingen van de Unie niet verplicht zijn om gevolg te geven aan een gezamenlijk verzoek van de partijen bij een overeenkomst om die overeenkomst ten uitvoer te leggen op het niveau van de Unie. EPSU voert aan dat het Gerecht bij zijn letterlijke, contextuele en teleologische uitlegging van de artikelen 154 en 155 VWEU blijkt heeft gegeven 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 tussen sociale partners gesloten overeenkomsten krachtens artikel 155 lid 2 VWEU. In dit verband betoogt EPSU in wezen dat de Commissie op grond van laatstgenoemde bepaling, tenzij zij vaststelt dat de ondertekenende partijen onvoldoende representatief zijn of dat de clausules van die overeenkomst onwettig zijn, gehouden is om gevolg te geven aan een gezamenlijk verzoek van deze ondertekenende partijen tot tenuitvoerlegging van die overeenkomst op Unieniveau en om daartoe een voorstel voor een besluit in te dienen bij de Raad.

#### *Oordeel*

Het Hof van Justitie EU oordeelt als volgt.

*Artikel 155 VWEU verplicht de Commissie niet een gezamenlijk richtlijnvoorstel van EU-vakbonden aan de Raad voor te leggen*

Wat in de eerste plaats de stellingen van EPSU betreft inzake een onjuiste letterlijke uitlegging door het Gerecht van artikel 155 lid 2 VWEU, moet worden opgemerkt dat uit de bewoordingen van deze bepaling blijkt dat de tenuitvoerlegging van tussen sociale partners op Unieniveau 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 vallen, op gezamenlijk verzoek van de ondertekenende partijen bij die overeenkomsten, door een besluit van de Raad op voorstel van de Commissie. Zoals het Gerecht in punt 59 van het bestreden arrest terecht heeft opgemerkt, kan het gebruik van de gebiedende bewoordingen 'intervient' in de Franse taalversie van artikel 155 lid 2, eerste alinea, VWEU, of 'shall be implemented' in de Engelse taalversie van deze bepaling, bedoeld zijn om aan te duiden dat een op Unieniveau tussen de sociale partners gesloten overeenkomst ten uitvoer moet worden gelegd volgens een van de twee alternatieve procedures, te weten ofwel volgens de procedures en gebruiken die eigen zijn aan de sociale partners en aan de lidstaten, ofwel, voor zaken die onder artikel 153 VWEU vallen, volgens een specifieke procedure die uitmondt in de vaststelling van een Uniehandeling. Wat in het bijzonder de tenuitvoerlegging op Unieniveau van een dergelijke overeenkomst betreft, moet worden opgemerkt dat artikel 155 lid 2, eerste alinea, VWEU enkel bepaalt dat deze tenuitvoerlegging de vorm kan aannemen van de

vaststelling van een besluit van de Raad dat op gezamenlijk verzoek van de ondertekenende partijen en op voorstel van de Commissie wordt aangenomen, zonder aan te geven of laatstgenoemde verplicht is om een dergelijk voorstel in te dienen bij de Raad. Hieruit volgt dat het Gerecht niet kan worden verweten dat het in punt 60 van het bestreden arrest heeft geoordeeld dat de gebiedende bewoordingen in de Franse ('intervient') en de Engelse ('shall be implemented') taalversie van artikel 155 lid 2, eerste alinea, VWEU op zich niet de conclusie wettigen dat de Commissie verplicht is om bij de Raad een voorstel voor een besluit in te dienen wanneer zij van de partijen bij een overeenkomst een gezamenlijk verzoek in die zin ontvangt.

Aan deze conclusie wordt niet afgedaan door het – overigens niet onderbouwde – betoog van EPSU dat het feit dat in artikel 155 lid 2 VWEU de twee procedures voor de tenuitvoerlegging van een overeenkomst tussen sociale partners in dezelfde zin worden genoemd, het bindende karakter van de verplichtingen van de instellingen van de Unie uit hoofde van de tweede van die procedures niet kan afzwakken. In dit verband moet in het bijzonder worden opgemerkt dat EPSU niet aangeeft waarom uit het feit dat de aanvankelijke keuze tussen de in die zin genoemde alternatieve procedures bij de sociale partners ligt, voortvloeit dat de betrokken gebiedende bewoordingen specifiek betrekking hebben op de tweede procedure, zodat de Commissie verplicht zou zijn om een dergelijk voorstel bij de Raad in te dienen. Bovendien heeft het Gerecht in punt 62 van het bestreden arrest terecht overwogen dat de door verzoekers in eerste aanleg bepleite letterlijke uitlegging van artikel 155 lid 2 VWEU niet alleen zou inhouden dat de Commissie verplicht zou zijn om in alle omstandigheden bij de Raad een voorstel in te dienen voor een besluit tot tenuitvoerlegging op Unieniveau van de tussen de sociale partners gesloten overeenkomst, maar ook dat de Raad verplicht zou zijn om deze overeenkomst ten uitvoer te leggen en om het betrokken besluit vast te stellen.

#### *Discretionaire bevoegdheid Commissie*

Op het specifieke gebied van de sociale politiek heeft titel X van het derde deel van het VWEU met name tot doel, zoals de advocaat-generaal in punt 73 van zijn conclusie in herinnering heeft gebracht, om de rol van de sociale partners te bevorderen en om, met inachtneming van hun autonomie, de dialoog tussen de sociale partners te vergemakkelijken, en bepaalt artikel 154 lid 1 VWEU dat de Commissie met name tot taak heeft om de raadpleging van de sociale partners op het niveau van de Unie te bevorderen. Overigens heeft artikel 155 lid 2 VWEU, in de bijzondere context van de tenuitvoerlegging van op Unieniveau gesloten overeenkomsten tussen sociale partners, aan de sociale partners een recht verleend dat vergelijkbaar is met het recht waarover het Parlement en de Raad krachtens respectievelijk de artikelen 225 en 241 VWEU beschikken om de Commissie te verzoeken passende voorstellen in te dienen voor de tenuitvoerlegging van de Verdragen. Met de woorden 'op voorstel van de Commissie' kent artikel 155 lid 2 VWEU deze instelling echter een specifieke bevoegdheid toe die – ook al kan zij alleen worden uitgeoefend op gezamenlijk verzoek van de sociale partners – wanneer een dergelijk verzoek eenmaal is gedaan, lijkt op het in artikel 17 lid 2 VEU vastgestelde algemene initiatiefrecht voor de vaststelling van wetgevingshandelingen, aangezien het bestaan van een voorstel van de Commissie een voorafgaande voorwaarde is voor de vaststelling van een

besluit door de Raad op grond van die bepaling. Deze bevoegdheid maakt deel uit van de rol die aan de Commissie is toebedeeld in artikel 17 lid 1 VEU, die er in de onderhavige context in bestaat om, gelet op het algemeen belang van de Unie, te beoordelen of het opportuun is om bij de Raad een voorstel in te dienen op basis van een overeenkomst tussen de sociale partners met het oog op de tenuitvoerlegging ervan op het niveau van de Unie. In dit verband dient ook in herinnering te worden gebracht dat artikel 13 lid 2 VEU bepaalt dat iedere instelling van de Unie handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar in de Verdragen zijn toebedeeld en volgens de daarin bepaalde procedures, voorwaarden en doelstellingen. In deze bepaling komt het beginsel van institutioneel evenwicht tot uitdrukking, dat kenmerkend is voor de institutionele structuur van de Unie en dat gebiedt dat elke instelling bij de uitoefening van haar bevoegdheden die van de andere instellingen eerbiedigt (HvJ EU 14 april 2015, zaak C-409/13, ECLI:EU:C:2015:217 (*Raad/Commissie*), punt 64 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Het in artikel 17 lid 2 VEU bedoelde initiatiefrecht van de Commissie vormt een uitdrukking van dat beginsel (HvJ EU 19 december 2019, zaak C-418/18 P, ECLI:EU:C:2019:1113 (*Puppinck e.a./Commissie*), punt 60). Hetzelfde geldt, in de bijzondere context van de tenuitvoerlegging van op Unieniveau gesloten overeenkomsten tussen sociale partners, voor de specifieke bevoegdheid die artikel 155 lid 2 VWEU aan de Commissie verleent.

---

**Instantie:** Hof van Justitie van de Europese Unie

**Datum uitspraak:** 02-09-2021

**ECLI:** ECLI:EU:C:2021:656

**Zaaknummer:** C-928/19 P

**Rechters:** K. Lenaerts, R. Silva de Lapuerta, A. Prechal, M. Vilaras, E. Regan, N. Piçarra, A. Kumin, E. Juhász, M. Safjan, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos, P.G. Xuereb en N. Jääskinen

**Wetsartikelen:** 154 VWEU en 155 VWEU