

ESIMESE ASTME KOHTU OTSUS
(neljas koda laiendatud koosseisus)
17. juuni 1998*

Sotsiaalpoliitika kokkulepe – Direktiivi tühistamine – Hagi vastuvõetavus – Tööturu osapoolte staatus direktiivi vastuvõtmise protsessis – Tööturu osapoolte esindavus

Kohtuasjas T-135/96,

Union Européenne de l'Artisanat et des Petites et Moyennes Entreprises (UEAPME), Belgia õiguse alusel asutatud ühendus, asukoht Brüssel, esindajad: advokaadid Francis Herbert ja Daniel Tomasevic, Brüssel, ja advokaat Geneviève Tuts, Liège, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis, Carlos Zeyeni advokaadibüroo, 67 rue Ermesinde,

hageja,

keda toetavad:

Confédération Générale des Petites et Moyennes Entreprises et du Patronat Réel (CGPME), Prantsuse õiguse alusel asutatud ühendus, asukoht Puteaux (Prantsusmaa),

Union Professionnelle Artisanale (UPA), Prantsuse õiguse alusel asutatud ühendus, asukoht Pariis,

Nationaal Christelijk Middenstandsverbond (NCMV), Belgia õiguse alusel asutatud ühendus, asukoht Brüssel,

Koninklijke Vereniging MKB-Nederland, Madalmaade õiguse alusel asutatud ühendus, asukoht Delft (Madalmaad),

Fédération des Artisans, Luksemburgi õiguse alusel asutatud ühendus, asukoht Luxembourg,

Confederazione Generale Italiana del Artigianato (Confartigianato), Itaalia õiguse alusel asutatud ühendus, asukoht Rooma,

Wirtschaftskammer Österreich, Austria avalik-õiguslik organisatsioon, asukoht Viin,

Bundesvereinigung der Fachverbände des Deutschen Handwerks eV (BFH), Saksa õiguse alusel asutatud ühendus, asukoht Bonn (Saksamaa),

esindaja: advokaat Paul Beghin, Luxembourg, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress tema advokaadibüroo, 67 rue Ermesinde,

menetlusse astujad,

* Kohtumenetluse keel: prantsuse.

versus

Euroopa Liidu Nõukogu, esindaja: õigustalituse ametnik Frédéric Anton, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis, c/o Euroopa Investeerimispanka õigusosakonna juhataja Alessandro Morbilli, 100 boulevard Konrad Adenauer,

kostja,

keeda toetab:

Euroopa Ühenduste Komisjon, esindaja: õigustalituse ametnik Maria Patakia, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis, c/o õigustalituse ametnik Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

menetlusse astuja,

mille esemeks on nõue tühistada nõukogu 3. juuni 1996. aasta direktiiv 96/34/EÜ Euroopa Tööandjate Föderatsiooni, Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskuse ja Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni poolt lapsehoolduspuhkuse kohta sõlmitud raamkokkuleppe kohta (EÜT 1996, L 145, lk 4; ELT eriväljaanne 05/02, lk 285),

EUROOPA ÜHENDUSTE ESIMESE ASTME KOHUS (neljas koda laiendatud koosseisus)

koosseisus: koja esimees P. Lindh, kohtunikud R. García-Valdecasas, K. Lenaerts, J. D. Cooke ja M. Jaeger,

kohtusekretär: ametnik A. Mair,

arvestades kirjalikus menetluses ja 11. märtsi 1998. aasta kohtuistungil esitatut,

on teinud järgmise

otsuse

Asjaolud ja menetlus

- 1 Union Européenne de l'Artisanat et des Petites et Moyennes Entreprises (UEAPME, edaspidi „hageja”) on Euroopa ühendus, kes esindab ja kaitseb Euroopa tasandil väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate (edaspidi „VKEd”) huve.
- 2 Euroopa Ühenduse liikmesriikide (välja arvatud Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik) vahel sõlmitud sotsiaalpoliitika kokkuleppe (edaspidi „kokkulepe”), mis on lisatud Euroopa Ühenduse asutamislepingu sotsiaalpoliitika protokollile (nr 14), artikli 4 lõike 2 alusel võttis nõukogu 3. juunil 1996. aastal vastu direktiivi 96/34/EÜ Euroopa Tööandjate Föderatsiooni, Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskuse ja Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni poolt lapsehoolduspuhkuse kohta sõlmitud raamkokkuleppe kohta (EÜT 1996, L 145, lk 4; ELT eriväljaanne 05/02, lk 285).

- 3 Direktiiv 96/34 on esimene õigusakt, mis on võetud vastu kokkuleppe artiklite 3 ja 4 alusel, milles on sätestatud:

„Artikkel 3

1. Komisjoni ülesandeks on edendada tööturu osapooltega konsulteerimist ühenduse tasandil ja ta võtab kõik vastavasisulised meetmed nende dialoogi hõlbustamiseks, tagades osapooltele tasakaalustatud toetuse.
2. Sel eesmärgil konsulteerib komisjon enne sotsiaalpoliitiliste ettepanekute tegemist tööturu osapooltega ühenduse meetmete võimaliku suuna üle.
3. Kui komisjon pärast sellist konsulteerimist peab ühenduse meetmeid soovitavaks, konsulteerib ta tööturu osapooltega kavandatava ettepaneku sisu üle. Tööturu osapooled edastavad komisjonile arvamuse või vajaduse korral soovitusi.
4. Niisuguse konsultatsiooni korral võivad tööturu osapooled teatada komisjonile oma soovist alata artiklis 4 sätestatud menetlus. Menetluse kestus ei ületa üheksat kuud, kui asjaomased tööturu osapooled koos komisjoniga ei otsusta ühiselt seda pikendada.

Artikkel 4

1. Kui tööturu osapooled soovivad, võib nendevaheline dialoog ühenduse tasandil tuua kaasa lepingusuhted, kaasa arvatud kokkulepete sõlmimine.
 2. Ühenduse tasandil sõlmitud kokkuleppeid rakendatakse tööturu osapoolte ja liikmesriikide kehtivate menetluste või tavade kohaselt, artiklis 2 käsitletud küsimustes aga allakirjutanute ühisel taotlusel nõukogu otsusega komisjoni ettepaneku põhjal.
- Nõukogu teeb otsuse kvalifitseeritud häälteenamusega, välja arvatud juhul, kui kõnealuses kokkuleppes on üks või mitu sätet, mis käsitlevad artikli 2 lõikes 3 osutatud valdkondi, mille puhul nõukogu otsustab ühehäälselt.”
- 4 Oma teatise sotsiaalpoliitikat käsitleva kokkuleppe kohaldamise kohta (KOM(93) 600 (lõplik); edaspidi „teatis”) kirjeldab komisjon hagejat kui teatava kategooria ettevõtteid või nende teatavaid tegevusalasid „ulatuslikult esindavat” tööandjate liitu või ühendust, mis kuulub teatavate kategooriate töötajaid või ettevõtjaid esindavate tööandjate ja töövõtjate vaheliste üldorganisatsioonide hulka. Sellisena kuulub hageja teatise lisas 2 esitatud loetellu organisatsioonidest, kes vastavad teatise punktis 24 sätestatud kriteeriumidele, mille eesmärk on tagada kokkuleppe artiklis 3 sätestatud konsulteerimise nõuetekohane toimimine. Loetellu kuuluvad tööandjate ja töövõtjate vahelised üldorganisatsioonid ning teatavate kategooriate töötajaid või ettevõtjaid esindavad üldorganisatsioonid. Teatise punktis 49 kinnitab komisjon, et tema „arvates sätestatakse [selles] teatise uue menetluse rakendamise aluseks kirjad, et tegevus oleks tulemuslik ja avatud”. [Siin ja edaspidi on osundatud teatist tsiteeritud mitteametlikus tõlkes.]

- 5 1983. aastal koostas komisjon lapsehoolduspuhkust ja perekondlikel põhjustel antavat puhkust käsitleva direktiivi ettepaneku, mida nõukogu vastu ei võtnud. 21. jaanuaril 1995. aastal otsustas komisjon kooskõlas kokkuleppe artikli 3 lõikega 2 konsulteerida tööturu osapooltega ühenduse tegevuse võimaliku suuna üle seoses töö- ja pereelu sobitamiseга.
- 6 6. aprillil 1995. aastal esitasid hageja ja mõned esindavad ühendused, kellega oli konsulteeritud, komisjonile dokumendi, mis sisaldas ühist seisukohta. Sellele dokumendile allakirjutanud soovitasid tungivalt komisjonil teha kõik temast olenev, tagamaks, et teatavaid tähtsaid küsimusi ja teatavaid tööturu osapoolte esindajaid ei jäetaks läbirääkimistelt välja.
- 7 1995. aasta juunis konsulteeris komisjon ühenduse meetmeid soovitavaks pidades kooskõlas kokkuleppe artikli 3 lõikega 3 veel kord tööturu osapooltega kavandatava ettepaneku sisu üle. 5. juulil 1995. aastal esitasid hageja ja teised eelnimetatud ühendused uuesti ühise seisukoha.
- 8 Samal päeval teavitasi Euroopa Tööandjate Föderatsioon, Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskus ja Euroopa Ametiühingute Konföderatsioon komisjoni kooskõlas kokkuleppe artikli 3 lõikega 4 oma soovist kasutada artikli 4 lõikega 1 antud võimalust alustada läbirääkimisi lapsehoolduspuhkuse teemal.
- 9 6. novembril 1995. aastal leppisid Euroopa Tööandjate Föderatsioon, Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskus ja Euroopa Ametiühingute Konföderatsioon kokku raamkokkuleppe ettepanekus. 14. detsembril 1995. aastal sõlmisid nad lapsehoolduspuhkust käsitleva raamkokkuleppe (edaspidi „raamkokkulepe”) ja esitasid selle komisjonile taotlusega, et see rakendataks nõukogu otsusega komisjoni ettepaneku põhjal kooskõlas kokkuleppe artikli 4 lõikega 2. Vahepeal teatas hageja oma 30. novembri ja 13. detsembri 1995. aasta teadetes komisjonile, et tal on kahju, et ei ole saanud tööturu osapoolte dialoogist osa võtta, ning kritiseeris kavandatavat raamkokkulepet.
- 10 20. detsembril 1995. aastal edastas komisjon raamkokkuleppe koopia neile organisatsioonidele, kellega ta oli samamoodi nagu hagejaga konsulteerinud või keda ta oli teavitanud, ent kes ei olnud allakirjutanud, kutsudes neid 5. jaanuaril 1996. aastal teavitamiseks ja aruteluks kohtumisele. Hageja osales sellel kohtumisel.
- 11 Sellistel asjaoludel võttis nõukogu 3. juunil 1996. aastal vastu direktiivi 96/34, millega jõustati raamkokkulepe.
- 12 Hageja esitas EÜ asutamislepingu artikli 173 alusel hagiavalduse, mis saabus Esimese Astme Kohtu kantseleisse 5. septembril 1996. aastal, paludes direktiivi 96/34 tühistada.
- 13 Nõukogu esitas Esimese Astme Kohtu kantseleisse 21. novembril 1996. aastal saabunud eraldi dokumendiga kodukorra artikli 114 lõike 1 kohaselt vastuvõetamatuse vastuväite. Hageja esitas selle vastuväite kohta 30. jaanuaril 1997. aastal oma märkused, mis registreeriti kantseleis 31. jaanuaril 1997.

18. märtsi 1997. aasta määrusega otsustas Esimese Astme Kohus (neljas koda) lükata oma otsus selles küsimuses edasi kuni lõpliku kohtuotsuse tegemiseni.
- 14 20. jaanuaril 1997. aastal esitatud avaldusega taotles komisjon vastavalt Esimese Astme Kohtu kodukorra artiklile 115 ja Euroopa Ühenduste Kohtu põhikirja artikli 37 esimesele lõigule luba astuda menetlusse nõukogu seisukohtade toetuseks. 18. märtsi 1997. aasta määrusega andis Esimese Astme Kohtu neljanda koja esimees komisjonile loa menetlusse astuda. 17. juunil 1997. aastal esitas komisjon menetlusse astuja seisukohad ja hageja esitas nende kohta oma märkused 9. septembril 1997.
- 15 24. jaanuaril 1997. aastal esitatud avaldusega taotlesid Confédération Générale des Petites et Moyennes Entreprises et du Patronat Réel (CGPME), Prantsuse õiguse alusel asutatud ühendus, asukoht Puteaux (Prantsusmaa), Union Professionnelle Artisanale (UPA), Prantsuse õiguse alusel asutatud ühendus, asukoht Pariis, Nationaal Christelijk Middenstandsverbond (NCMV), Belgia õiguse alusel asutatud ühendus, asukoht Brüssel, Koninklijke Vereniging MKB-Nederland, Madalmaade õiguse alusel asutatud ühendus, asukoht Delft (Madalmaad), Fédération des Artisans, Luksemburgi õiguse alusel asutatud ühendus, asukoht Luxembourg, Confederazione Generale Italiana del Artigianato (Confartigianato), Itaalia õiguse alusel asutatud ühendus, asukoht Rooma, Wirtschaftskammer Österreich, Austria avalik-õiguslik organisatsioon, asukoht Viin, ja Bundesvereinigung der Fachverbände des Deutschen Handwerks eV (BFH), Saksa õiguse alusel asutatud ühendus, asukoht Bonn, vastavalt Esimese Astme Kohtu kodukorra artiklile 115 ja Euroopa Ühenduste Kohtu põhikirja artikli 37 teisele lõigule luba astuda menetlusse hageja nõuete toetuseks. 18. märtsi 1997. aasta määrusega lubas Esimese Astme Kohtu neljanda koja esimees neil menetlusse astuda (kohtuasi T-135/96: UEAPME vs. nõukogu, EKL 1997, lk II-373). 18. juunil 1997. aastal esitasid eelnimetatud isikud menetlusse astuja seisukohad ja nõukogu esitas nende kohta oma märkused 8. septembril 1997.
- 16 Esimese Astme Kohtu 18. aprilli 1997. aasta otsusega suunati kohtuasi neljandale kojale laiendatud koosseisus. Esialgsed menetluspooled nõustusid selle protsessitoiminguga.
- 17 Ettekandja-kohtuniku ettekande põhjal otsustas Esimese Astme Kohus (neljas koda laiendatud koosseisus) avada suulise menetluse eelnevate uurimistoiminguteta. Menetlust korraldavate meetmete raames palus ta siiski pooltel enne kohtuistungit vastata kirjalikult mitmele küsimusele ja nõukogul esitada teatavate dokumentide koopiad. Need nõuded täideti kehtestatud tähtaegade jooksul.
- 18 Poolte kohtukõned ja vastused Esimese Astme Kohtu küsimustele kuulati ära 11. märtsi 1998. aasta avalikul kohtuistungil.

Poolte nõuded

- 19 Hageja palub Esimese Astme Kohtul:
- tühistada asutamislepingu artikli 173 alusel direktiiv 96/34;

- teise võimalusena tühistada asutamislepingu artikli 173 alusel direktiiv 96/34 üksnes seoses selle kohaldamisega VKEde suhtes, millele on viidatud kokkuleppe artikli 2 lõikes 2;
 - mõista kohtukulud välja nõukogult.
- 20 Nõukogu palub Esimese Astme Kohtul:
- jätta hagi vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata;
 - teise võimalusena jätta hagi põhjendamatusse tõttu rahuldamata;
 - mõista kohtukulud välja hagejalt ja hageja nõuete toetuseks menetlusse astunud pooltelt.
- 21 Hageja nõuete toetuseks menetlusse astunud pooled paluvad Esimese Astme Kohtul:
- tunnistada nende menetlusseastumist hageja nõuete toetuseks;
 - tühistada asutamislepingu artikli 173 alusel direktiiv 96/34 ja teise võimalusena tühistada asutamislepingu artikli 173 alusel direktiiv 96/34 üksnes seoses selle kohaldamisega VKEde suhtes, millele on viidatud kokkuleppe artikli 2 lõikes 2;
 - mõista kohtukulud, sealhulgas nende menetlusse astumisest tingitud kulud, välja nõukogult.
- 22 Nõukogu seisukohtade toetuseks menetlusse astunud komisjon palub Esimese Astme Kohtul:
- jätta hagi vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata;
 - jätta hagi põhjendamatusse tõttu rahuldamata;
 - mõista kohtukulud välja hagejalt ja hageja nõuete toetuseks menetlusse astunud pooltelt.
- 23 Hageja esitab hagi toetuseks viis väidet: i) kokkuleppe artikli 3 lõike 1 ja artikli 4 lõike 1 rikkumine; ii) *patere legem quam ipse fecisti* põhimõtte rikkumine; iii) esindavate organisatsioonide erinev kohtlemine; iv) kokkuleppe artikli 2 lõike 2 rikkumine ning v) subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtete rikkumine.

Vastuvõetavus

Poolte argumendid

- 24 Oma vastuvõetamatuse vastuväites kinnitab nõukogu, et hagi on vastuvõetamatu vaidlusaluse meetme laadi tõttu ja teise võimalusena asjaolu tõttu, et direktiiv 96/34 ei puuduta hagejat otseselt ega isiklikult.

- 25 Nõukogu väidab, et direktiiv 96/34 on seadusandlik akt ja seetõttu ei saa selline juriidiline isik nagu hageja selle suhtes asutamislepingu artikli 173 neljanda lõigu kohaselt tühistamismenetlust algatada. Kui tühistamismenetluse algatab eraisik, siis on see vastuvõetav tingimusel, et vaidlusalune meede on oma vormist või õiguslikust nimetusest olenemata tegelikult otsus asutamislepingu artikli 189 tähenduses (Euroopa Kohtu 6. oktoobri 1982. aasta otsus kohtuasjas 307/81: *Alusuisse vs. nõukogu ja komisjon*, EKL 1982, lk 3463; 29. jaanuari 1985. aasta otsus kohtuasjas 147/83: *Binderer vs. komisjon*, EKL 1985, lk 257; 24. veebruari 1987. aasta otsus kohtuasjas 26/86: *Deutz und Geldermann vs. nõukogu*, EKL 1987, lk 941, punkt 6, ja 29. juuni 1989. aasta otsus liidetud kohtuasjades 250/86 ja 11/87: *RAR vs. nõukogu ja komisjon*, EKL 1989, lk 2045). Käesoleval juhul on vaidlusalusel meetmel selgelt kõik tunnused, mis on iseloomulikud direktiivile. Nõukogu väitel ei ole võimalik teha täpselt kindlaks nende isikute arvu ega isegi isikut, kelle suhtes direktiivi 96/34 kohaldatakse. Samuti ei ole selles nimetatud hagejat. Et direktiiv 96/34 on eriti üldsõnaline, siis ei kohaldata seda enne, kui liikmesriigid on selle siseriiklikku õigusse üle võtnud, ja neil on selles väga laialdane kaalutusõigus.
- 26 Teise võimalusena väidab nõukogu, et vaidlusalune meede ei puuduta hagejat otseselt ega isiklikult. Direktiiv 96/34 ei saa hagejat otseselt puudutada, sest selle eesmärk ei ole kehtestada õigusi isikutele, vaid üksnes kohustusi liikmesriikidele, kellel on teadaolevalt laialdane kaalutusõigus selle suhtes, kuidas nad täidavad oma kohustust tagada selle ülevõtmine. Teiseks rõhutab nõukogu, et hageja ei ole tõendanud teatavaid talle iseloomulikke omadusi ega tõsiasju, mis eristavad teda kõigist teistest isikutest nii, et teda tuleks käsitleda direktiivist 96/34 isiklikult puudutatuna. Nõukogu nimetab eri tegureid, mille põhjal ta need järeldused tegi.
- 27 Nõukogu juhib tähelepanu sellele, et hageja ei saa väita, et tema tühistamishagi on vastuvõetav üksnes seetõttu, et ta osales direktiivi vastuvõtmise protsessis, sest endiselt on tõsi, et direktiiv 96/34 on üldiselt ja abstraktselt sõnastatud seadusandlik akt ega ole adresseeritud hagejale (vt Euroopa Kohtu 23. novembri 1995. aasta määrust kohtuasjas C-10/95 P: *Asocarne vs. nõukogu*, EKL 1995, lk I-4149, punkt 40; Esimese Astme Kohtu 20. oktoobri 1994. aasta määrust kohtuasjas T-99/94: *Asocarne vs. nõukogu*, EKL 1994, lk II-871, ja 11. jaanuari 1995. aasta määrust kohtuasjas T-116/94: *Cassa Nazionale di Previdenza ed Assistenza a favore degli Avvocati e Procuratori vs. nõukogu*, EKL 1995, lk II-1).
- 28 Samuti ei ole asjakohased Euroopa Kohtu 2. veebruari 1988. aasta otsus liidetud kohtuasjades 67/85, 68/85 ja 70/85: *Van der Kooy jt vs. komisjon* (EKL 1988, lk 219) ega 24. märtsi 1993. aasta otsus kohtuasjas C-313/90: *CIRFS jt vs. komisjon* (EKL 1993, lk I-1125), mis puudutavad vastavalt abi keelamise või asutamislepingu artikli 93 lõikes 2 sätestatud menetluse algatamisest keeldumise otsuseid. Nõukogu väidab, et ühendusel, kes ei ole vaidlusaluse meetme adressaat, on hagemisõigus üksnes siis, kui ta on tegutsenud ühe või mitme oma liikme asemel, kes oleksid ise pädevad vastuvõetavat hagi esitama (Esimese Astme Kohtu 6. juuli 1995. aasta otsus liidetud kohtuasjades T-447/93, T-448/93 ja T-449/93: *AITEC jt vs. komisjon*, EKL 1995, lk II-1971, punkt 60), või kui ta suudab tõendada piisavat huvi enda nimel menetluse alustamiseks (eespool viidatud kohtuotsus *Van der Kooy vs. komisjon*, punktid 17–25).

- 29 Käesoleval juhul ei saa hageja nõukogu arvates väita, et menetluse algatamisel tegutses ta ühe või mitme oma liikme nimel, keda direktiiv 96/34 isiklikult puudutab: ühelgi hageja liikmel ei ole sellist hagemisõigust.
- 30 Samamoodi ei saa hageja väita, et direktiiviga 96/34 kahjustati tema õigust võtta osa läbirääkimistest tööturu osapoolte vahel sõlmitud kokkulepete üle kooskõlas kokkuleppe artikliga 4, sest direktiiviga jõustatakse kokkulepe, mille sõlmimisel hageja ei osalenud, kuigi ta osales selle läbirääkimistele eelnenud konsulteerimisel.
- 31 Seetõttu soovib nõukogu osutada, et hagejal ei saa olla huvi käesoleva menetluse algatamiseks üksnes selle tõttu, et teda on tunnustatud teatavaid huve esindavana. Ta väidab, et asjaolu, et vaidlusaluse meetme kohaldamisala arvestades ei ole hageja piisavalt esindav, muudab tema hagi vastuvõetamatuks. Et hageja esindab üksnes teatavate kategooriate ettevõtjaid, siis ei saa tunnustada seda, et tal on hagemisõigus meetme vastu, mis puudutab kõiki ettevõtjaid. Märkimisväärne on, et hageja ei vaidlusta seda, et ta on teatise lisas 2 nimetatud kui „teatavate kategooriate töötajaid või ettevõtjaid esindav üldorganisatsioon”. Pealegi ei ole tal õigust pidada läbirääkimisi sotsiaalõigusnormide üle Euroopa tasandil ja see ei ole ka tema ettenähtud ülesanne. Igal juhul, isegi kui hagejat tunnustataks vaidlusaluse meetme kohaldamisala arvestades esindavana, ei oleks tal siiski piisavat huvi menetluse algatamiseks, sest direktiiv 96/34 ei mõjuta teda ühegi sellise asjaolu tõttu, mis eristaks teda kõigist teistest isikutest. Selleks peab hageja esmalt tõendama, et väidetav esindavus on talle ainuomane. Seda ei ole ta siiski teinud.
- 32 Nõukogu väidab ka, et menetluse algatamise huvi tõendamiseks ei saa hageja väita, et tal on läbirääkija staatus või õigus läbirääkimisi pidada; samuti ei saa ta tugineda õigusele kasutada tõhusat õiguskaitsevahendit.
- 33 Esiteks ei ole nõukogu väite kohaselt hagejal õigus, kui ta väidab, et tal on „läbirääkija staatus” ja „õigus läbirääkimisi pidada”. Küsimus, kas organisatsioonil on läbirääkija staatus, on faktiline asjaolu, mida tuleb hinnata, vaadeldes selle organisatsiooni olukorda läbirääkimiste lõpus. Käesoleval juhul kinnitab nõukogu, et hageja ei ole ühelgi korral osalenud tööturu osapoolte vahelistel läbirääkimistel, mille tulemusena sõlmiti raamkokkulepe. Et hageja pole suutnud tõendada, et ta on mingil viisil läbirääkimisprotsessis osalenud, ei saa ta väita, et tal on läbirääkija staatus. Teiseks ei saa läbirääkimisõigust, millele hageja tugineb, järeldada üksnes asjaolust, et temaga konsulteeriti või et ta osales konsultatsioonimenetluses.
- 34 Nõukogu rõhutab esiteks, et järjestikused sündmused, mis algasid konsulteerimisega ja mille lõpus võeti direktiiv 96/34 vastu, ei ole ühte ja samasse menetlusse kuuluvate toimingute jada. Kokkuleppe artiklitega 2 ja 4 on kehtestatud kaks eraldi menetlust.
- 35 Esimene menetlus, millele on osutatud kokkuleppe artiklis 2, algab siis, kui komisjon konsulteerib tööturu osapooltega eesmärgiga koostada kokkuleppe artikli 3 lõikes 3 osutatud ettepanek. Hagejaga konsulteeritigi selle menetluse kõnealuses etapis. Teine menetlus, millele on osutatud kokkuleppe artiklis 4, algab tööturu osapoolte vaheliste läbirääkimistega eesmärgiga koostada komisjoni ettepanek. Komisjon ei vastuta teise menetluse läbirääkimiste etapi eest ja

koostatav dokument on erasikute vaheline kokkulepe. Hageja ei osalenud teise menetluse algust tähistanud läbirääkimiste etapis.

- 36 Nõukogu märgib järgmisena, et ainus seos kahe menetluse vahel on teise menetluse alguspunkt, mis kattub esimese menetluse konsultatsioonietapiga. Nõukogu kinnitab ka, et need kaks menetlust ei lõpe sama liiki õigusakti vastuvõtmisega. Pärast esimest menetlust, mis on tüüpiline õigusloome menetlus, võetakse vastu nõukogu meede kokkuleppe artikli 2 alusel kooskõlas asutamislepingu artiklis 189c sätestatud „koostöömenetlusega”, see tähendab koostöös Euroopa Parlamendiga ning pärast Majandus- ja Sotsiaalkomiteega konsulteerimist. Teine menetlus, mis on olemuselt lepingu sõlmimise protsess, mis viiakse läbi majandus- ja sotsiaalhuve esindavate poolte poolt ja nende korraldusel, toob kaasa nõukogu meetme vastuvõtmise kokkuleppe artikli 4 alusel kooskõlas menetlusega, mille puhul ei nähta ette konsulteerimist Euroopa Parlamendi ega Majandus- ja Sotsiaalkomiteega. Seetõttu väidab nõukogu, et asjaolu, et isikuga konsulteeriti esimese menetluse raames, ei anna õigust tugineda asjaolule, et isik jäeti teisest menetlusest välja.
- 37 Lisaks ei anna nõukogu arvates ükski säte tööturu osapoolte esindajale õigust ühtegi õigusnormi teiste selliste esindajatega läbi rääkida sel põhjusel, et tal on õigus sellele, et komisjon temaga konsulteerib. Kokkuleppega ja täpsemalt selle artikli 3 lõikega 4 antakse tööturu osapooltele üksnes võimalus teineteisega läbi rääkida ega anta neile õigusi. Ainus õigus, millele hageja saab tugineda, on õigus sellele, et komisjon konsulteerib temaga, sest ta kuulub teatisele lisatud loetellu. Käesoleval juhul on hagejaga nõuetekohaselt konsulteeritud.
- 38 Vastusena väitele, millele hageja *a contrario* põhjendades tugineb seoses Esimese Astme Kohtu 21. veebruari 1995. aasta määrusega kohtuasjas T-117/94: Associazione Agricoltori della Provincia di Rovigo jt vs. komisjon (EKL 1995, lk II-455) ja 3. juuni 1997. aasta määrusega kohtuasjas T-60/96: Merck jt vs. komisjon (EKL 1997, lk II-849), väidab nõukogu, et hageja nimetatud reeglit (mille nõukogu vaidlustab) ei saaks käesoleval juhul kohaldada, sest nõukogu, kes vastutas kõnealuse meetme eest, ei olnud kohustatud hagejaga konsulteerima. Selline kohustus oli üksnes komisjonil.
- 39 Igal juhul, isegi kui hageja läbirääkimisõigust oleks pidanud tunnustatama, ei oleks see piisav, et teda eristada, sest sellise õiguse võiks omistada ka igale teisele tööturu osapoole esindajale, kellega konsulteeriti, ent kellega raamkokkulepet läbi ei räägitud.
- 40 Teiseks väidab nõukogu, et hageja tugineb ekslikult õigusele kasutada tõhusat õiguskaitsevahendit, et tõendada oma huvi algatada menetlus käesolevas kohtuasjas. Esiteks ei ole hageja suutnud nõukogu arvates tõendada, et asutamislepingu artiklile 177 vastav eelotsusetaotlus ei oleks tõhus vahend, et tagada direktiivi 96/34 kehtivuse läbivaatamine. Lisaks ei saa hageja tugineda kohtupraktikale, millele ta viitab (Euroopa Kohtu 22. mai 1990. aasta otsus kohtuasjas C-70/88: parlament vs. nõukogu, EKL 1990, lk I-2041), sest tal ei ole õigust kollektiivläbirääkimistel osaleda. Lisaks ei tähendaks järeldus

vastuvõetamatuse kohta, et ühenduse kohtud keelduksid tunnistamast hageja esindavust seoses VKEde huvide üldise kaitsega.

- 41 Nõukogu seisukohtade toetuseks menetlusse astunud komisjon väidab samuti, et hagi on vastuvõetamatu. Ta rõhutab eriti kahte punkti. Esiteks ei saa väita, et direktiiv 96/34 puudutab hagejat isiklikult. Seoses sellega väidab komisjon, et hageja seisund käesolevas kohtuasjas on mitmes mõttes sarnane talunike ja kalurite ühenduste omaga, kes olid hagejad kohtuasjas *Associazione Agricoltori della Provincia di Rovigo jt vs. komisjon*, milles Esimese Astme Kohus leidis, et vaidlusalune meede ei puuduta neid isiklikult. Hoolimata nende väitest, et neid tuleb käsitleda isiklikult puudutatuna, sest neil on õigus osaleda vaidlusaluse meetme kohase, komisjonile hindamiseks esitatava tegevuskava koostamisel, lükkas Esimese Astme Kohus tagasi väite, et üht ühendust puudutab teatava ettevõtjate kategooria üldhuvie mõjutav meede isiklikult sellepärast, et ta on seda ettevõtjate kategooriat esindav, kui seda meedet tuleb pidada üldmeetmeks, seda kohaldatakse objektiivselt määratletud olukordades ja see toob endaga kaasa õiguslikke tagajärgi üldiselt ja abstraktselt kindlaks määratud isikute rühmale (eespool viidatud määrus kohtuasjas *Associazione Agricoltori della Provincia di Rovigo jt vs. komisjon*, punktid 16 ja 24).
- 42 Teiseks kinnitab komisjon, et hagejal ei ole Euroopa Ühenduste Kohtu määratletud otsest huvi, millele ta võib oma hagi vastuvõetavuse tõendamiseks tugineda. Komisjon väidab, et vastupidi hageja väidetele peavad selleks, et hagejat saaks käsitleda otseselt puudutatuna, tulenema vaidlusaluse meetme õiguslikud tagajärjed hageja jaoks otse meetmest endast ning mitte järgnevast otsusest, millele vaidlusalune meede vältimatult või automaatselt aluse annab (vt seoses sellega kohtujurist Van Gerven'i 15. juuni 1993. aasta arvamust kohtuasjas C-213/91: *Abertal jt vs. komisjon*, EKL 1993, lk I-3177, punkt 20). Käesolevas kohtuasjas jätab vaidlusalune meede selgelt liikmesriikidele märkimisväärse kaalutusõiguse seoses vahenditega, mida selles seatud eesmärkide saavutamiseks kasutada. Lisaks on komisjon teinud ettepaneku, pidades silmas raamkokkuleppe laadi ja sisu, et nõukogu võtaks vastu just direktiivi, mis võimaldab märkimisväärselt ulatuslikku kaalutusõigust seoses selle rakendamisega riigi tasandil.
- 43 Hageja vaidlustab nõukogu ja komisjoni esitatud argumendid.
- 44 Vastusena nõukogu esitatud argumentidele väidab hageja esiteks, et käesoleva hagi vastuvõetavust tuleb hinnata direktiivi 96/34 erilist laadi arvestades. Seoses sellega rõhutab ta, et see on esimene õigusmeede, mille pidi kokkuleppe ja protokoll'i põhjal vastu võtma. Selle ainus eesmärk on kehtestada liikmesriikidele kohustus rakendada raamkokkulepet, mis on sõlmitud kolme tööandjate ja töövõtjate vahelise üldorganisatsiooni vahel. Direktiivi 96/34 sisu määrasid kindlaks need organisatsioonid ise, samal ajal kui ühenduse institutsioonidel, keda on üldiselt kutsutud üles osalema õigusloome protsessis, oli üksnes formaalne roll (vt direktiivi 96/34 kolmeteistkümnendat ja neljateistkümnendat põhjendust ning Euroopa Parlamendi raportit komisjoni ettepaneku kohta seoses selle direktiiviga). Samuti on märkimisväärne asjaolu, et komisjon väljendas oma teatise arvamust, et nõukogul ei ole rohkem pädevust tööturu osapoolte vahel sõlmitud kokkuleppesse muudatusi teha. Seetõttu usaldati lapsehoolduspuhkuse ühtlustamine kõigis

Euroopa Liidu liikmesriikides, välja arvatud Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigis, üksnes nendele kolmele tööturu osapoolte esindajale, kes oma algatusel alustasid kokkuleppe artikli 4 lõikes 2 sätestatud läbirääkimisi teistest sellistest komisjoni tunnustatud esindajatest sõltumata. Sellises olukorras ei saa direktiivi 96/34 võrdsustada siiani Euroopa Ühenduste Kohtu poolt selles kontekstis vaadeldud direktiividega. See erineb klassikalisest direktiivist kahe asjaolu tõttu.

- 45 Esiteks ei ole käesoleval juhul direktiivi kasutamist õigusaktina nõudnud ükski asutamislepingu säte, vaid see oli kahe valiku tagajärg. Esiteks otsustasid tööandjate ja töövõtjate vahelised üldorganisatsioonid, kes pidasid raamkokkuleppe üle läbirääkimisi, jõustada see *erga omnes*, kuigi nad oleksid võinud piirduda läbirääkimiste pidamisega lihtkokkuleppe üle, millel oleks *inter partes* mõju. Teiseks otsustas komisjon esitada nõukogule direktiivi ettepaneku, et muuta raamkokkuleppe *erga omnes* kohustuslikuks, kuigi kokkuleppe artikli 4 lõike 2 kohaselt oleks ta võinud valida ka muu asutamislepingu artiklis 189 sätestatud õigusakti või – nagu väidab Saksamaa valitsus oma seisukohas kokkuleppega seotud menetlusküsimuste kohta – ta oleks võinud teha ettepaneku üksnes *sui generis* otsuse vastuvõtmiseks. Nende kahe valiku tõttu ei ole argumendid, millele isiku poolt direktiivi tühistamiseks esitatud hagi vastuvõetamatuse näitamiseks tavaliselt tuginetakse, käesoleval juhul asjakohased. Paradoksaalne on väita, et direktiivi 96/34 õiguslik laad mõjutab käesoleva hagi vastuvõetavust – see tähendaks, et asjaolu, et hageja on esindav organisatsioon, kes on läbirääkimistelt välja jäetud, takistab tal saavutamast raamkokkuleppe ja selle päritolu läbivaatamist ühenduse kohtu poolt seepärast, et kokkuleppe sõlminud tööandjate ja töövõtjate vahelised üldorganisatsioonid otsustasid laiendada selle mõjuala teistele tööturu osapoolte esindajatele, samas kui hageja vaidlustab eelkõige selle laiendamise õiguspärasust. Samuti tähendaks see, et valides õigusaktiks direktiivi, eelistades seda teistele õigusakti liikidele, mida ta oleks võinud soovitada või isegi oleks pidanud soovitama, on komisjon olnud valmis jätma hageja kogu õiguskaitsest ilma.
- 46 Teiseks väidab hageja, et direktiivi 96/34 eriline laad asetab esindavad organisatsioonid, kes jäeti läbirääkimistelt välja, eriolukorda, mida nõukogu ei saa arvesse võtmata jätta. Argument, et hagejat ei puuduta küsimus isiklikult, sest ta ei ole raamkokkuleppele allakirjutanu, on kõrvaline, sest vaidluse keskmes on just küsimus, kas hageja oleks pidanud osalema läbirääkimistel ja kirjutama raamkokkuleppele alla.
- 47 Lisaks ei arvesta hageja arvates nõukogu argumendid, mis tuginevad direktiivi 96/34 sisu analüüsile ja mille põhjal tehakse järeldus, et see direktiiv on seadusandlik akt, selle erilist laadi. Seega kritiseerib ta argumenti, mis tugineb asjaolule, et teda ei ole direktiivis mainitud, kinnitades, et see tähendaks, et tema osalemine läbirääkimistel oleks olnud piisav, et muuta hagi vastuvõetavaks. See argument annaks läbirääkimistel osalenud tööturu osapooltele lisapõhjuse hagejat mitte kaasata. Samuti ei võeta argumendis, et direktiivi sisu on üsna ebamäärane ja jätab liikmesriikidele laialdase kaalutusõiguse, arvesse asjaolu, et sisu määrasid kindlaks tööturu osapooled, mitte nõukogu, ning et hageja esimene väide põhineb eelkõige täpsuse puudumisel (vt eespool punkti 23).

- 48 Teiseks kinnitab hageja, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt ei takista meetme õiguslik laad seda, et meede puudutab mõnda asjaomast ettevõtjat isiklikult (Euroopa Kohtu 21. veebruari 1984. aasta otsus liidetud kohtuasjades 239/82 ja 275/82: *Allied Corporation jt vs. komisjon*, EKL 1984, lk 1005, punkt 11; Euroopa Kohtu 23. mai 1985. aasta otsus kohtuasjas 53/83: *Allied Corporation jt vs. nõukogu*, EKL 1985, lk 1621, punkt 4; Euroopa Kohtu 16. mai 1991. aasta otsus kohtuasjas C-358/89: *Extramet Industrie vs. nõukogu*, EKL 1991, lk I-2501, punkt 13; ja Euroopa Kohtu 18. mai 1994. aasta otsus kohtuasjas C-309/89: *Codorniu vs. nõukogu*, EKL 1994, lk I-1853, punkt 19). Kuigi nimetatud kohtuasjad on seotud üksnes määruste vastu esitatud hagidega, ei ole hageja arvates selle kohtupraktika kohaldamata jätmise seetõttu, et vaidlusalune meede on direktiiv, põhjendatud, sest nende kahe õigusakti erinevus ei seisne asjaolus, et need on üldiselt kohaldatavad, vaid asjaolus, et direktiiv on kohustuslik liikmesriikide jaoks, kellele see on adresseeritud, seoses „saavutatava tulemusega”, võimaldades neil samal ajal valida vormi ja meetodeid (vt kohtujurist Van Gervenettepanekut Euroopa Kohtu 12. veebruari 1992. aasta otsuses liidetud kohtuasjades C-48/90 ja C-66/90: *Madalmaad jt vs. komisjon*, EKL 1992, lk I-565).
- 49 Samuti ei tuleks käesolevat hagi tunnistada vastuvõetamatuks asutamislepingu artikli 173 neljanda lõigu tähtsahelise tõlgendamise alusel, mille kohaselt on otsused ainsad meetmed, mille kohta isik võib tühistamishagi algatada. Hageja väidab, et sätteid, mis reguleerivad ühenduse kohtutesse pöördumise võimalusi, on alati tõlgendatud eesmärgiga tagada tõhus õiguskaitse, ja mitte üksnes seoses vaidlustatavate õigusaktidega (vt Euroopa Kohtu 9. veebruari 1984. aasta otsust liidetud kohtuasjades 316/82 ja 40/83: *Kohler vs. kontrollikoda*, EKL 1984, lk 641, ja Esimese Astme Kohtu 24. märtsi 1994. aasta otsust kohtuasjas T-3/93: *Air France vs. komisjon*, EKL 1994, lk II-121), vaid ka seoses asjaomaste institutsioonidega (vt Euroopa Kohtu 15. juuni 1976. aasta otsust kohtuasjas 110/75: *Mills vs. Euroopa Investeerimispank*, EKL 1976, lk 955; 23. aprilli 1986. aasta otsust kohtuasjas 294/83: *Les Verts vs. parlament*, EKL 1986, lk 1339; 3. juuli 1986. aasta otsust kohtuasjas 34/86: *nõukogu vs. parlament*, EKL 1986, lk 2155; ning 2. detsembri 1992. aasta otsust kohtuasjas C-370/89: *SGEEM ja Etroy vs. Euroopa Investeerimispank*, EKL 1992, lk I-6211).
- 50 Hageja kinnitab, et 20. oktoobri 1994. aasta määrus kohtuasjas *Asocarne vs. nõukogu* (punkt 17), milles Esimese Astme Kohus märkis isiku poolt direktiivi tühistamiseks esitatud hagi tagasilükkamist õigustades, et „isikute õiguskaitse tagavad nõuetekohaselt ja piisavalt liikmesriikide kohtud, mis jälgivad direktiivide ülevõtmist eri liikmesriikide õigusse”, leidis akadeemilises õiguskirjanduses kriitilist vastukaja, ning et kuigi Euroopa Kohus toetas oma 23. novembri 1995. aasta määruses Esimese Astme Kohtu määrust, ei tuginenud ta apellatsioonkaebuse tagasilükkamisel mitte üksnes põhjendustele, et otsuseid kohtuasjades *Van der Kooy jt vs. komisjon* ja *CIRFS jt vs. komisjon*, mis olid seotud otsustega, ei saanud kohaldada selle kohtuasja puhul, mis oli seotud direktiiviga, vaid ka põhjendusele, et kõnealune direktiiv oli võetud vastu pärast menetlust, milles hageja osalemist ei olnud ette nähtud, erinevalt olukorrast, mis andis aluse otsusele kohtuasjas *CIRFS jt vs. komisjon*. Hageja rõhutab siiski, et direktiiv 96/34 võeti vastu menetluse kohaselt, mis ei näe ette mitte üksnes tööturu

osapoolte – nagu hageja – osalemist, vaid mis eksisteeris üksnes sellise osalemise tõttu ja nende poolte tehtud valiku tõttu, kes on tegelikult selle eest vastutavad isikud.

- 51 Kolmandaks väidab hageja, et direktiiv 96/34 puudutab teda isiklikult, sest see meede mõjutab teda teatavate talle omaste tunnuste või teda iseloomustavate faktiliste asjaolude tõttu, mis teda kõigist teistest isikutest eristavad. Komisjon tunnistas hagejat oma teatises kui organisatsiooni, mis vastab selle dokumendi punktis 24 sätestatud esindavuse kriteeriumidele. Lisaks konsulteeris komisjon temaga kahe etapi jooksul, mis on ette nähtud kokkuleppe artikli 3 lõigetega 2 ja 3. Pealegi on hageja väitel tema esindatavad huvid ainsad, millele on kokkuleppe artikli 2 lõike 2 alusel ette nähtud erikaitse, mille kohaselt ei tohi VKEde loomist ja arengut takistada kokkuleppe alusel kehtestatud õigusnormide rakendamine. Lisaks väidab hageja, et raamkokkuleppe põhiteema avaldab VKEdele nii suurt mõju, et need võivad kannatada ulatuslikku kahju sellepärast, et hageja ei osalenud läbirääkimistel, millega rikuti tõsiselt kokkuleppe artikli 2 lõiget 2. Sellest tuleneb, et direktiiv 96/34 puudutab hagejat isiklikult tema ülesande tõttu, mida ta oleks pidanud selle meetme ettevalmistamisel täitma.
- 52 Neid tegureid silmas pidades väidab hageja, et tema tegevus vastab nõuetele, mis on ette nähtud kohtuotsustes *Van der Kooy vs. komisjon ja CIRFS jt vs. komisjon* ja millele ühendus peab vastama, tõendamaks, et ta on isiklikult puudutatud. Lisaks on *Esimese Astme Kohtu 27. aprilli 1995. aasta otsusest kohtuasjas T-96/92: CCE de la Société Générale des Grandes Sources jt vs. komisjon (EKL 1995, lk II-1213, punktid 35 ja 36)* selge, et selleks, et direktiiv 96/34 isikut otseselt puudutaks, piisab isiku õigusest osaleda läbirääkimistel, kuigi ta ei pruugi seda tegelikult teha. Igal juhul ei saa nõukogu väita, et hageja ei ole isiklikult puudutatud seetõttu, et ta ei osalenud läbirääkimistel, sest käesoleva kohtuasja keskmes on just asjaolu, et direktiivi 96/34 ettevalmistamise ajal ei tunnustatud hageja seisundit ja staatust läbirääkijana.
- 53 Neljandaks väidab hageja, et tema hagiavalduse kaks tahku näitavad, et direktiivi vastuvõtmine mõjutab otseselt tema huve.
- 54 Esimene on seotud direktiivi koostamise viisiga ja sellega vaidlustatakse hageja kui tunnustatud esindava organisatsiooni meelevaldne väljajätmine läbirääkimistelt. See õigusmeede, milles on talletatud raamkokkulepe, millega hageja ei olnud seotud, mõjutab otseselt hageja enda huve, kuivõrd see mõjutab hageja üht põhiülesannet vastavalt kokkuleppe artikli 4 lõikele 2 – osaleda läbirääkimistel sotsiaalvaldkonna kokkulepete üle (vt selle kohta kohtuotsust *CCE de la Société Générale des Grandes Sources jt vs. komisjon*, punkt 38).
- 55 Teine on seotud raamkokkuleppe sisuga, mida on kritiseeritud kui liiga ebamäärast ja üldist, kuivõrd sellega jäetakse liikmesriikidele õigus „lubada erikokkuleppeid”, et rahuldada VKEde tegevus- ja korraldusvajadusi. Igatahes väidab hageja, et tal on otsene huvi tagada VKEde huvide arvessevõtmine raamkokkuleppes, mis tuleb liikmesriikide õigusesse üle võtta.

- 56 Oma repliigis osutab hageja asjaolule, et nõukogu ise tunnistab, et hagi vastuvõetavust ei saa käsitleda selle omadusi arvesse võtmata, ent hageja väitel võib tema seisukohta seoses sellega kritiseerida. Ühest küljest märgib ta, et nõukogu väitel saab VKEsid esindav ühendus tugineda kokkuleppe artikli 2 lõike 2 järgimisele üksnes sellise direktiivi puhul, mida kohaldatakse ainult VKEde suhtes. See on hageja arvates veider argument, sest sellega nähakse ette direktiiv, mida kohaldatakse üksnes VKEde suhtes ning mis tekitab haldus-, finants- ja õiguspiirangud VKEde loomisele ja arendamisele. Teisest küljest väidab hageja, et on absurdne väita, et kui direktiiv ei puuduta üksnes VKEsid, siis ei või üks neid esindav organisatsioon tõstatada Esimese Astme Kohtus küsimust, et ei täideta õigusnormi, mis nõuab VKEde huvide erikaitset – kokkuleppe artikli 2 lõige 2 –, seetõttu, et ühendus esindab just neid ettevõtjaid.
- 57 Hageja väidab, et kui rikutakse tema õigusi läbirääkijana, arvestades tema pädevust ühe tööturu osapoole esindajana, siis peab ta saama tugineda ühenduse õigusega ettenähtud õiguskaitsele, olenemata vastuvõetud meetme sisust. Hageja väidab, et tema esindavus mõjutab hagi vastuvõetavust, ning võrdleb oma seisundit Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskuse omaga, mis kaitseb üksnes avaliku sektori ettevõtjaid.
- 58 Vastusena komisjoni argumentidele väidab hageja, et tegelik küsimus ei seisne selles, kas direktiiv 96/34 puudutab teda otseselt või isiklikult, vaid pigem selles, kuidas ta saab tagada kohtu hukkamõistu sellele, et on rikutud tema õigust osaleda kollektiivläbirääkimistel Euroopa tasandi raamkokkuleppe üle. Igal juhul väidab hageja, et kaks komisjoni esitatud argumenti tuleks tagasi lükata.
- 59 Esiteks väidab hageja, et direktiiv 96/34 puudutab teda isiklikult. Ta kinnitab, et määrus kohtuasjas Associazione degli Agricoltori della Provincia di Rovigo jt vs. komisjon käsitles teistsuguseid asjaolusid. Selles kohtuasjas ei tunnistanud Esimese Astme Kohus hagi vastuvõetamatuks mitte seetõttu, et ta pidas komisjoni kohustust konsulteerida kõnealuste ühendustega ebapiisavaks, et neid eristada, vaid seetõttu, et ta leidis, et selline kohustus ei tulenenud vaidlusaluse meetme vastuvõtmist reguleerivatest eeskirjadest (punktid 30 ja 31). Hageja põhjendab *a contrario*, et ettevõtjatel on isiklik huvi meetme vaidlustamiseks juhul, kui enne selle vastuvõtmist on nendega konsulteeritud tulenevalt nendega konsulteerinud institutsiooni kohustusest. Lisaks väidab ta, et seda tõlgendust kinnitati Esimese Astme Kohtu määruses kohtuasjas Merck jt vs. komisjon (punktid 73 ja 74), millega tunnistati hagi vastuvõetamatuks põhjendusel, et komisjon ei olnud kohustatud enne vaidlusaluse meetme vastuvõtmist hagejate seisukohti ära kuulama. Hageja rõhutab, et kohtuotsuses Merck jt kinnitas komisjon selgelt, et isikliku huvi olemasolu tuleb tunnustada, kui samas eksisteerib kohustus hageja seisukohad meetme ettevalmistamise etapis ära kuulata (punkt 34).
- 60 Teiseks väidab hageja, et tal on otsene huvi taotleda direktiivi 96/34 tühistamist. Rõhutades, et direktiivil 96/34 ei ole sellele omast sisu, vaid see pelgalt sisaldab raamkokkulepet, mille üle läbi rääkides on rikutud hageja õigust kollektiivläbirääkimistel osaleda, selgitab hageja, et tema kriitika puudutab viisi, kuidas raamlepingu läbirääkimisi peeti, mis põhjendab hageja otsust huvi direktiivi 96/34 vaidlustamiseks. Seoses sellega viitab hageja kohtuotsusele CCE

de la Société Générale des Grandes Sources jt vs. komisjon (punkt 38), milles Esimese Astme Kohus keeldus tunnistamast, et hagejaks olnud ametiühingutel oli otsene huvi, kuna töötajate esindajate endi õigusi ei olnud kahjustatud.

- 61 Seetõttu väidab hageja, et ta ei ole isik, keda mõjutab üksnes ühenduse meetme sisu, vaid isik, kelle oleks pidanud ühenduse õiguse kõrgema tasandi sätete alusel kaasama õigusakti läbirääkimistesse. Et komisjon ei ole taganud kokkuleppe järgimist, siis väidab hageja, et tal peab olema võimalik pöörduda Esimese Astme Kohtusse, mille ülesanne on oma tühistamismenetluste alast pädevust kasutades nõuda ühenduse õiguse järgimist. Hageja lisab, et tema kasutuses ei ole ühtki muud tõhusat õiguskaitsevahendit – kindlasti mitte tegevusetushagi või eelotsusetaotlust, mida soovitati –, mille abil ta oleks saanud tagada kohtu hukkamõistu protsessile, mille käigus on tema kui Euroopa tööturu ühe osapoolte esindaja eesõigusi eiratud (eespool viidatud kohtuotsus parlament vs. nõukogu, punkt 20).

Esimese Astme Kohtu hinnang

- 62 Käesolevas kohtuasjas peab kohus hindama, kas asutamislepingu artikli 173 neljanda lõigu alusel esitatud juriidilise isiku hagi, millega taotletakse nõukogu poolt kokkuleppe artikli 4 lõike 2 alusel vastu võetud direktiivi tühistamist, on vastuvõetav.
- 63 Kuigi asutamislepingu artikli 173 neljandas lõigus ei ole selgeid sätteid juriidiliste isikute esitatud direktiivi tühistamise hagide vastuvõetavuse kohta, on Euroopa Kohtu kohtupraktika põhjal selge, et üksnes tõsiasi, et vaidlusalune meede on direktiiv, ei ole piisav, et muuta hagi vastuvõetamatuks (vt selle kohta Euroopa Kohtu 29. juuni 1993. aasta otsust kohtuasjas C-298/89: Gibraltar vs. nõukogu, EKL 1993, lk I-3605, ja eespool viidatud Euroopa Kohtu 23. novembri 1995. aasta määrust kohtuasjas Asocarne vs. nõukogu). Euroopa Kohus uuris oma määrukses kohtuasjas Asocarne vs. nõukogu, olles märkinud, et vaidlusalune meede on direktiiv, küsimust, kas tegelikult oli tegemist otsusega – olgugi et see oli vastu võetud direktiivi vormis –, mis puudutas hagejat otseselt ja isiklikult asutamislepingu artikli 173 neljanda lõigu tähenduses. Seoses sellega tuleb märkida, et ühenduse institutsioonid ei saa üksnes õigusakti valiku kaudu jätta isikuid ilma õiguskaitsest, mida see asutamislepingu säte pakub (vt Esimese Astme Kohtu 30. septembri 1997. aasta määrust kohtuasjas T-122/96: Federolio vs. komisjon, EKL 1997, lk II-1559, punkt 50). Lisaks on kokkuleppe artikli 4 lõike 2 esimeses lõigus sätestatud, et „ühenduse tasandil sõlmitud kokkuleppeid rakendatakse tööturu osapoolte ja liikmesriikide kehtivate menetluste või tavade kohaselt, artiklis 2 käsitletud küsimustes aga allakirjutanute ühisel taotlusel nõukogu otsusega komisjoni ettepaneku põhjal”. Kui see on nii, siis üksnes tõsiasi, et õigusakti vormiks on valitud direktiiv, ei saa käesoleva kohtuasja puhul lubada nõukogul takistada isikuid neile asutamislepinguga antud õiguskaitsevahendeid kasutamast.
- 64 Seetõttu tuleb esiteks määrata kindlaks, kas direktiiv 96/34 on seadusandlik akt või tuleb seda käsitada direktiivi vormis vastu võetud otsusena. Selleks, et teha kindlaks, kas meede on üldiselt kohaldatav või mitte, tuleb seda hinnata selle laadi

ja õiguslike tagajärgede põhjal, mille see peab kaasa tooma või tegelikult kaasa toob (eespool viidatud kohtuotsus *Alusuisse vs. nõukogu ja komisjon*, punkt 8).

- 65 Direktiivi 96/34 artiklis 1 on märgitud: „Käesoleva direktiivi eesmärk on jõustada tööandjate ja töövõtjate vaheliste üldorganisatsioonide (Euroopa Tööandjate Föderatsiooni, Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskuse ja Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni) vahel 14. detsembril 1995. aastal sõlmitud lisana esitatud raamkokkulepe lapsehoolduspuhkuse kohta.” Raamkokkuleppe klausli 1 „Eesmärk ja reguleerimisala” punktides 1 ja 2 on vastavalt sätestatud, et „käesolev kokkulepe sätestab miinimumnõuded, mis on mõeldud töötavate vanemate lapsehooldusega seotud ja ametialaste ülesannete sobitamise hõlbustamiseks” ning „käesolevat kokkulepet kohaldatakse kõikide mees- ja naistöötajate suhtes, kellel on liikmesriigi kehtiva seaduse, kollektiivlepingu või tava kohaselt määratletud tööleping või -suhe”.
- 66 Kuigi hageja kritiseeris seda, et raamkokkuleppe rakendamiseks kokkuleppe artikli 4 lõike 2 alusel on valitud õigusakti vormiks direktiiv, ei väitnud ta, et direktiiv 96/34 ei vasta direktiivina asutamislepingu artiklis 189 sätestatud nõuetele. Piisab tõdemusest, et direktiiv 96/34 on adresseeritud liikmesriikidele (artikkel 3), kes peavad võtma kõik vajalikud meetmed, mis võimaldavad neil igal ajal tagada direktiiviga nõutud tulemused (artikli 2 lõige 1), ning et artiklis 1 osutatud raamkokkuleppe sõnastuse kohaselt võivad riigi ametiasutused valida vormi ja meetodid, mis võimaldavad neil need tulemused saavutada.
- 67 Seetõttu on direktiiv 96/34 seadusandlik akt ning ei ole otsus asutamislepingu artikli 189 tähenduses.
- 68 Teiseks tuleb teha kindlaks, kas direktiivi 96/34 õiguslikust laadist olenemata võib väita, et see puudutab hagejat otseselt ja isiklikult.
- 69 Tuleks pidada meeles, et eespool viidatud kohtupraktika kohaselt võib isegi õigusmeede, mida kohaldatakse asjaomaste ettevõtjate suhtes üldiselt, teatavatel asjaoludel puudutada mõnda neist isiklikult (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsust *Extramet Industrie vs. nõukogu*, punkt 13, kohtuotsust *Codorniu vs. nõukogu*, punkt 19, ja määrust kohtuasjas *Federolio vs. komisjon*, punkt 58). Füüsilised või juriidilised isikud võivad väita, et meede puudutab neid isiklikult, üksnes siis, kui see mõjutab neid teatavate neile omaste tunnuste või neid iseloomustavat faktiliste asjaolude tõttu, mis neid kõigist teistest isikutest eristavad (*Euroopa Kohtu* 15. juuli 1963. aasta otsus kohtuasjas 25/62: *Plaumann vs. komisjon*, EKL 1963, lk 107, 223; *Esimese Astme Kohtu* 27. aprilli 1995. aasta otsus kohtuasjas T-12/93: *CCE de Vittel jt vs. komisjon*, EKL 1995, lk II-1247, punkt 36; ja eespool viidatud määrus kohtuasjas *Federolio vs. komisjon*, punkt 59).
- 70 Seoses sellega põhinevad kõik hageja esitatud eri väited eeldusel, et tal on eriõigused seoses kokkuleppega kehtestatud menetlustega tema pädevusse kuuluvate meetmete vastuvõtmiseks ning et neid õigusi on rikutud.
- 71 Käesoleval juhul tuleb selleks, et teha kindlaks, kas direktiiv 96/34 on hagejat tegelikult mõjutanud teatavate talle omaste tunnuste või teda iseloomustavate

faktiliste asjaolude tõttu, mis teda kõigist teistest isikutest eristavad, vaadelda direktiivi vastuvõtmisele eelnenud menetluse erijooni, alustades kokkuleppega kehtestatud menetluste analüüsist. Kokkuleppe sätete põhjal on selge, et on kaks menetlust, mille kohaselt võib selle eesmärkide saavutamiseks vajalikke meetmeid vastu võtta.

- 72 Neil menetlustel on sama esimene etapp, mille jooksul komisjon konsulteerib tööturu osapooltega kooskõlas kokkuleppe artikli 3 lõigetega 2 ja 3. Ent artikli 3 lõikes 3 ei ole öeldud, millised tööturu osapoolte esindajad on hõlmatud. Komisjon on sellele vastavalt sätestanud oma teatises mitu kriteeriumi, mis võimaldavad tal teha kindlaks need tööturu osapoolte esindajad, kelle esindavus annab tema arvates neile õiguse, et nendega esimeses etapis konsulteeritakse, nagu see on kohustuslik kõigi kokkuleppel põhinevate ühenduse algatuste puhul. Nende kriteeriumide põhjal koostas komisjon loetelu, mis on esitatud tema teatise lisas 2. Teatise punktis 24 märgib komisjon, et loetelu tuleb selles valdkonnas omandatud kogemuste põhjal üle vaadata. Hagejat on loetelus nimetatud kui teatavate kategooriate töötajaid või ettevõtjaid esindavat üldorganisatsiooni. On ilmne, et komisjon konsulteeris temaga kooskõlas kokkuleppe artikli 3 lõigetega 2 ja 3.
- 73 Seoses esimese menetlusega võib kokkuleppe artikli 2 alusel järeldada, et nõukogu võib pärast Majandus- ja Sotsiaalkomiteega konsulteerimist ning asutamislepingu artiklis 189c osutatud menetlust järgides võtta vastu direktiive kokkuleppe artikli 2 lõikes 1 loetletud valdkondades või tegutsedes ühehäälselt komisjoni ettepaneku põhjal pärast Euroopa Parlamendiga ja Majandus- ja Sotsiaalkomiteega konsulteerimist kokkuleppe artikli 2 lõikes 3 loetletud valdkondades. Seoses teise menetlusega tuleneb kokkuleppe artiklist 4, et tööturu osapoolte vahel Euroopa tasandil sõlmitud kokkuleppe võib rakendada kas tööturu osapooltele ja liikmesriigile omaste menetluste ja tavade kohaselt või kokkuleppe artiklis 2 hõlmatud küsimustes allakirjutanud poolte ühisel taotlusel nõukogu otsusega komisjoni ettepaneku põhjal. Vaidlusalune meede võeti vastu teise menetluse kohaselt.
- 74 Kokkuleppe artikli 3 lõigetes 2 ja 3 sätestatud konsulteerimisetapiga algava menetluse käik on järgmine. Kokkuleppe artikli 3 lõikes 4 on sätestatud, et tööturu osapooled võivad teavitada komisjoni oma soovist algatada artiklis 4 sätestatud protsess ning et menetluse kestus ei või ületada üheksat kuud, välja arvatud juhul, kui asjaomased tööturu osapooled ja komisjon otsustavad koos seda pikendada. Nagu eespool märgitud, on kokkuleppe artiklis 4 sätestatud ka see, et tööturu osapoolte vahelise dialoogi tulemusena võidakse sõlmida kokkuleppeid, mida nõukogu võib artiklis 2 hõlmatud küsimustes allakirjutanud poolte ühisel taotlusel rakendada.
- 75 Seega ei ole kokkuleppe artikli 3 lõikes 4 ega artiklis 4 läbirääkimistel osalevaid „tööturu osapooli” selgelt määratletud. Sellegipoolest näitab sätete ülesehitus ja eelneva konsultatsioonietapi toimumine seda, et tööturu osapoolte esindajad, kes osalevad läbirääkimistel, peavad olema vähemalt nende hulgas, kellega komisjon konsulteeris. See ei tähenda siiski seda, et kõigil, kellega komisjon konsulteerib – teatise lisas 2 loetletud tööturu osapoolte esindajad – on õigus läbirääkimistel osaleda. Läbirääkimiste etapp, mis võib alata komisjoni algatatud

konsulteerimisetapi jooksul, sõltub üksnes nende tööturu osapoolte esindajate algatusest, kes soovivad selliseid läbirääkimisi alustada. Läbirääkimiste etapiga seotud tööturu osapoolte esindajad on seetõttu need, kes on näidanud oma vastastikust valmisolekut algatada kokkuleppe artiklis 4 sätestatud protsess ja järgivad seda lõpuni.

- 76 Teatise punktis 31 on osas „Konsulteerimisest läbirääkimisteni” märgitud lisaks, et „sõltumatute läbirääkimiste jooksul ei pea sotsiaalpartnerid mingil juhul piirduma komisjonis ettevalmistamisel oleva ettepaneku sisuga või sellesse muudatuste tegemisega, pidades silmas siiski seda, et ühenduse meetmed ei või olla ulatuslikumad kui komisjoni ettepanek; asjaomased sotsiaalpartnerid on need, kes on nõus üksteisega läbi rääkima; selline kokkulepe on tervikuna eri organisatsioonide otsustada; siiski asub komisjon seisukohale, et kokkuleppele allakirjutanud organisatsioonid peaksid silmas pidama kokkuleppe artikli 2 lõikes 2 osutatud väikesi ja keskmise suurusega ettevõtjaid käsitlevaid sätteid”.
- 77 Samuti on teatise sõnastuse põhjal selge, et lisa 2 esitatud loetelu (komisjoni poolt esindavaks peetavad tööturu osapooled) on koostatud selleks, et rahuldada üksnes kokkuleppe artikli 3 lõigetes 2 ja 3 sätestatud konsultatsioonietapi korraldusvajadusi. Komisjon nimetab seda üksnes selles teatise osas, mis käsitleb konsulteerimist sotsiaalpartneritega (punktid 11–28), täpsemalt punktides 22–28 pealkirja „Organisatsioonid, kellega konsulteeritakse” all; ta ei viita sellele kordagi osas, mis käsitleb läbirääkimiste etappi (teatise punktid 29–36 pealkirja „Konsulteerimisest läbirääkimisteni” all).
- 78 Järelikult ei anta kokkuleppe artikli 3 lõigetega 2–4 ega artikliga 4 ühelegi tööturu osapoolte esindajale, olenemata väidetavalt esindatavatest huvidest, õigust osaleda läbirääkimistel, mida on kokkuleppe artikli 3 lõike 4 kohaselt alustatud, isegi kui kõigil tööturu osapooltel, kellega on kokkuleppe artikli 3 lõigete 2 ja 3 kohaselt konsulteeritud, on võimalik selliseid läbirääkimisi algatada.
- 79 Pelk asjaolu, et hageja võttis komisjoniga mitmel korral ühendust, paludes võimalust osaleda läbirääkimistel teiste tööturu osapooltega, ei mõjuta seda seisukohta, sest sel viisil algatatud läbirääkimiste etapi eest vastutavad asjaomased tööturu osapoolte esindajad, mitte komisjon.
- 80 Samamoodi ei anta kokkuleppe artikli 2 lõike 2 esimese lõiguga hagejale õigust osaleda artikli 3 lõikes 4 osutatud läbirääkimistel. Kuigi mõõndavasti on kokkuleppe artikli 2 lõike 2 esimese lõigu teises lauses märgitud, et „sellised direktiivid hoiduvad haldus-, finants- ja õiguslike piirangute kehtestamisest viisil, mis pidurdaks väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate loomist ja arengut”, ei ole selles lõigus sätestatud, et VKEde esindajad võivad automaatselt osaleda tööturu osapoolte poolt kooskõlas kokkuleppe artikli 3 lõikega 4 algatatud läbirääkimistel (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsust CCE de la Société Générale des Grandes Sources jt vs. komisjon, punkt 29). Selles on sätestatud oluline kohustus, mille täitmise peavad ühenduse kohtud vaatama läbi mis tahes huvitatud poole nõudmisel, kes algatab asjaomase hagi, ning mitte üksnes meetme tühistamise hagi korral vastavalt asutamislepingu artikli 173 neljandale lõigule. Seetõttu ei saa ükski VKEsid esindav üldorganisatsioon, olenemata oma väidetavast esindavuse

tasemest, järeltada kokkuleppe artikli 2 lõike 2 esimese lõigu alusel õigust sellistel läbirääkimistel osaleda.

- 81 Kohus peab tagasi lükkama ka hageja poolt eriti kohtuistungil ajal esitatud väite, et kohtupraktika kohaselt tuleb teatavaid ühenduse õiguse olulisi sätteid selleks, et need kehtiksid, tunnistada sellisena, et neil on menetluslikud tagajärjed. Hageja viidatud sellekohane kohtupraktika ei toeta järeltadust – kokkuleppe artikli 2 lõike 2 esimese lõigu alusel –, et tal on õigus osaleda kõigil tööturu osapoolte algatatud läbirääkimistel kooskõlas kokkuleppe artikli 3 lõikega 4. Seega ühest küljest ei kinnitanud Euroopa Kohus oma 17. jaanuari 1980. aasta määruses kohtuasjas 792/79 R: *Camera Care vs. komisjon* (EKL 1980, lk 119), et teatavad olulised sätted – antud juhul asutamislepingu artiklid 85 ja 86 – on menetluslike tagajärjedega, vaid määras kindlaks selle sätte, mis antud juhul sätestas komisjoni erivolitused, s.o nõukogu 6. veebruari 1962. aasta määruse nr 17 (esimene määrus asutamislepingu artiklite 85 ja 86 rakendamise kohta) (EÜT 1962, 13, lk 204, ELT eriväljaanne 08/01, lk 3) artikli 3 lõike 1 kohaldamisala. Teiseks tegi Euroopa Kohus oma 27. oktoobri 1993. aasta otsuses kohtuasjas C-127/92: *Enderby* (EKL 1993, lk I-5535) eelotsuse selle kohta, kellel lasub tõendamiskohustus seoses küsimusega, kas teatav tava tööandjate ja töövõtjate suhetes on asutamislepingu artikliga 119 vastuolus olev diskrimineerimine. Selles kohtuasjas ei andnud Euroopa Ühenduste Kohus seega isikule menetlusõigust seoses ühenduse institutsiooni poolt õigusakti vastuvõtmise menetlusega, millega on tegemist käesolevas kohtuasjas.
- 82 Eeltoodud kaalutlustest tuleneb, et kokkuleppe sätteid arvestades ei saa hageja väita, et tal on üldine õigus osaleda kokkuleppes sätestatud teise menetluse läbirääkimiste etapis või käesoleva kohtuasja kontekstis isiklik õigus osaleda läbirääkimistel raamkokkuleppe üle.
- 83 Siiski ei ole see iseenesest piisav, et tunnistada käesolev hagi vastuvõetamatuks. Arvestades selle menetluse erijooni, mille tulemusena direktiiv 96/34 kokkuleppe artikli 4 lõike 2 alusel vastu võeti, on lisaks vaja kindlaks määrata, kas sellega, et nõukogu või komisjon ei täitnud oma sellele menetlusele vastavaid kohustusi, on rikutud mõnda hageja õigust, arvestades, et hageja õiguste kaitse eeldab, et teda tuleb käsitleda otseselt ja isiklikult puudutatuna, kui teatavad talle omased tunnused või teda iseloomustavad faktilised asjaolud teda kõigist teistest isikutest eristavad (vt eespool punktis 69 viidatud kohtupraktikat).
- 84 Seoses sellega tuleb märkida, et kuigi üksnes asjaomased tööturu osapooled peavad algatama kokkuleppe artikli 3 lõikes 4 ja artiklis 4 osutatud menetluse kohase läbirääkimiste etapi ja selle eest vastutama (vt eespool punkte 75 ja 76), kui nad sõlmivad kokkuleppe, mille rakendamist ühenduse tasandil nad kokkuleppe artikli 4 lõike 2 alusel ühiselt taotleavad, peab nõukogu tegutsema komisjoni ettepaneku põhjal. Seega adresseerivad asjaomased tööturu osapooled oma ühise taotluse komisjonile, kes hakkab selle põhjal menetlust juhtima ja määrab kindlaks, kas on asjakohane esitada seoses sellega nõukogule ettepanek.
- 85 Komisjon peab tegutsema kooskõlas põhimõtetega, mis reguleerivad tema tegevust sotsiaalpoliitika valdkonnas, täpsemalt kokkuleppe artikli 3 lõikes 1 väljendatud

- põhimõttega, mille kohaselt „komisjoni ülesanne on edendada tööturu osapooltega konsulteerimist ühenduse tasandil ja ta võtab kõik asjakohased meetmed nende dialoogi hõlbustamiseks, tagades osapooltele tasakaalustatud toetuse”. Nagu hageja ja komisjon on õigesti märkinud, peab komisjon menetluse läbiviimises osalemise õiguse tagasisaamisel eelkõige kontrollima kõnealusele kokkuleppele allakirjutanute esindavust.
- 86 Komisjon kohustus oma teatise ka kontrollima kokkuleppele allakirjutanud tööturu osapoolte esindavust, enne kui teeb nõukogule ettepaneku võtta vastu otsus, mis tuleb ühenduse tasandil rakendada. Seega märkis komisjon oma teatise punktis 39, et ta „koostab nõukogule otsuste ettepanekud pärast seda, kui ta on kontrollinud osapoolte esindavust, nende volitusi ja kollektiivkokkuleppe iga klausli „õiguspärasust” seoses ühenduse õigusega ning artikli 2 lõikes 2 osutatud väikesi ja keskmise suurusega ettevõtteid käsitlevaid sätteid”.
- 87 Nõukogu peab omalt poolt kontrollima, kas komisjon on täitnud oma kokkuleppes tulenevat kohustust, sest kui see ei ole nii, siis on nõukogul oht ratifitseerida menetluslik rikkumine, mis võib tema vastuvõetud meetme kehtetuks muuta.
- 88 Asjakohane on rõhutada komisjoni ja nõukogu kohustust kontrollida kokkuleppe artikli 3 lõike 4 ja artikli 4 kohaselt sõlmitud ja nõukogul ühenduse tasandil rakendada palutud kokkuleppele allakirjutanute esindavust. Kahe kõnealuse institutsiooni osalemise tulemusel kiidetakse heaks nende sätetega reguleeritud menetluse asjaomasel etapis tööturu osapoolte vahel sõlmitud kokkulepe, andis sellele õiguslikku laadi ühenduse toetuse, kasutamata tavapäraseid menetlusi, mis on õigusnormide koostamiseks asutamislepinguga ette nähtud ja mis nõuavad Euroopa Parlamendi osalemist. Kohtupraktika kohaselt näitab selle institutsiooni osalemine ühenduse õigusloome protsessis demokraatlikku aluspõhimõtet, mille kohaselt osaleb rahvas võimu teostamisel esinduskogu kaudu (Euroopa Kohtu 11. juuni 1991. aasta otsus kohtuasjas C-300/89: komisjon vs. nõukogu, EKL 1991, lk I-2867, punkt 20; 29. oktoobri 1980. aasta otsus kohtuasjas 138/79: Roquettes Frères vs. nõukogu, EKL 1980, lk 3333, punkt 33, ning otsus kohtuasjas 139/79: Maizena vs. nõukogu, EKL 1980, lk 3393, punkt 34). Seoses sellega tuleks märkida, et kooskõlas viidatud kohtupraktikaga tuleneb nõukogu poolt kokkuleppe artikli 2 alusel vastu võetud meetmete demokraatlik õiguspärasus sellest, et Euroopa Parlament osaleb esimeses menetluses (vt eespool punkti 73).
- 89 Seevastu teine menetlus, millele on kokkuleppe artikli 3 lõikes 4 ja artiklis 4 osutatud, ei näe ette Euroopa Parlamendi osalemist. Siiski nõuab demokraatia põhimõtte, millele liit on rajatud, et kui Euroopa Parlament õigusloome protsessis ei osale, oleks rahva osalemine muul viisil tagatud, käesoleval juhul tööturu osapoolte esindajate kaudu, kes sõlmisid kokkuleppe, mille nõukogu jõustas, tehes otsuse kvalifitseeritud hääleteenamusega komisjoni ettepaneku põhjal ja tuginedes ühenduse tasandi õiguslikule alusele. Selleks et teha kindlaks, kas seda nõuet täidetakse, peavad komisjon ja nõukogu kontrollima, kas kokkuleppele allakirjutanud on tegelikult esindavad.
- 90 See kohustab neid tegema kindlaks, kas kõnealuse kokkuleppe sisu arvestades on kõik allakirjutanud kokku piisavalt esindavad. Kui sellises ulatuses esindavus

puudub, siis peavad komisjon ja nõukogu keelduma ühenduse tasandil kokkulepet rakendamast. Sel juhul on tööturu osapoolte esindajal, kellega komisjon kooskõlas kokkuleppe artikli 3 lõigetega 2 ja 3 konsulteeris, ent kes ei olnud kokkuleppe osalised, ning kelle eriline esindavus – taas seoses kokkuleppe sisuga – on vajalik, et tagada allakirjutanute kollektiivne esindavus nõutaval tasemel, õigus takistada komisjoni ja nõukogu rakendamast ühenduse tasandil kokkulepet õigusakti abil. Õiguskaitse, mille sellise õiguse olemasolu tagab, kui selliste omadustega mitteallakirjutanud esindajad esitavad tühistamishagi nõukogu meetme vastu, mis jõustab ühenduse tasandil kokkuleppe, põhinedes kokkuleppe artikli 4 lõikele 2, tähendab, et neid tuleb käsitleda sellest meetmest otse ja isiklikult puudutatuna. Tuleb lisada, et sarnastel põhjendustel on nii Euroopa Kohus kui ka Esimese Astme Kohus juba tunnistanud seadusandliku laadi meetme tühistamishagi vastuvõetavaks, kui ülimuslik õigusnorm nõudis, et meetme eest vastutav isik võtaks arvesse hageja erilisi asjaolusid (vt Euroopa Kohtu 17. jaanuari 1985. aasta otsust kohtuasjas 11/82: Piraiki-Patraiki jt vs. komisjon, EKL 1985, lk 207, punktid 11–32; Euroopa Kohtu 26. juuni 1990. aasta otsust kohtuasjas C-152/88: Sofrimport vs. komisjon, EKL 1990, lk I-2477, punktid 11–13; ja Esimese Astme Kohtu 14. septembri 1995. aasta otsust liidetud kohtuasjades T-480/93 ja T-483/93: Antillean Rice Mills jt vs. komisjon, EKL 1995, lk II-2305, punktid 67–78).

- 91 Käesoleval juhul on esiteks vaja kindlaks määrata, kas komisjon ja nõukogu kontrollisid tõepoolest, et raamkokkuleppele allakirjutanute kollektiivne esindavus oli piisav. Nõukogu esitatud teabest selgub, et selline kontrollimine viidi tegelikult läbi. Nõukogu ja komisjon on käesoleva menetluse jooksul selgitanud, et nad kontrollisid nii allakirjutanute esindavuse ulatust kui ka nende esindavust seoses raamkokkuleppe põhilise reguleerimisalaga. Direktiivi 96/34 kolmeteistkümnendas põhjenduses on lisaks kinnitatud, et nõukogule kooskõlas kokkuleppe artikli 4 lõikega 2 esitatud ettepanekut koostades võttis komisjon arvesse raamkokkuleppele allakirjutanute esindavust. Lisaks esitas nõukogu vastusena Esimese Astme Kohtu taotlusele, mis tehti menetlust korraldava meetme raames, väljavõttes nõukogu sotsiaalküsimuste töörühma dokumentidest, mis puudutasid tema 22. veebruari, 5. märtsi ja 12. märtsi 1996. aasta koosolekuid ja mis kinnitavad selgelt, et allakirjutanute esindavuse küsimust arutati nõukogus.
- 92 Selles olukorras ei ole hageja pelk kinnitus, et komisjon ja nõukogu ei kontrollinud, kas raamkokkuleppele allakirjutanud olid esindavad, piisav selleks, et muuta küsitavaks mõlema institutsiooni läbiviidud kontrollimise tegelikkus, arvestades nõukogu poolt seoses sellega esitatud tõendusmaterjale. Igal juhul näitavad mitmed tabelid, mille nõukogu oma vasturepliigile lisas, ja komisjoni uuring, mida kasutati teatise lisas 2 loetletud tööturu osapoolte esindajate liigitamiseks – kusjuures seda liigitust hageja ei vaidlustanud –, vähemalt seda, et mõlemad institutsioonid hoidsid end käesoleva kohtuasjaga seotud tööturu osapoolte esindavusega kursis.
- 93 Teiseks on vaja kindlaks määrata, kas nende institutsioonide tehtud kontroll raamkokkuleppele allakirjutanute kollektiivse esindavuse kohta vastas sellega seotud nõuetele, nagu on kirjeldatud eespool punktides 83–90.

- 94 Esimene punkt, mida peab silmas pidama, on see, et raamkokkuleppe eesmärk oli sätestada asjakohased miinimumnõuded kõigiks töösuheteks nende vormist olenemata (vt eespool punkti 65). Kui erinevad raamkokkuleppele allakirjutanud peavad vastama piisava kollektiivse esindavuse nõudele, peavad nad seega olema pädevad esindama kõiki ettevõtjate ja töötajate kategooriaid ühenduse tasandil.
- 95 Teiseks on raamkokkuleppele allakirjutanud kolm isikut, kes on loetletud komisjoni teatise lisas 2 tööandjate ja töövõtjate vaheliste üldorganisatsioonidena, erinevalt teatavate kategooriate töötajaid ja ettevõtjaid esindavatest üldorganisatsioonidest, kelle hulka hageja oli paigutatud.
- 96 Esmapilgul ei saa nõukogule ette heita seda, et ta asus komisjoni hinnangu alusel seisukohale, et raamkokkuleppele allakirjutanud olid selle kokkuleppe sisu suhtes piisava kollektiivse esindavusega, võttes arvesse nende üldist esindavust ja nende volituste üldist laadi.
- 97 Kuigi hageja ei eita raamkokkuleppele allakirjutanute üldist esindavust, väidab ta siiski, et nimetatud esindavate ettevõtjate (Euroopa Tööandjate Föderatsioon ja Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskus) volitused ei ole üldisemad kui tema omad. Seoses sellega rõhutab ta asjaolu, et ta esindab palju suuremat hulka eri suurusega VKEsid kui Euroopa Tööandjate Föderatsioon ja et Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskus esindab üksnes avalik-õiguslike ettevõtjate huve, mis ei ole majanduslikus mõttes nii kaalukad kui hageja kaitstavad huvid.
- 98 Euroopa Tööandjate Föderatsiooni puhul on üldteada, et raamkokkuleppe sõlmimise ajal esindas see isik iga suurusega erasektori ettevõtjaid, mistõttu ta oli pädev VKEsid esindama, ning et ta loetles oma liikmete hulgas VKEde ühendusi, millest paljud on seotud ka hagejaga. Vasturepliigi lisas 2 (lk 36) esitatud tabelis, millele hageja kohtuistungil ei viidanud, on näidatud ka, et Euroopa Tööandjate Föderatsiooniga seotud riiklikud organisatsioonid ühendavad tööstus-, teenindus-, kaubandus- ja käsitööstusvaldkonna ettevõtjaid ning VKEsid.
- 99 Samuti ei saa hageja usutavalt väita, et asjaolu, et ta esindab suuremat hulka VKEsid kui Euroopa Tööandjate Föderatsioon, näitab, et Euroopa Tööandjate Föderatsioonil ei ole üldiseid volitusi. See asjaolu hoopis toetab ega muuda kehtetuks väidet, et Euroopa Tööandjate Föderatsioonil on üldised volitused – kaitsta igat liiki ettevõtjate huve – vastandina teiste tööandjate ja töövõtjate vaheliste üldorganisatsioonide, nagu hageja, kitsamatele volitustele. Samuti näitab hagejapoolne vahetegemine huvidel, mida tema saab VKEde nimel kaitsta ja mida kaitseb Euroopa Tööandjate Föderatsioon, täiendavalt hageja volituste erilisust, sest hageja kaitseb eelkõige ja ainult ühe kategooria ettevõtjate (VKEde) huve, ning Euroopa Tööandjate Föderatsiooni volituste üldisust, sest see kaitseb kõigi erasektori ettevõtjate, sealhulgas VKEde huve. Sellest järeldub, et faktide põhjal on tõendatud, et Euroopa Tööandjate Föderatsioonil oli raamkokkuleppe sõlmimise ajal üldised volitused.
- 100 Kuigi hageja kahtlemata vähendab Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskuse majanduslikku tähtsust, ei eita ta, et see üldorganisatsioon esindab ühenduse tasandil kõiki avaliku sektori ettevõtjaid nende suurusest olenemata. Seoses sellega

ei saa Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskuse üldised volitused, mille olemasolu on tunnustatud teatise lisaga 2 ja direktiivi 96/34 artikliga 1, seada kahtluse alla piisava kollektiivse esindavuse kontrollimist, mille nõukogu ja komisjon peavad läbi viima. Lisaks on erinevalt hageja olukorrast selge, et kui Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskus ei oleks olnud üks raamkokkuleppele allakirjutanutest, oleks ainuüksi see kahjustanud ulatuslikult nende allakirjutanute kollektiivse esindavuse piisavust, arvestades selle kokkuleppe sisu, sest siis oleks üks teatav ettevõtjate kategooria, s.o avalik sektor, olnud täiesti esindamata.

- 101 Tuleb määrata kindlaks, kas nii nagu hageja väidab, oli raamkokkuleppe sõlminud tööandjate ja töövõtjate vaheliste üldorganisatsioonide kollektiivne esindavus seoses kokkuleppe sisuga ebapiisav, olenemata asjaolust, et neil olid üldised volitused. Siinkohal kinnitab hageja, et arvestades nende VKEde arvu, mida ta esindab, ning erilist kohtlemist, mis on sellele ettevõtete kategooriale kokkuleppe artikli 2 lõike 2 esimese lõiguga tagatud, tähendab hageja puudumine raamkokkuleppe läbirääkimistelt automaatselt, et ettevõtjate huvide kaitsmise eest vastutavate allakirjutanute kollektiivne esindavus oli ebapiisav. Seda kinnitab hageja arvates raamkokkuleppe sisu, mis vastupidi kokkuleppe artikli 2 lõikes 2 sätestatud nõuetele kahjustab VKEde huve eriti suures ulatuses.
- 102 Hageja kriitikat ei saa toetada. Esiteks põhineb see tervenisti ühel kriteeriumil, see tähendab hageja ja Euroopa Tööandjate Föderatsiooni esindatavate VKEde arvu. Isegi kui seda kriteeriumi võib arvesse võtta kindlaksmääramisel, kas raamkokkuleppele allakirjutanute kollektiivne esindavus on piisav, ei saa seda pidada otsustavaks seoses selle kokkuleppe sisuga. Et raamkokkuleppe puudutab kõiki töösuhteid (vt eespool punkti 65), siis ei ole tähtis mitte niivõrd ettevõtja, vaid tööandja staatus. Isegi siis, kui nõukogu kinnitas, et enamikul hageja liikmetel – kes esindavad käsitööstust – ei ole töötajaid, ei suutnud hageja esitada ühtegi mõjuvat tõendit vastupidise kohta, olenemata Esimese Astme Kohtu poolt kohtuistungil selgelt esitatud küsimustest. Antud juhul piirdus hageja mitmesuguste suvaliste statistiliste andmete esitamisega seoses ühe või teise liikmesriigiga, kes on kokkuleppega seotud.
- 103 Lisaks selgub mitmest tabelist, mille hageja on lisanud oma repliigile ja nõukogu oma vasturepliigile, et hageja poolt neljateistkümnnes kokkuleppega seotud liikmesriigis esindatavate VKEde hulgast (5 565 300 repliigi I lisas esitatud tabeli kohaselt; 4 835 658 vasturepliigi I lisas esitatud tabeli kohaselt, mis on lisatud hageja vastustele Esimese Astme Kohtu esitatud kirjalikele küsimustele; ning 6 600 000 hageja poolt kohtuistungil esitatud suuliste väidete kohaselt) on kolmandik (2 200 000 liiget 6 600 000 liikmest vastavalt hagejal poolt kohtuistungil esitatud andmetele) või isegi kaks kolmandikku (3 217 000 liiget 4 835 658 liikmest vastavalt vasturepliigi I lisas esitatud tabelile) seotud ka mõne Euroopa Tööandjate Föderatsiooni esindatava organisatsiooniga.
- 104 Hageja ei saa väita, et kokkuleppe artikli 2 lõike 2 esimese lõigu kohaselt on tema esindavuse tase nii kõrge, et tema mitteosalemine tööandjate ja töövõtjate vaheliste üldorganisatsioonide kokkuleppe sõlmimisel tähendab automaatselt, et piisava kollektiivse esindavuse nõue ei ole täidetud. Kokkuleppe artikli 2 lõike 2 esimene

lõik on materiaaõiguse säte, mille täitmist võib nõuda iga huvitatud pool, kes kasutab asjakohast õiguskaitsevahendit (vt eespool punkti 80).

- 105 Lisaks on seoses VKEde huvide esindavusega raamkokkuleppes endas väga selgelt öeldud, et VKEd ei ole selle sõlmimisele eelnenud läbirääkimistelt välja jäetud. Seega on raamkokkuleppe üldkaalutluste punktis 12 sätestatud, et „käesolev kokkulepe võtab arvesse vajadust edendada sotsiaalpoliitika nõudmisi, tugevdada ühenduse majanduse konkurentsivõimet ning hoiduda haldus-, finants- ja õiguslike piirangute kehtestamisest viisil, mis takistaks väikeste ja keskmise suurusega ettevõtete loomist ja arengut”. Samamoodi on raamkokkuleppe klausli 2 lõike 3 punktis f kirjas, et liikmesriigid ja/või tööturu osapooled võivad eelkõige „lubada erikokkuleppeid, et rahuldada väikeettevõtete tegevus- ja korraldusvajadusi”.
- 106 Igal juhul ei näita hageja kriitika raamkokkuleppe sisu suhtes, kui ta väidab, et kokkuleppe artikli 2 lõiget 2 on rikutud, kuidagi seda, et raamkokkuleppe üks või teine säte kehtestaks haldus-, finants- või õiguspiiranguid viisil, mis takistaks VKEde loomist ja arengut. Kokkuleppe artikli 2 lõike 2 esimese lõigu eesmärk ei ole keelata VKEde suhtes haldus-, finants- ja õiguspiiranguid sisaldavate meetmete vastuvõtmist, vaid tagada, et sotsiaalvaldkonna meetmed ei kahjustaks ebaproportsionaalselt VKEde loomist ja arengut teatavate haldus-, finants- ja õiguspiirangute kehtestamisega. Samuti on ilmne, et vastavalt nõukogu meetme laadile, millega raamkokkuleppe rakendatakse, on liikmesriikidel ja/või tööturu osapooltel selles kokkuleppes vastu võetud miinimumnõuete ülevõtmisel endiselt kaalutusõigus.
- 107 Esiteks ei saa hageja õigustatult järeldada raamkokkuleppe klausli 2 punkti 3 alapunktide e ja f, et keskmise suurusega ettevõtjatel ei ole võimalik lapsehoolduspuhkuse andmist edasi lükata. Klausli 2 punkti 3 alapunkti e sõnastus ei toeta sellist järeldust. Lisaks ei ole selle võimaluse kasutamist õigustavate põhjuste loetelu lõplik, sest raamkokkuleppe tingimuste kohaselt on see loetelu – mis on asetatud sulgudesse – üksnes näitlik. Hageja tõlgendus klausli 2 punkti 3 alapunktist e on seega ilmselgelt põhjendamatu. Lisaks tuleb raamkokkuleppe klausli 2 punkti 3 alapunkti f sõnastust tõlgendada nii, et üksnes väikeettevõtjate puhul lubatakse lapsehoolduspuhkuse õiguse kasutamist käsitlevaid eeskirju kohandada, et rahuldada nende tegevus- ja korraldusvajadusi. See lisavõimalus ei tähenda siiski, et keskmise suurusega ettevõtjatel on võetud ära klausli 2 punkti 3 alapunkti e kohane õigus lükata teatavatel põhjustel lapsehoolduspuhkuse andmine edasi, nagu hageja väidab.
- 108 Kuigi on ilmne, et raamkokkuleppega ei nähta ette võimalust kehtestada erandit kaitseks vallandamise vastu, juhul kui töölepingu jõusse jätmise lapsehoolduspuhkuse ajal ja pärast seda kahjustab tööandja majandushuve, tuleb silmas pidada, et mitte üksnes lapsehoolduspuhkuse põhimõte ei kaota oma mõtet, kui tööandjatel oleks õigus tööleping lapsehoolduspuhkuse korral katkestada, vaid hageja ei ole suutnud tõendada ega isegi kohtule selgitada, mille poolest on asjaolu puhul, et VKEd ei või seda võimalust kasutada, tegemist haldus-, finants- ja õiguspiirangute kehtestamisega, mis takistaksid nende loomist ja arengut.

- 109 Samuti ei rikuta lapsehoolduspuhkuse kestust käsitlevate raamkokkuleppe sätetega kokkuleppe artikli 2 lõike 2 esimest lõiku. Raamkokkuleppe klausli 2 punktis 1 on sätestatud, et lapsehoolduspuhkuse kestus peab olema vähemalt kolm kuud ning seda ei saa vähendada, ent selles ei nähta ette üldist ja tingimusteta maksimumkestust, mistõttu on see võimalik määrata kindlaks ülevõtmise etapis. Seega on klausli 2 punktis 1 märgitud: „Käesolev kokkulepe tagab vastavalt klausli 2 punktile 2 mees- ja naistöötajatele individuaalse õiguse saada lapsehoolduspuhkust lapse sünni või lapsendamise korral, et võimaldada neil hoolitseda lapse eest vähemalt kolm kuud kuni lapse teatud vanuseni, kuid mitte rohkem kui 8aastaseks saamiseni; nimetatud vanuse määravad kindlaks liikmesriigid ja/või tööturu osapooled”. See sõnastus näitab seega, et klausli 2 punktiga 1 ei kehtestata haldus-, finants- ega õiguspiiranguid viisil, mis takistaks VKEde loomist ja arengut, ning et raamkokkuleppe rakendamise eest vastutavatele isikutele on jätetud suurel määral kaalutlusõigust.
- 110 Sellest järeldeb, et tegutsedes kooskõlas oma kohustustega, eelkõige nendega, mis tulenevad demokraatlikust aluspõhimõttest, leidsid komisjon ja nõukogu põhjendatult, et raamkokkuleppele allakirjutanute esindavus oli kokkuleppe sisu arvestades piisav, et rakendada seda ühenduse tasandil nõukogu seadusandliku meetmega vastavalt kokkuleppe artikli 4 lõikele 2. Tuleb rõhutada, et see järeldeb, mis piirdub käesoleva kohtuasja asjaoludega, ei piira ei hageja enda esindavust üldorganisatsioonina, kes esindab eelkõige ja ainult VKEde huve, ega mis tahes muu kokkuleppe korral, mida nõukogul võidakse paluda kokkuleppe artikli 4 lõike 2 alusel rakendada, seda, kas allakirjutanud tööturu osapooled on piisavalt esindavad.
- 111 Seega ei ole hageja käesolevas kohtuasjas suutnud tõendada, et on ta seoses oma esindavusega erinev kõigist teistest tööturu osapoolte organisatsioonidest, kellega komisjon konsulteeris, ent kes ei olnud raamkokkuleppele allakirjutanud, ning et tal oli seetõttu õigus nõuda nõukogult raamkokkuleppe ühenduse tasandil rakendamise ärahoidmist (vt eespool punkti 90).
- 112 Eeltoodud kaalutlustest tuleneb, et kuna direktiiv 96/34 ei mõjutanud hagejat teatavate talle omaste tunnuste või teda iseloomustavate faktiliste asjaolude tõttu, mis teda kõigist teistest isikutest eristavad, siis ei saa väita, et see direktiiv puudutab teda isiklikult. Seetõttu tuleb hagi tunnistada vastuvõetamatuks.

Kohtukulud

- 113 Kodukorra artikli 87 lõike 2 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Et nii hageja kui ka tema nõuete toetuseks menetlusse astunud pooled on kohtuvaidluse kaotanud ning nõukogu taotles kohtukulude väljamõistmist neilt, siis mõistetakse hagejalt ja nimetatud menetlusse astujatelt nõukogu kohtukulud välja.
- 114 Kodukorra artikli 87 lõike 4 esimese lõigu alusel peavad liikmesriigid ja institutsioonid, kes on kohtuasjas menetlusse astujad, oma kulud ise kandma. Komisjon kui menetlusse astuja peab seetõttu enda kohtukulud ise kandma.

Esitatud põhjendustest lähtudes

ESIMESE ASTME KOHUS
(neljas koda laiendatud koosseisus)

otsustab:

- 1. Jätta hagi vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata.**
- 2. Mõista nõukogu kohtukulud välja hagejalt ja hageja nõuete toetuseks menetlusse astunud pooltelt.**
- 3. Komisjon kannab ise oma kohtukulud.**

Lindh

García-Valdecasas

Lenaerts

Cooke

Jaeger

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 17. detsembri 1998. aastal Luxembourgis.

Kohtusekretär

Koja esimees

H. Jung

P. Lindh