RETTENS DOM (Fjerde Udvidede Afdeling)

17. juni 1998 *

I sag T-135/96,

Union européenne de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises (UEAPME), Bruxelles (Belgien), ved advokaterne Francis Herbert og Daniel Tomasevic, Bruxelles, og advokat Geneviève Tuts, Liège, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Carlos Zeyen, 67, rue Ermesinde,

sagsøger,

støttet af

Confédération générale des petites et moyennes entreprises et du patronat réel (CGPME), Puteaux (Frankrig),

Union professionelle artisanale (UPA), Paris,

* Processprog: fransk.

Nationaal Christelijk Middenstandsverbond (NCMV), Bruxelles,

Koninlijke Vereniging MKB-Nederland, Delft (Nederlandene),

Fédération des artisans, Luxembourg,

Confederazione generale italiana del artigianato (Confartigianato), Rom,

Wirtschaftskammer Österreich, Wien,

Bundesvereinigung der Fachverbände des deutschen Handwerks eV (BFH), Bonn (Tyskland),

ved advokat Paul Beghin, Luxembourg, og med valgt adresse hos denne, 67, rue Ermesinde,

intervenienter,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved Frédéric Anton, Rådets Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos generaldirektør Alessandro Morbilli, Den Europæiske Investeringsbanks Direktorat for Juridiske Anliggender, 100, boulevard Konrad Adenauer,

sagsøgt,

støttet af

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Maria Patakia, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,

intervenient,

angående en påstand om annullation af Rådets direktiv 96/34/EF af 3. juni 1996 om den rammeaftale vedrørende forældreorlov, der er indgået af Union des confédérations de l'industrie et des employeurs d'Europe (UNICE), Centre européen de l'entreprise publique (CEEP) og Confédération européenne des syndicats (EFS) (EFT L 145, s. 4),

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
(Fjerde Udvidede Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, P. Lindh, og dommerne R. García-Valdecasas, K. Lenaerts, J. D. Cooke og M. Jaeger,

justitssekretær: fuldmægtig A. Mair,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 11. marts 1998,

afsagt følgende

Dom

Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

1 Union européenne de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises (herefter »sagsøgeren«) er en europæisk sammenslutning, som på europæisk niveau varetager små og mellemstore virksomheders interesser.

2 Den 3. juni 1996 vedtog Rådet med hjemmel i artikel 4, stk. 2, i den aftale om social- og arbejdsmarkedspolitik, som medlemsstaterne, bortset fra Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland, har indgået, og der er knyttet som bilag til protokol nr. 14 om social- og arbejdsmarkedspolitikken, som igen er knyttet

som bilag til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, direktiv 96/34/EF om den rammeaftale vedrørende forældreorlov, der er indgået af Union des confédérations de l'industrie et des employeurs d'Europe (UNICE), Centre européen de l'entreprise publique (CEEP) og Confédération européenne des syndicats (EFS) (EFT L 145, s. 4, herefter »direktiv 96/34«).

3 Dette direktiv udgør den første retsakt, der er vedtaget med hjemmel i aftalens artikel 3 og 4, som har følgende ordlyd:

»Artikel 3

1. Kommissionen har til opgave at fremme konsultationen af arbejdsmarkedets parter på fællesskabsplan og træffer alle nødvendige foranstaltninger med henblik på at lette dialogen mellem dem, idet den samtidig sørger for en afbalanceret støtte til begge parter.

2. Med henblik herpå konsulterer Kommissionen arbejdsmarkedets parter om de mulige retningslinjer for en fællesskabsindsats, før den fremsætter forslag på det sociale og arbejdsmarkedspolitiske område.

3. Hvis Kommissionen efter denne konsultation finder en fællesskabsindsats hensigtsmæssig, konsulterer den arbejdsmarkedets parter om indholdet af det påtænkte forslag. Arbejdsmarkedets parter afgiver en udtalelse eller, om nødvendigt en henstilling til Kommissionen.

4. I forbindelse med denne konsultation kan arbejdsmarkedets parter meddele Kommissionen, at de ønsker at indlede processen i artikel 4. Varigheden af

proceduren må ikke overstige ni måneder, medmindre arbejdsmarkedets parter og Kommissionen i fællesskab træffer beslutning om en forlængelse.

Artikel 4

1. Dialogen mellem arbejdsmarkedets parter på fællesskabsplan kan, hvis parterne finder det ønskeligt, føre til overenskomstmæssige forbindelser, herunder aftaler.

2. Iværksættelsen af de aftaler, der indgås på fællesskabsplan, finder sted-enten efter de fremgangsmåder og den praksis, arbejdsmarkedets parter og medlemsstaterne normalt anvender-eller i spørgsmål under artikel 2 efter fælles anmodning fra de underskrivende parter, som Rådet træffer på forslag af Kommissionen.

Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal, undtagen når den pågældende aftale indeholder en eller flere bestemmelser, der vedrører et af de i artikel 2, stk. 3, nævnte områder, i så fald træffer Rådet afgørelse med enstemmighed.«

4 Kommissionen har i sin meddelelse om gennemførelsen af protokollen om social- og arbejdsmarkedspolitikken (KOM(93) 600 endelig udg., herefter »meddelelsen«) udtalt, at sagsøgeren var en arbejdsgiversammenslutning, der var »meget repræsentativ« for særlige virksomhedsgrupper eller særlige sider af sådanne virksomhedsgruppers aktiviteter, idet gruppen tilhørte den type tværfaglige organisationer, der repræsenterer visse kategorier af arbejdstagere eller virksomheder. Sagsøgeren er derfor medtaget i fortegnelsen i bilag 2 til meddelelsen over organisationer, der opfylder kriterierne i meddelelsens punkt 24 og dermed kan deltage i konsultationsproceduren i henhold til aftalens artikel 3. Fortegnelsen omfatter bl.a. generelle tværfaglige organisationer og tværfaglige organisationer, der repræsenterer visse

kategorier af arbejdstagere eller virksomheder. Kommissionen udtaler i meddelelsens punkt 49, at den mener, »at denne meddelelse giver de grundlæggende regler for iværksættelsen af de nye fremgangsmåder, således at der kan handles effektivt og åbent«.

5 Kommissionen havde i 1983 udarbejdet et forslag til direktiv om forældreorlov og orlov af familiære grunde, der aldrig blev vedtaget af Rådet. Den 21. januar 1995 besluttede Kommissionen at konsultere arbejdsmarkedets parter om de mulige retningslinjer for en fællesskabsindsats med henblik på at forene arbejdsliv og familieliv, jf. aftalens artikel 3, stk. 2.

6 Sagsøgeren samt andre repræsentative sammenslutninger, der var blevet konsulteret, tilstillede den 6. april 1995 Kommissionen et fælles standpunkt. Dets ophavsmænd insisterede over for Kommissionen på, at »den skulle gøre alt, hvad der stod i dens magt, for at visse vigtige spørgsmål og visse repræsentanter for arbejdsmarkedets parter ikke blev holdt uden for forhandlingerne«.

7 I juni 1995 konsulterede Kommissionen, der fandt, at en fællesskabsindsats var ønskelig, på ny arbejdsmarkedets parter om indholdet af det påtænkte forslag, jf. aftalens artikel 3, stk. 3. Den 5. juli 1995 fremlagde sagsøgeren samt de andre konsulterede organisationer på ny et fælles standpunkt.

8 Samme dag meddelte sammenslutningerne UNICE, CEEP og EFS i henhold til aftalens artikel 3, stk. 4, Kommissionen, at de ønskede at benytte sig af muligheden i nævnte aftales artikel 4, stk. 1, for at indlede forhandlinger om forældreorlov.

9 Den 6. november 1995 blev UNICE, CEEP og EFS enige om et forslag til rammeaftale. Den 14. december 1995 indgik disse tre organisationer rammeaftalen om forældreorlov (herefter »rammeaftalen«) og sendte den til Kommissionen med anmodning om, at den blev iværksat ved en afgørelse truffet af Rådet på forslag af Kommissionen i overensstemmelse med aftalens artikel 4, stk. 2. I mellemtiden havde sagsøgeren ved skrivelser af 30. november og 13. december 1995 meddelt Kommissionen, at sagsøgeren beklagede ikke at have kunnet deltage i den sociale dialog, og fremsatte i øvrigt kritik på forskellige punkter af forslaget til rammeaftale.

10 Den 20. december 1995 sendte Kommissionen den omhandlede rammeaftale til de organisationer, som den havde konsulteret eller tidligere givet underretning, og som ikke havde undertegnet den, heriblandt sagsøgeren, og inviterede dem til en dialog og et informationsmøde den 5. januar 1996. Sagsøgeren deltog i dette møde.

11 Dette er baggrunden for Rådets vedtagelse den 3. juni 1996 af direktiv 96/34, hvorved rammeaftalen iværksættes.

12 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 5. september 1996 har sagsøgeren i henhold til traktatens artikel 173 anlagt et annullationssøgsmål til anfægtelse af direktiv 96/34.

13 Ved særskilt dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 21. november 1996 i henhold til artikel 114, stk. 1, i Rettens procesreglement har Rådet fremført en formalitetsindsigelse. Sagsøgeren har fremsat sine bemærkninger til denne formalitetsindsigelse ved indlæg af 30. januar 1997, som blev indleveret til Rettens Justitskontor den 31. januar 1997. Ved kendelse af 18. marts 1997 har Retten (Fjerde Afdeling) besluttet at henskyde behandlingen af formalitetsindsigelsen til afgørelsen vedrørende sagens realitet.

14 Ved processkrift indleveret den 20. januar 1997 har Kommissionen i henhold til artikel 115 i Rettens procesreglement og artikel 37, stk. 1, i EF-statutten for Domstolen fremsat begæring om at måtte intervenere til støtte for Rådets påstande. Formanden for Fjerde Afdeling har ved kendelse af 18. marts 1997 taget denne begæring til følge. Kommissionen har indgivet interventionsindlæg den 17. juni 1997. Sagsøgeren har fremsat sine bemærkninger til dette interventionsindlæg den 9. september 1997.

15 Ved processkrift indleveret den 24. januar 1997 har Confédération générale des petites et moyennes entreprises et du patronat réel (CGPME), Puteaux (Frankrig), Union professionelle artisanale (UPA), Paris, Nationaal Christelijk Middenstandsverbond (NCMV), Bruxelles, Koninklijke Vereniging MKB-Nederland, Delft (Nederlandene), Fédération des artisans, Luxembourg, Confederazione generale italiana del artigianato (Confartigianato), Rom, Wirtschaftskammer Österreich, Wien, og Bundesvereinigung der Fachverbände des deutschen Handwerks eV (BFH), Bonn, i henhold til artikel 115 i Rettens procesreglement og artikel 37, stk. 2, i EF-statutten for Domstolen fremsat begæring om at måtte intervenere til støtte for sagsøgerens påstande. Formanden for Rettens Fjerde Afdeling har ved kendelse af 18. marts 1997 taget denne begæring til følge (UEAPME mod Rådet, Sml. II, s. 373). De nævnte intervenienter har indgivet interventionsindlæg den 18. juni 1997. Rådet har fremsat sine bemærkninger til dette interventionsindlæg den 8. september 1997.

16 Ved Rettens afgørelse af 18. april 1997 er sagen blevet henvist til Fjerde Udvidede Afdeling. De oprindelige parter i sagen har givet deres tilslutning hertil.

17 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Fjerde Udvidede Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse. Retten har imidlertid af hensyn til retsforhandlingernes tilrettelæggelse

anmodet parterne om skriftligt at besvare forskellige spørgsmål før retsmødet og har anmodet Rådet om i kopi at fremlægge visse dokumenter. Dette er sket inden for de fastsatte frister.

18 Parterne har afgivet indlæg og besvaret spørgsmål fra Retten i retsmødet den 11. marts 1998.

Parternes påstande

19 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

Principalt:

— I medfør af EF-traktatens artikel 173 annulleres direktiv 96/34.

Subsidiært:

— I medfør af EF-traktatens artikel 173 annulleres direktiv 96/34, dog kun for så vidt som det finder anvendelse på små og mellemstore virksomheder som omfattet af artikel 2, stk. 2, i aftalen.

— Rådet dømmes til at betale sagens omkostninger.

20 Rådet har nedlagt følgende påstande:

— Afvisning.

— Subsidiært, frifindelse.

— Sagsøgeren og de intervenienter, der har interveneret til støtte for sagsøgerens påstande, dømmes til at betale sagens omkostninger.

21 De intervenienter, der har interveneret til støtte for sagsøgerens påstande, har nedlagt følgende påstande:

— Det konstateres, at intervenienterne har interveneret til støtte for de af sagsøgeren fremførte påstande.

— Principalt annulleres i henhold til traktatens artikel 173 direktiv 96/34, og subsidiært annulleres i henhold til samme traktatbestemmelse direktiv 96/34, dog kun for så vidt det finder anvendelse på små og mellemstore virksomheder som omfattet af artikel 2, stk. 2, i aftalen.

— Rådet dømmes til at betale samtlige omkostninger i sagen, herunder de omkostninger, intervenienterne har måttet afholde.

22 Kommissionen, der har interveneret til støtte for Rådets påstande, har nedlagt følgende påstande:

— Afvisning.

— Frifindelse.

— Sagsøgeren og de intervenienter, der har interveneret til støtte for sagsøgeren, dømmes til at betale sagens omkostninger.

23 Sagsøgeren har fremført fem anbringender til støtte for sine påstande. Med det første gøres det gældende, at der foreligger en tilsidesættelse af aftalens artikel 3, stk. 1, og artikel 4, stk. 1. Med det andet gøres det gældende, at der foreligger en tilsidesættelse af princippet »patere legem quam ipse fecisti«. Med det tredje gøres det gældende, at der er tale om forskelsbehandling af repræsentative organisationer. Det fjerde går ud på, at der foreligger en tilsidesættelse af aftalens artikel 2, stk. 2. Det femte går ud på, at der foreligger en tilsidesættelse af subsidiaritets- og proportionalitetsprincippet.

Formaliteten

Parternes argumenter

24 Rådet har støttet sin afvisningspåstand, principalt på den anfægtede akts beskaffenhed, og subsidiært på den omstændighed, at sagsøgeren hverken er umiddelbart eller individuelt berørt af direktiv 96/34.

25 Rådet har principalt anført, at direktiv 96/34 som en almengyldig retsakt ikke efter traktatens artikel 173, stk. 4, kan anfægtes under et annullationssøgsmål, der er anlagt af en juridisk person som sagsøgeren. Ifølge retspraksis forudsætter antagelse til realitetsbehandling af et annullationssøgsmål, der er anlagt af en privatperson, at den anfægtede retsakt, uden hensyn til hvorledes den er udformet og benævnt, faktisk udgør en beslutning i traktatens artikel 189's forstand (Domstolens dom af 6.10.1982, sag 307/81, Alusuisse mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 3463, af 29.1.1985, sag 147/83, Binderer mod Kommissionen, Sml. s. 257, af 24.2.1987, sag 26/86, Deutz und Geldermann mod Rådet, Sml. s. 941, præmis 6, og af 29.6.1989, forenede sager 250/86 og 11/87, RAR mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 2045). Den i den foreliggende sag anfægtede akt besidder imidlertid alle de for et direktiv karakteristiske egenskaber. Rådet har herved anført, at det ikke er muligt med større eller mindre nøjagtighed at angive, hvor mange eller endog hvilke retssubjekter direktivet finder anvendelse på. Det er desuden nævnt, at sagsøgeren ikke er nævnt i det. I øvrigt kan direktiv 96/34, da det er affattet i særlige

generelle vendinger, kun anvendes efter at være blevet gennemført af medlemsstaterne, der i den forbindelse har et betydeligt skøn.

26 Rådet har subsidiært gjort gældende, at sagsøgeren hverken er umiddelbart eller individuelt berørt af den anfægtede akt. Således kan sagsøgeren for det første ikke være umiddelbart berørt af direktiv 96/34, der ikke har til formål at skabe rettigheder for private, men alene forpligtelser for medlemsstaterne, som har et meget vidt skøn, når det gælder opfyldelse af forpligtelsen til at gennemføre det her foreliggende direktiv. For det andet har Rådet fremhævet, at sagsøgeren ikke har bevist, at visse for ham særlige egenskaber eller en faktisk situation, som adskiller ham fra alle andre i en sådan grad, at han må anses for individuelt berørt af direktiv 96/34, foreligger. Rådet har redegjort for de forskellige elementer, som det baserer dette resultat på.

27 Rådet har bemærket, at sagsøgeren ikke blot kan bevise at have deltaget i proceduren i forbindelse med direktivets vedtagelse for at opnå, at annullationssøgsmålet admitteres, idet direktivet er en almengyldig, generel og abstrakt retsakt, som sammenslutningen ikke er adressat for (jf. Domstolens kendelse af 23.11.1995, sag C-10/95 P, Asocarne mod Rådet, Sml. I, s. 4149, præmis 40; Rettens kendelse af 20.10.1994, sag T-99/94, Asocarne mod Rådet, Sml. II, s. 871, og af 11.1.1995, sag T-116/94, Cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore degli avvocati e procuratori mod Rådet, Sml. II, s. 1).

28 Domstolens dom af 2. februar 1988, forenede sager 67/85, 68/85 og 70/85, Van der Kooy mod Kommissionen (Sml. s. 219), og af 24. marts 1993, sag C-313/90, CIRFS m.fl. mod Kommissionen (Sml. I, s. 1125), vedrørende beslutninger om ophævelse af støtte eller afslag på indledning af den i traktatens artikel 93, stk. 2, fastlagte procedure, mangler også relevans i det foreliggende tilfælde. Rådet har herved anført, at en sammenslutning, som ikke er adressat for den anfægtede retsakt, kun kan få sit søgsmål admitteret, såfremt den er trådt i et eller flere af sine deltageres sted og disse havde kunnet anlægge sag (Rettens dom af 6.7.1995,

forenede sager T-447/93, T-448/93 og T-449/93, AITEC m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 1971, præmis 60), eller såfremt den kan bevise, at den selv har en særlig interesse i sagen (dommen i sagen Van der Kooy mod Kommissionen, præmis 17-25).

29 Rådet mener, at sagsøgeren ikke i det foreliggende tilfælde kan gøre gældende, at sammenslutningen ved anlæggelsen af nærværende sag er trådt i stedet for et eller flere af sine medlemmer, som på deres side har været individuelt berørt af direktivet. Ifølge Rådet ville intet medlem af sammenslutningen have kunnet anlægge sag.

30 Desuden kan sagsøgeren efter Rådets opfattelse ikke gøre gældende, at direktiv 96/34 har berørt sagsøgerens ret til at forhandle om de aftaler, der er indgået mellem arbejdsmarkedets parter i henhold til aftalens artikel 4, idet sammenslutningen iværksætter en aftale, ved hvis indgåelse den ikke har medvirket, selv om den deltog i de konsultationer, der gik forud for forhandlingerne om denne aftale.

31 Rådet har herefter søgt at godtgøre, at der ikke er nogen direkte årsagssammenhæng mellem anerkendelsen for sagsøgeren af visse interessers repræsentative karakter og sammenslutningens interesse i søgsmålet i nærværende sag. Det gør således gældende, at sagsøgerens mangel på repræsentationsevne for så vidt angår den anfægtede akts anvendelsesområde lægger sig i vejen for en antagelse af sagen til realitetsbehandling. Da sagsøgeren kun repræsenterer visse grupper virksomheder, kan et af den anlagt søgsmål, hvorved en retsakt, der berører samtlige virksomheder, anfægtes, ikke admitteres. Rådet har i øvrigt anført, at sagsøgeren ikke bestrider at være optaget i fortegnelsen i bilag 2 til meddelelsen som en af de »tværfaglige organisationer, der repræsenterer visse kategorier af arbejdstagere eller virksomheder«. Det har desuden anført, at sagsøgeren hverken har ret til eller naturligt krav på at forhandle om enhver regulering på det sociale område på europæisk plan. Under alle omstændigheder giver efter Rådets opfattelse en eventuel anerkendelse af sagsøgerens repræsentationsevne for så vidt angår den anfægtede retsakts anvendelsesområde ikke sammenslutningen en retlig interesse i søgsmålet, idet den ikke berøres af direktiv 96/34 i kraft af en faktisk situation, der adskiller den fra alle andre. Rådet mener således, at for at kunne antages at befinde sig i en sådan situation, må sagsøgeren først bevise, at sammenslutningen alene har den repræsen-

tationsevne, som den hævder. Men Rådet har fastslået, at det har sagsøgeren ikke på noget tidspunkt gjort.

32 Rådet har i øvrigt særligt betonet den omstændighed, at sagsøgeren til støtte for sin interesse i søgsmålet hverken kan påberåbe sig en forhandlerstatus eller forhandlerret og lige så lidt en faktisk gældende søgsmålskompetence.

33 Det har i første række anført, at sagsøgeren med urette påberåber sig en »forhandlerstatus« og en »forhandlingsret«. På den ene side er forhandlerstatus et faktisk forhold, der må bedømmes på grundlag af den pågældende organisations eller sammenslutnings stilling, således som denne kan fastslås ved forhandlingens afslutning. Men i det foreliggende tilfælde har sagsøgeren ifølge Rådet ikke på noget tidspunkt deltaget i forhandlinger mellem arbejdsmarkedets parter, der har ført til indgåelsen af rammeaftalen. Da sagsøgeren ikke har bevist, at sammenslutningen på den ene eller den anden måde har deltaget i det pågældende forhandlingsforløb, kan det heller ikke gøres gældende, at den har forhandlerstatus. Og på den anden side kan den »forhandlingsret«, som sagsøgeren har påberåbt sig, ikke udledes af den blotte omstændighed, at sammenslutningen er blevet hørt eller har deltaget i konsultationsproceduren.

34 Rådet har først fremhævet, at det forløb, der indledes med konsultationen og afsluttes med vedtagelsen af direktiv 96/34, ikke svarer til en række af led, der hører til én og samme fremgangsmåde. Ved aftalens artikel 2 og 4 er der nemlig blevet indført to forskellige fremgangsmåder.

35 Den første fremgangsmåde, der er omhandlet i aftalens artikel 2, indledes ved konsultation af arbejdsmarkedets parter med henblik på affattelse af forslaget, jf. aftalens artikel 3, stk. 3. Sagsøgeren blev konsulteret i konsultationsfasen af denne første fremgangsmåde. Den anden i aftalens artikel 4 nævnte fremgangsmåde indledes med forhandlingen mellem arbejdsmarkedets parter med henblik på udformningen af et forslag. Rådet gør gældende, at Kommissionen ikke er herre over forhandlingsfasen under den anden fremgangsmåde, og at den tekst, som denne fører til,

udgør en aftale mellem private. Sagsøgeren har ikke deltaget i denne forhandlingsfase, som indleder den anden fremgangsmåde.

36 Rådet har dernæst anført, at der ikke findes nogen anden sammenhæng mellem de to fremgangsmåder end den førstes indledning, der indgår i konsultationsfasen af den første fremgangsmåde. Det har også oplyst, at de to omhandlede fremgangsmåder ikke fører til vedtagelsen af en akt af samme slags. Den første fremgangsmåde har karakter af en klassisk lovgivningsprocedure og fører således til vedtagelse af en af Rådet i medfør af aftalens artikel 2 vedtaget retsakt i henhold til den i traktatens artikel 189 C nævnte procedure, den såkaldte procedure for samarbejde med Europa-Parlamentet, og efter høring af Det Økonomiske og Sociale Udvalg. Den anden fremgangsmåde karakteriseres ved et aftaletiltag hos repræsentanterne for de økonomiske og sociale interesser efter disses ønske og fører derfor til, at Rådet vedtager en retsakt på grundlag af aftalens artikel 4 i henhold til en fremgangsmåde, der hverken omfatter høring af Europa-Parlamentet eller af Det Økonomiske og Sociale Udvalg. På baggrund heraf finder Rådet, at den omstændighed, at en faktisk stedfunden konsultation inden for rammerne af den første fremgangsmåde ikke skaber en ret, skaber en ret til at påberåbe sig en udelukkelse fra den anden fremgangsmåde.

37 Rådet har endelig udtalt, at der ikke findes bestemmelser om, at en arbejdsmarkedspart har en ret til at deltage i forhandlinger om en hvilken som helst tekst med andre arbejdsmarkedsparter i kraft af sin ret til at blive hørt af Kommissionen. Det er nævnt, at aftalen og navnlig dennes artikel 3, stk. 4, alene giver arbejdsmarkedets parter en adgang, men ikke en ret, til at forhandle indbyrdes. Den eneste ret, sagsøgeren kan gøre krav på, er retten til at blive konsulteret af Kommissionen, da den jo findes i fortegnelsen i bilaget til meddelelsen. Men i det foreliggende tilfælde blev sagsøgeren forskriftsmæssigt konsulteret.

38 Rådet har i en kommentar i den forbindelse til sagsøgerens bemærkninger vedrørende Rettens kendelse af 21. februar 1995, sag T-117/94, Associazione agricoltori della provincia di Rovigo m.fl. mod Kommissionen (Sml. II, s. 455), og af 3. juni 1997, sag T-60/96, Merck m.fl. mod Kommissionen (Sml. II, s. 849), anført, at den regel, som sagsøgeren modsætningsvis når frem til på grundlag af denne praksis, og

som Rådet bestrider, ikke finder anvendelse i det foreliggende tilfælde, idet Rådet, som ophavsmand til retsakten, ikke var forpligtet til at konsultere sagsøgeren. Denne konsultationspligt påhviler alene Kommissionen.

39 Under alle omstændigheder er en eventuel forhandlingsret for sagsøgeren, såfremt den anerkendes, ikke tilstrækkelig til at individualisere sagsøgeren, idet en sådan ret også kan anerkendes for alle andre arbejdsmarkedsparter, der er blevet konsulteret, men som ikke har deltaget i forhandlingerne om rammeaftalen.

40 Rådet har dernæst gjort gældende, at sagsøgeren med urette påberåber sig en faktisk gældende søgsmålskompetence til støtte for sin interesse i søgsmålet i det foreliggende tilfælde. Det har indledningsvis fremhævet, at sagsøgeren ikke har bevist, at en præjudiciel sag i henhold til traktatens artikel 177 ikke effektivt vil kunne sikre, at lovligheden af direktiv 96/34 fastslås. Det har dernæst anført, at sagsøgeren ikke besidder nogen særlig ret til at deltage i kollektive forhandlinger, og således ikke kan påberåbe sig den retspraksis, der er blevet nævnt (Domstolens dom af 22.5.1990, sag C-70/88, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 2041). Rådet har endelig anført, at den omstændighed, at den foreliggende sag ikke kan antages til realitetsbehandling, ikke er ensbetydende med, at Fællesskabets retsinstanser afviser at anerkende, at sagsøgeren har karakter af et repræsentativt organ, der i almindelighed forsvarer de små og mellemstore virksomheders interesser.

41 Også Kommissionen, der har interveneret til støtte for Rådets påstand, har anført, at sagen skal afvises. Den har navnlig fremhævet to punkter. På den ene side finder den, at sagsøgeren ikke kan anses for individuelt berørt af den omtvistede foranstaltning. Den har herved fremhævet, at sagsøgerens standpunkt i nærværende sag og det standpunkt, som sammenslutningerne af landbrugere og fiskere indtog i kendelsen i sagen Associazione agricoltori della provinzia di Rovigo m.fl. mod Kommissionen, hvori Retten fastslog, at de ikke var individuelt berørt af den anfægtede akt, er parallelle. Kommissionen har anført, at Retten i nævnte sag bekræftede, at selv om sagsøgerne også gjorde krav på, at de var individuelt berørt, når de havde haft ret til at deltage i det forberedende arbejde med udformningen af et program, der skulle forelægges Kommissionen til godkendelse inden for rammerne af den anfægtede retsakt, kan det princip, at en organisation i sin egenskab

af repræsentant for en gruppe erhvervsdrivende skulle være individuelt berørt af en retsakt, som påvirker denne gruppes generelle interesser, ikke anerkendes, når retsakten fremtræder som en foranstaltning med generel rækkevidde, som gælder for objektivt bestemte situationer og har retsvirkninger for persongrupper, som er udpeget generelt og abstrakt (kendelsen i sagen Associazione agricoltori della provincia di Rovigo m.fl. mod Kommissionen, præmis 16 og 24).

42 Kommissionen mener på den anden side ikke, at sagsøgeren kan påberåbe sig en umiddelbar interesse i praksis' forstand til støtte for, at søgsmålet skal admitteres. Den har herved anført, at, i modsætning til hvad sagsøgeren hævder, må direkte berørthed forudsætte, at de retsvirkninger, den anfægtede akt har for sagsøgeren, umiddelbart følger af denne retsakt, og ikke er virkninger af en senere udstedt akt, der nødvendigvis eller automatisk er en virkning af den anfægtede akt (jf. forslag til afgørelse fra generaladvokat Van Gerven i sag C-213/91, Domstolens dom af 5.6.1993, Abertal m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 3177, på s. 3183, punkt 20). I det foreliggende tilfælde har medlemsstaterne imidlertid efter den anfægtede akt et vidt skøn med hensyn til de midler, der skal anvendes for at nå de fastsatte mål. Kommissionen har tilføjet, at den netop forslog Rådet at vedtage et direktiv i betragtning af beskaffenheden og indholdet af rammeaftalen, hvis iværksættelse på nationalt plan forudsætter udøvelse af et vidt skøn.

43 Sagsøgeren har imødegået både Rådets og Kommissionens argumentation.

44 Vedrørende Rådets argumenter har sagsøgeren først og fremmest anført, at spørgsmålet om sagens antagelse til realitetsbehandling må afgøres på baggrund af det omhandlede direktivs særlige beskaffenhed. Sammenslutningen har herved fremhævet, at direktiv 96/34 er den første regulerende retsakt, der er blevet vedtaget på grundlag af aftalen og protokollen. Denne har alene til formål at forpligte medlemsstaterne til at gennemføre en rammeaftale, der er indgået af tre tværfaglige

organisationer med almindeligt sigte. Organisationerne har i det foreliggende tilfælde selv fastlagt direktivets indhold, mens Fællesskabets institutioner, der normalt skal løse forskellige opgaver under lovgivningsproceduren, kun rent formelt har deltaget (jf. trettende og fjortende betragtning til direktiv 96/34 samt Europa-Parlamentets beretning vedrørende Kommissionens forslag til direktiv). Det har i øvrigt betydning, at Kommissionen i meddelelsen har givet udtryk for den opfattelse, at Rådet ikke har nogen kompetence til at ændre aftalen, som arbejdsmarkedets parter har indgået. Det er følgelig alene de tre arbejdsmarkedsparter, der står for harmoniseringen af spørgsmål vedrørende forældreorlov i alle Unionens medlemsstater, undtagen Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland, og de har på eget initiativ igangsat det i aftalens artikel 4, stk. 2, omhandlede forhandlingsforløb uden at inddrage de andre af Kommissionens anerkendte arbejdsmarkedsparter. Under disse forhold kan direktiv 96/34 ikke sidestilles med de direktiver, der hidtil har været omhandlet i Domstolens praksis. Det adskiller sig faktisk fra et klassisk direktiv på to måder.

45 På den ene side var anvendelsen i det foreliggende tilfælde af et direktiv som retsfastsættelsesmiddel ikke påbudt ved nogen bestemmelse i traktaten, men en følge af et valg på to punkter. De faglige organisationer, som forhandlede om rammeaftalen, valgte, at den skulle have virkninger erga omnes, selv om de havde kunnet nøjes med blot at nå frem til en almindelig aftale med virkninger inter partes. Kommissionen valgte at forelægge Rådet et forslag til direktiv, således at rammeaftalen fik bindende retsvirkninger erga omnes, mens den efter aftalens artikel 4, stk. 2, kunne have benyttet et andet retsfastsættelsesmiddel i henhold til traktatens artikel 189, eller som den tyske regering har hævdet i en stillingtagen til de procedurespørgsmål, som anvendelsen af aftalen har givet anledning til, nøjes med at foreslå vedtagelse af en beslutning sui generis. De formalitetsindsigelser, der sædvanligvis gøres gældende over for et annullationssøgsmål, der er anlagt af en privatperson til anfægtelse af et direktiv, har altså ikke relevans i det foreliggende tilfælde som følge af disse to valg. Det ville jo tilsyneladende være en selvmodsigelse at hævde, at direktivets almengyldige karakter har betydning for spørgsmålet, om nærværende sag kan antages til realitetsbehandling i det omfang, dette argument måtte betyde, at sagsøgeren som en repræsentativ organisation, der var blevet holdt uden for forhandlingerne, ikke kan indbringe spørgsmålet om rammeaftalens og dennes tilblivelses lovlighed for Fællesskabets retsinstanser, fordi de faglige organisationer, som har afsluttet aftalen, er gået ind for, at den også skulle have virkninger for de andre parter på arbejdsmarkedet, mens sagsøgeren netop anfægter lovligheden af denne udvidelse af dens retsvirkninger. Dette argument ville desuden medføre, at Kommissionen ved i det foreliggende tilfælde at vælge direktivet

som retsfastsættelsesmiddel fik mulighed for at berøve sagsøgeren enhver retsbeskyttelse, skønt den kunne eller burde have foreslået en anden retsaktstype.

46 Sagsøgeren gør på den anden side gældende, at de repræsentative organisationer, der bliver holdt uden for forhandlingerne i kraft af direktiv 96/34's specielle karakter, får en særlig stilling, som Rådet ikke kan se bort fra. Det argument, at sagsøgeren ikke er individuelt berørt, fordi sammenslutningen ikke har undertegnet aftalen, har ingen relevans for spørgsmålet om, hvorvidt sagsøgeren burde have deltaget i forhandlingerne og undertegnet rammeaftalen, udgør netop denne sags kerne.

47 Sagsøgeren har også gjort gældende, at de argumenter, Rådet har fremført på grundlag af en analyse af direktivets indhold for at fastslå, at direktivet har almengyldig karakter, desuden betyder, at der ses bort fra direktiv 96/34's særlige karakter. Sammenslutningen har således kritiseret det argument, at den ikke nævnes i direktivet for så vidt som den blot skulle have deltaget i forhandlingerne for at søgsmålet kunne admitteres. Med dette argument foreligger der endnu en grund for de arbejdsmarkedsparter, der har deltaget i forhandlingerne, til ikke at tage sagsøgeren med i forhandlingerne. På samme måde tages der ikke med argumentet om, at direktivets indhold er temmelig ubestemt, således at medlemsstaterne får et vidt skøn, højde for, at nævnte indhold blev fastlagt af arbejdsmarkedets parter, men ikke af Rådet, og at denne mangel på præcision netop er omhandlet i det første anbringende vedrørende realiteten (jf. ovenfor i præmis 23).

48 Sagsøgeren har dernæst henvist til, at ifølge fast retspraksis udelukker en retsakts almengyldige karakter ikke, at visse erhvervsdrivende muligvis berøres individuelt (jf. Domstolens dom af 21.2.1984, forenede sager 239/82 og 275/82, Allied Corporation m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 1005, præmis 11, af 23.5.1985, sag 53/83, Allied Corporation m.fl. mod Rådet, Sml. s. 1621, præmis 4, af 16.5.1991, sag C-358/89, Extramet Industrie mod Rådet, Sml. I, s. 2501, præmis 13, og af 18.5.1994, sag C-309/89, Codorníu mod Rådet, Sml. I, s. 1853, præmis 19). Selv om den af sagsøgeren nævnte retspraksis kun vedrører sager, der er anlagt til anfægtelse

af forordninger, er der efter sammenslutningens opfattelse ingen grund til ikke at anvende den, når den anfægtede retsakt er et direktiv, idet forskellen mellem de to retsakttyper ikke er en følge af deres generelle rækkevidde, men af, at direktivet forpligter den eller de medlemsstater, som det er stilet til, til »at nå et bestemt mål« og samtidig stiller dem frit med hensyn til valget af den form og de midler, hvormed dette resultat kan nås (jf. forslag til afgørelse fra generaladvokat Van Gerven i de forenede sager C-48/90 og C-66/90, Domstolens dom af 12.2.1992, Nederlandene og PTT Nederland mod Kommissionen, Sml. I, s. 565, på s. 589 og s. 597).

49 Antagelsen til realitetsbehandling af nærværende sag bør heller ikke modarbejdes ved en fortolkning efter ordlyden af traktatens artikel 173, stk. 4, hvorefter kun beslutninger kan anfægtes under et annullationssøgsmål anlagt af privatpersoner. Sagsøgeren gør gældende, at bestemmelser vedrørende adgangen til at anlægge sag ved Fællesskabets retsinstanser altid er blevet fortolket ud fra synspunkter om en effektiv domstolsbeskyttelse, både når det gælder anfægtelige akter (jf. Domstolens dom af 9.2.1984, forenede sager 316/82 og 40/83, Kohler mod Revisionsretten, Sml. s. 641; Rettens dom af 24.3.1994, sag T-3/93, Air France mod Kommissionen, Sml. II, s. 121), og når det gælder de berørte institutioner (jf. Domstolens dom af 5.6.1976, sag 110/75, Mills mod EIB, Sml. s. 955, af 23.4.1986, sag 294/83, Les Verts mod Parlamentet, Sml. s. 1339, af 3.7.1986, sag 34/86, Rådet mod Parlamentet, Sml. s. 2155, og af 2.12.1992, sag C-370/89, SGEEM og Etroy mod EIB, Sml. I, s. 6211).

50 Sagsøgeren har fremhævet, at Rettens kendelse af 20. oktober 1994 i sagen Asocarne mod Rådet (præmis 17), hvori Retten begrunder afvisningen af privates annullationssøgsmål til anfægtelse af et direktiv med, at »private er sikret den fornødne retsbeskyttelse over for direktiver af de nationale domstole, som fører kontrol med, at direktiverne gennemføres i national ret«, er blevet kritisk modtaget i teorien, og at Domstolens kendelse af 23. november 1995 i sagen Asocarne mod Rådet, selv om den stadfæster Rettens kendelse, begrunder afvisningen af appellen ikke blot med, at dommen i sagen Van der Kooy mod Kommissionen og dommen i sagen CIRFS m.fl. mod Kommissionen, der vedrørte beslutninger, ikke i det foreliggende tilfælde kunne finde tilsvarende anvendelse, idet der var tale om et direktiv, men også med, at direktivet var blevet vedtaget efter en procedure, som intet indeholdt om sagsøgerens deltagelse, i modsætning til den sag, der førte til dommen i sagen CIRFS m.fl. mod Kommissionen. Sagsøgeren har fremhævet, at i det foreliggende tilfælde blev direktivet vedtaget i forbindelse med en procedure, hvorefter ikke blot arbejdsmarkedets parter, som f.eks. sagsøgeren, skal deltage, men

som kun findes i kraft af denne deltagelse og det valg, som arbejdsmarkedets parter, der er dens egentlige ophavsmænd, har truffet.

51 Sagsøgeren har for det tredje gjort gældende, at sammenslutningen er individuelt berørt af direktivet, idet dette vedrører den på grund af bestemte egenskaber, som er særlige for den, og en faktisk situation, som kendetegner den i forhold til alle andre. Sagsøgeren har i den forbindelse anført, at Kommissionen i meddelelsen anerkendte den som en organisation, der opfylder de kriterier for repræsentationsevne, der er fastlagt i nævnte meddelelses punkt 24. Sagsøgeren gør desuden gældende, at den blev konsulteret af Kommissionen under de to faser, der er fastlagt i aftalens artikel 3, stk. 2 og 3. Sammenslutningen har endvidere fremhævet, at de interesser, den repræsenterer, er de eneste, der nyder en særlig beskyttelse efter aftalens artikel 2, stk. 2, idet stiftelsen og udviklingen af små og mellemstore virksomheder ikke kan modvirkes ved iværksættelsen af den retsfastsættelse, der sker inden for rammerne af aftalen. Sagsøgeren har endelig anført, at selve rammeaftalens formål berører små og mellemstore virksomheder så meget, at sagsøgeren burde have haft adgang til at deltage i forhandlingerne, idet disse virksomheder ellers kunne risikere at lide stor skade, med en klar tilsidesættelse af aftalens artikel 2, stk. 2, til følge. Som følge heraf er sammenslutningen individuelt berørt af direktivet, når henses til den rolle, den burde have spillet ved dets udarbejdelse.

52 Sagsøgeren mener på denne baggrund, at søgsmålet opfylder de krav for at anse en sammenslutning for individuelt berørt, som blev opstillet i dommen i sagen Van der Kooy mod Kommissionen og dommen i sagen CIRFS m.fl. mod Kommissionen. Sagsøgeren har yderligere anført, at det fremgår af Rettens dom af 27. april 1995, sag T-96/92, CCE de la Société générale des grandes sources m.fl. mod Kommissionen (Sml. II, s. 1213, præmis 35 og 36), at den omstændighed, at sammenslutningen har ret til at deltage i forhandlingerne er tilstrækkelig til, at den bliver individuelt berørt af direktivet, hvad enten den faktisk har deltaget eller ej. Under alle omstændigheder kan Rådet efter dens opfattelse ikke gøre gældende, at den ikke er individuelt berørt som følge af, at den ikke har deltaget i forhandlingerne for så vidt som sagens kerne netop er, at sagsøgerens stilling og status som forhandler ikke blev anerkendt ved udarbejdelsen af direktiv 96/34.

53 Sagsøgeren har for det fjerde gjort gældende, at de to led i sagens genstand viser, at sammenslutningens interesser berøres umiddelbart af direktivets vedtagelse.

54 Det første led af sagens genstand vedrører direktivets tilblivelseshistorie og udtrykker kritik af den omstændighed, at sagsøgeren som anerkendt, repræsentativ organisation vilkårligt blev holdt uden for forhandlingerne. Den almengyldige retsakt, der stadfæster en rammeaftale, som sammenslutningen ikke blev gjort til deltager i, berører umiddelbart dens særlige interesser, for så vidt som retsakten vedrører en af sammenslutningens væsentligste opgaver ifølge aftalens artikel 4, stk. 2, nemlig at deltage i forhandlingerne om arbejdsmarkedets aftaler (jf. på linje hermed dommen i sagen CCE de la Société générale des grandes sources m.fl. mod Kommissionen, præmis 38).

55 Det andet led af sagens genstand vedrører indholdet af rammeaftalen og rummer en kritik af dennes alt for vage og generelle karakter, for så vidt som det derefter overlades medlemsstaterne at »tillade særlige ordninger«, der imødekommer de krav, der stilles af arbejdet i de små og mellemstore virksomheder og disses organisation. Men sagsøgeren gør gældende, at sammenslutningen har en direkte interesse i, at de små og mellemstore virksomheders interesser tilgodeses i den rammeaftale, der skal gennemføres i medlemsstaterne.

56 Sagsøgeren har i replikken fremhævet, at Rådet har anerkendt, at formalitetsspørgsmålet i nærværende sag ikke kan adskilles fra sagens realitet. Sammenslutningen har ikke desto mindre gjort gældende, at Rådets holdning på dette punkt kan kritiseres. På den ene side anføres det, at det argument, at en sammenslutning, der repræsenterer små og mellemstore virksomheder, kun kan kræve artikel 2, stk. 2, i aftalen overholdt for så vidt angår et direktiv, der udelukkende finder anvendelse på små og mellemstore virksomheder, er et mærkeligt argument, når der er tale om et tilfælde, hvor der foreligger et direktiv, der alene finder anvendelse på små og mellemstore virksomheder, og som stiller administrative, økonomiske og retlige krav, der modvirker oprettelsen og udviklingen af sådanne virksomheder. På den anden side ligger der efter sagsøgerens opfattelse en selvmodsigelse i et anbringende om, at når direktivet ikke blot gælder små og mellemstore virksomheder, kan en sammenslutning, der repræsenterer disse, ikke anlægge sag ved Retten vedrørende tilsidesættelse af en bestemmelse, hvorefter disse virksomheders interesser skal nyde godt af en særlig beskyttelse, dvs. af aftalens artikel 2, stk. 2, netop fordi den specielt repræsenterer disse virksomheder.

57 Sagsøgeren har anført, at sammenslutningen, når dens rettigheder som forhandler i dens egenskab af repræsentativ part på arbejdsmarkedet, tilsidesættes, må kunne påberåbe sig den retsbeskyttelse, der er givet den ved fællesskabsretten, uden hensyn til indholdet af den vedtagne retsakt. Sagsøgeren har betonet, at sammenslutningens repræsentationsevne er et forhold af stor relevans ved undersøgelsen af sagens formalitetsspørgsmål, og har herved sammenlignet sin stilling med den, CEEP, der alene forsvarer de offentlige virksomheders interesser, indtager.

58 Sagsøgeren har som svar på Kommissionens argumentation gjort gældende, at spørgsmålet egentlig ikke er at få klarhed over, hvorvidt sammenslutningen er umiddelbart og individuelt berørt af direktiv 96/34, men derimod om, hvorledes den kan opnå, at tilsidesættelsen af dens ret til at deltage i kollektiv forhandling om rammeaftaler, der forhandles på europæisk plan, sanktioneres. Efter dens opfattelse må Kommissionens to argumenter under alle omstændigheder forkastes.

59 Sammenslutningen gør på den anden side gældende, at den er individuelt berørt af den anfægtede retsakt. Efter dens opfattelse vedrører kendelsen i sagen Associazione agricoltori della provincia di Rovigo m.fl. mod Kommissionen en anden situation end den, der er tale om i nærværende sag. Sagsøgeren har anført, at Retten afviste søgsmålet i denne sag, ikke fordi den fandt, at Kommissionens forpligtelse til at høre de involverede sammenslutninger ikke var tilstrækkelig til at individualisere disse, men fordi den fandt, at denne høringsforpligtelse ikke fandtes inden for de rammer, der gjaldt for den anfægtede retsakts vedtagelse (præmis 30 og 31). Sagsøgeren har heraf modsætningsvis sluttet, at erhvervsdrivende har en individuel interesse i at anfægte en retsakt, når de før dennes vedtagelse er blevet hørt, fordi den institution, som hører dem, har været forpligtet hertil. Sammenslutningen gør desuden gældende, at Retten har stadfæstet denne fortolkning i kendelsen i sagen Merck m.fl. mod Kommissionen, præmis 73 og 74, hvori det blev fastslået, at en sag skal afvises, fordi Kommissionen ikke var forpligtet til at høre sagsøgerne, før den anfægtede retsakt blev vedtaget. Den har herved særlig peget på den omstændighed, at Kommissionen i nævnte sag udtrykkeligt anerkendte, at det måtte fastslås, at der forelå en individuel interesse, når der parallelt hermed bestod en pligt til at høre sagsøgeren på det tidspunkt, hvor akten var under forberedelse (præmis 34).

60 Sammenslutningen har på den anden side anført, at den har en umiddelbar interesse i at påstå direktiv 96/34 annulleret. Den har fremhævet, at dette direktiv ikke er kendetegnet ved sit indhold, men blot er en stadfæstelse af en rammeaftale, der var resultatet af forhandlinger, ved hvilke dens ret til kollektiv forhandling blev tilsidesat, og at dens kritik derfor vedrører den måde, som rammeaftalen blev forhandlet på, hvilket for den skaber en umiddelbar interesse i at anfægte direktiv 96/34. Sagsøgeren har herved henvist til dommen i sagen CCE de la Société générale des grandes sources m.fl. mod Kommissionen (præmis 38), hvori Retten afslog at anerkende en direkte interesse for de faglige organisationer, der var sagsøgere, når der ikke var tale om nogen tilsidesættelse af de rettigheder, der særligt var tillagt repræsentanter for lønmodtagerne.

61 Den sagsøgende sammenslutning gør således gældende, at den ikke er et retssubjekt, der blot berøres af indholdet af en fællesskabsretsakt, men et retssubjekt, som i henhold til højere retsregler i Fællesskabets retsorden, skulle være givet adgang til at deltage i forhandlingerne om den omtvistede akt. Det er sagsøgerens opfattelse, at sammenslutningen, når Kommissionen ikke sørgede for, at aftalen blev overholdt, må have adgang til at anlægge sag ved Retten, hvis opgave det er at føre legalitetskontrol på fællesskabsplan under et annullationssøgsmål. Sammenslutningen har i øvrigt anført, at den ikke råder over andre retsmidler, og i al fald ikke har mulighed for at anlægge et passivitetssøgsmål eller gennemføre en præjudiciel sag, hvorigennem den kan opnå, at et forløb, hvorved dens beføjelser som europæisk arbejdsmarkedspart er tilsidesat, sanktioneres (dommen i sagen Parlamentet mod Rådet, præmis 20).

Rettens bemærkninger

62 I den foreliggende sag skal det afgøres, om et annullationssøgsmål, der er anlagt af en juridisk person i henhold til traktatens artikel 173, stk. 4, til anfægtelse af et direktiv, som Rådet har vedtaget med hjemmel i aftalens artikel 4, stk. 2, kan antages til realitetsbehandling.

63 Selv om traktatens artikel 173, stk. 4, ikke udtrykkeligt omhandler formalitetsspørgsmålet i annullationssøgsmål, der er anlagt af juridiske personer til anfægtelse af et direktiv, fremgår det dog af Domstolens praksis, at denne omstændighed ikke

i og for sig kan begrunde, at et sådant søgsmål afvises fra realitetsbehandling (jf. herom Domstolens dom af 29.6.1993, sag C-298/89, Gibraltar mod Rådet, Sml. I, s. 3605, og Domstolens kendelse af 23.11.1995, Asocarne mod Rådet). Domstolen undersøgte således i kendelsen i sagen Asocarne mod Rådet efter at have fastslået, at den anfægtede retsakt var et direktiv, om der ikke var tale om en beslutning, der umiddelbart og individuelt berørte sagsøgeren i traktatens artikel 173, stk. 4's forstand, selv om denne beslutning var blevet truffet i form af et direktiv. Det må herved fastslås, at Fællesskabets institutioner ikke kan udelukke den retsbeskyttelse, som denne bestemmelse i traktaten giver privatpersoner alene ved valg af formen for den omhandlede retsakt (jf. Rettens kendelse af 30.9.1997, sag T-122/96, Federolio mod Kommissionen, Sml. II, s. 1559, præmis 50). Endvidere er det her i aftalens artikel 4, stk. 2, første afsnit, bestemt, at »iværksættelsen af de aftaler, der indgås på fællesskabsplan, finder sted enten efter de fremgangsmåder og den praksis arbejdsmarkedets parter og medlemsstaterne normalt anvender eller i spørgsmål under artikel 2 efter fælles anmodning fra de underskrivende parter, ved en afgørelse, som Rådet træffer på forslag af Kommissionen«. På baggrund heraf kan den blotte omstændighed, at direktivformen er valgt, ikke i det foreliggende tilfælde give Rådet mulighed for at hindre private i at udøve den søgsmålskompetence, de har i henhold til traktaten.

64 Det må derfor i første række undersøges, om direktiv 96/34 er en almengyldig retsakt, eller om den må anses for en beslutning, der er truffet i form af et direktiv. Ved afgørelsen af, om en retsakt har almengyldig karakter, må der ske en bedømmelse af dens beskaffenhed og de retsvirkninger, den har til formål at have eller faktisk har (dommen i sagen Alusuisse mod Rådet og Kommissionen, præmis 8).

65 I det foreliggende tilfælde er det i artikel 1 i direktiv 96/34 bestemt, at direktivet »har til formål at iværksætte rammeaftalen vedrørende forældreorlov, der blev indgået den 14. december 1995 mellem de generelle tværfaglige organisationer (UNICE, CEEP og EFS), og som findes i bilaget«. Det fremgår nu imidlertid netop af § 1, stk. 1 og 2, i rammeaftalen, der bærer overskriften »Genstand og anvendelsesområde«, at aftalen »indeholder minimumsforskrifter, der skal gøre det lettere at forene arbejdsmæssigt og familiemæssigt ansvar for forældre, som arbejder« og »finder anvendelse på alle arbejdstagere, mænd såvel som kvinder, der har

en ansættelseskontrakt eller et ansættelsesforhold, som er defineret ved lov, kollektiv overenskomst eller gældende praksis i den enkelte medlemsstat«.

66 Endvidere har sagsøgeren ganske vist kritiseret valget af direktivformen med henblik på gennemførelse af rammeaftalen i henhold til dennes artikel 4, stk. 2, men sammenslutningen har ikke gjort gældende, at direktiv 96/34 ikke som direktiv opfyldte kravene ifølge traktatens artikel 189. Det kan således fastslås, at dette direktiv 96/34 er stilet til medlemsstaterne (artikel 3), der er forpligtet til at træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for på et hvilket som helst tidspunkt at sikre de resultater, der er foreskrevet i direktivet (artikel 2, stk. 1), og at det efter rammeaftalens ordlyd, hvortil der henvises i direktivets artikel 1, er de nationale myndigheder, der er kompetente til at bestemme den form og de midler, hvorved det bliver muligt at nå disse resultater.

67 Følgelig har direktiv 96/34 efter sin beskaffenhed almengyldig karakter og udgør ikke en beslutning i traktatens artikel 189's forstand.

68 Endvidere må det undersøges, om sagsøgeren, selv om direktiv 96/34 som fastslået har en almengyldig karakter, ikke desto mindre kan anses for umiddelbart og individuelt berørt af direktivet.

69 Der skal her henvises til, at ifølge retspraksis kan under visse omstændigheder selv en almengyldig retsakt, som finder anvendelse på de pågældende erhvervsdrivende i al almindelighed, berøre nogle af dem individuelt (jf. dommene i sagerne Extramet Industrie mod Rådet, præmis 13, og Codorníu mod Rådet, præmis 19, samt kendelsen i sagen Federolio mod Kommissionen, præmis 58). En fysisk eller juridisk person vil imidlertid kun kunne hævde at være individuelt berørt, såfremt den omtvistede retsakt rammer ham på grund af visse egenskaber, som er særlige for ham, eller på grund af en faktisk situation, der adskiller ham fra alle andre (Domstolens dom af 15.7.1963, sag 25/62, Plaumann mod Kommissionen,

Sml. 1954-1964, s. 411, org. ref.: Rec. s. 197, på s. 223, Rettens dom af 27.4.1995, sag T-12/93, CCE de Vittel m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 1247, præmis 36, samt kendelsen i sagen Federolio mod Kommissionen, præmis 59).

70 De forskellige argumenter, sammenslutningen på dette punkt har udviklet, bygger alle på en forudsætning om, at den har særlige rettigheder i forbindelse med processuelle ordninger, der er indført ved aftalen for at gøre det muligt at vedtage retsakter inden for dennes anvendelsesområde, og at disse særlige rettigheder er blevet tilsidesat i det foreliggende tilfælde.

71 For her at kunne afgøre, om den sagsøgende sammenslutning faktisk er berørt af direktiv 96/34 på grund af visse egenskaber, som er særlige for den, eller på grund af en faktisk situation, der adskiller den fra alle andre, må særegenhederne ved den procedure, i hvilken direktivet blev vedtaget, og navnlig de processuelle regler, der er indført ved aftalen, undersøges. Det fremgår af aftalens bestemmelser, at de retsakter, der er nødvendige for at gennemføre de tilsigtede formål, kan vedtages under iagttagelse af en af to mulige fremgangsmåder.

72 Fælles for de to fremgangsmåder er en indledende fase, hvorunder Kommissionen skal høre arbejdsmarkedets parter i overensstemmelse med aftalens artikel 3, stk. 2 og 3. I aftalens tekst siges der imidlertid intet om, hvilke arbejdsmarkedsparter der er tale om. Kommissionen har derfor i meddelelsen fastlagt forskellige kriterier, på grundlag af hvilke man kan bestemme de arbejdsmarkedsparter, hvis repræsentationsevne efter dens opfattelse kan begrunde, at de høres i denne indledende fase, der er en nødvendig forudsætning for ethvert fællesskabsinitiativ på grundlag af aftalens bestemmelser. På grundlag af disse kriterier har Kommissionen udarbejdet en fortegnelse, der findes som bilag 2 til meddelelsen. I punkt 24 heri oplyser Kommissionen, at denne fortegnelse vil blive revideret på grundlag af de erfaringer, man får i forbindelse med de nye procedurer. Sagsøgeren er med i denne fortegnelse i sin egenskab af tværfaglig organisation, der repræsenterer visse kategorier af arbejdstagere eller virksomheder. Det er i sagen ubestridt, at sammenslutningen i det foreliggende tilfælde blev hørt af Kommissionen i overensstemmelse med aftalens artikel 3, stk. 2 og 3.

73 Hvad den første fremgangsmåde angår, følger det af aftalens artikel 2, at Rådet kan vedtage direktiver i henhold til proceduren i traktatens artikel 189 C og efter høring af Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedrørende de i aftalens artikel 2, stk. 1, nævnte spørgsmål, samt — idet det træffer afgørelse med enstemmighed på forslag af Kommissionen efter høring af Europa-Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg — vedrørende de i aftalens artikel 2, stk. 3, nævnte spørgsmål. Hvad den anden fremgangsmåde angår følger det af aftalens artikel 4, at en aftale, der er indgået på europæisk plan mellem arbejdsmarkedets parter kan gennemføres enten i henhold til de fremgangsmåder og den praksis, der er særegne for arbejdsmarkedsparter og medlemsstaterne, eller for så vidt angår spørgsmål, der henhører under aftalens artikel 2, efter fælles anmodning fra de parter, der har underskrevet aftalen, ved en beslutning, der træffes af Rådet på forslag af Kommissionen. Det er denne sidste fremgangsmåde, der har ført til vedtagelse af den anfægtede retsakt.

74 Den anden fremgangsmåde, der indledes med den konsultationsfase, der er reguleret ved aftalens artikel 3, stk. 2 og 3, forløber på følgende måde. Ifølge aftalens artikel 3, stk. 4, kan arbejdsmarkedets parter i den forbindelse meddele Kommissionen, at de agter at indlede den i artikel 4 omhandlede fremgangsmåde. Det oplyses desuden, at fremgangsmådens varighed ikke kan overstige ni måneder, medmindre de pågældende arbejdsmarkedsparter og Kommissionen i fællesskab er enige om at forlænge den. Som tidligere anført tilføjes det i bestemmelserne i aftalens artikel 4, at dialogen mellem arbejdsmarkedsparter kan føre til aftaler, der, for så vidt angår de af artikel 2 omfattede spørgsmål, kan gennemføres af Rådet efter fælles anmodning fra de parter, der har underskrevet aftalerne.

75 Aftalens artikel 3, stk. 4, og artikel 4 er altså således affattet, at det ikke udtrykkeligt fremgår, hvilke arbejdsmarkedsparter der deltager i den forhandling, der omtales. Systemet i de nævnte bestemmelser og forekomsten af en indledende konsultationsfase synes imidlertid at vise, at de arbejdsmarkedsparter, der er berørt af forhandlingerne, i al fald er blandt de parter, som Kommissionen har hørt. Dette betyder dog ikke, at samtlige arbejdsmarkedsparter, som Kommissionen har hørt, dvs. de arbejdsmarkedsparter, der findes i fortegnelsen i bilag 2 til meddelelsen, har ret til at deltage i de forhandlinger, der indledes. Det må nemlig fastslås, at det under forhandlingsfasen, som eventuelt starter under den af Kommissionen indledte konsultationsfase, alene er de arbejdsmarkedsparter, der ønsker at indlede

forhandlinger, der har initiativet. De arbejdsmarkedsparter, der er berørt i denne forhandlingsfase, er derfor dem, som gensidigt har tilkendegivet deres vilje til at indlede den fremgangsmåde, der er omhandlet i aftalens artikel 4, og til at gennemføre denne.

76 I meddelelsens punkt 31, der findes i det afsnit af meddelelsen, der bærer overskriften »Fra høring til forhandling«, oplyses det i øvrigt, at »arbejdsmarkedets parter [er] under deres selvstændige forhandlinger ... på ingen måde forpligtet til at begrænse sig til at behandle indholdet af de forslag, der er under udarbejdelse i Kommissionen, eller til kun at foreslå ændringer, eftersom det kun er på de områder, der er omfattet af Kommissionens forslag, der vil kunne gennemføres en fællesskabsaktion. De pågældende arbejdsmarkedsparter vil være de parter, der indvilliger i at forhandle indbyrdes. Indgåelse af sådanne aftaler er fuldt ud overladt til de forskellige organisationer. Kommissionen mener dog, at de organisationer, der underskriver en aftale, bør huske på bestemmelserne om små og mellemstore virksomheder i artikel 2, stk. 2, i aftalen om social- og arbejdsmarkedspolitikken«.

77 Det fremgår endvidere af meddelelsen, at udfærdigelsen af fortegnelsen i bilag 2, der angiver de arbejdsmarkedsparter, som Kommissionen anser for repræsentative, alene sker af hensyn til nødvendigheden af at organisere den fase for konsultation af arbejdsmarkedsparterne, der er fastlagt ved aftalens artikel 3, stk. 2 og 3. Den nævnes således af Kommissionen alene i den del af meddelelsen, der omhandler »høring af arbejdsmarkedets parter« (punkt 11-28), og specielt i punkt 22-28, der har overskriften »De arbejdsmarkedsorganisationer, der skal høres«, mens Kommissionen ikke nævner den nogetsteds i fremstillingen om forhandlingsfasen (punkt 29-36 i meddelelsen, der bærer overskriften »Fra høring til forhandling«).

78 Det fremgår af de nævnte forhold, at der ikke ved aftalens artikel 3, stk. 2, 3 og 4, og artikel 4 tillægges nogen arbejdsmarkedspart en almindelig ret uden hensyn til,

hvilke interesser den gør krav på at repræsentere, til at deltage i enhver forhandling, der indledes i henhold til aftalens artikel 3, stk. 4, selv om alle de arbejdsmarkedsparter, der er blevet konsulteret i henhold til aftalens artikel 3, stk. 2 og 3, har adgang til at indlede en sådan forhandling.

79 Den omstændighed, at sagsøgeren i det foreliggende tilfælde gentagne gange har anmodet Kommissionen om at kunne deltage i de forhandlinger, som andre arbejdsmarkedsparter havde indledt, kan ikke alene ændre herved, for det er alene de berørte arbejdsmarkedsparter og ikke Kommissionen, der er herre over den egentlige forhandlingsfase.

80 Endvidere tillægges der ikke ved aftalens artikel 2, stk. 2, første afsnit, sagsøgeren en ret til at deltage i de i aftalens artikel 3, stk. 4, nævnte forhandlinger. For selv om det i andet punktum i første afsnit i aftalens artikel 2, stk. 2, er bestemt, at »ved disse direktiver undgås det at indføre administrative, økonomiske og retlige forpligtelser, der hæmmer skabelsen og udviklingen af små og mellemstore virksomheder«, knæsættes ikke ved denne bestemmelse en ret for repræsentanterne for små og mellemstore virksomheder til automatisk at blive taget med i samtlige forhandlinger, der indledes af arbejdsmarkedets parter i henhold til aftalens artikel 3, stk. 4 (jf. dommen i sagen CCE de la Société générale des grandes sources m.fl. mod Kommissionen, præmis 29). Der er tale om en bestemmelse om en materielretlig forpligtelse, hvis overholdelse kan efterprøves af Fællesskabets retsinstanser på initiativ af hver berørt part under anvendelse af det i den forbindelse relevante retsmiddel, og ikke blot af sagsøgeren under et annullationssøgsmål i henhold til traktatens artikel 173, stk. 4. Heraf følger, at ingen tværfaglig organisation, der repræsenterer små og mellemstore virksomheders interesser, uanset hvor stor en repræsentationsevne, den gør krav på, af aftalens artikel 2, stk. 2, første afsnit, kan udlede, at den har en ret til at deltage i sådanne forhandlinger.

81 I øvrigt skal sagsøgerens, navnlig i retsmødet, udviklede argument om, at praksis viser, at visse materielretlige bestemmelser i fællesskabsretten for at kunne virke efter hensigten må tilkendes betydning på processuelt plan, forkastes. Den retspraksis, sagsøgeren i den sammenhæng har påberåbt sigt, gør det ikke muligt af

aftalens artikel 2, stk. 2, første afsnit, at udlede, at sammenslutningen har en ret til at deltage i alle forhandlinger, der indledes af arbejdsmarkedets parter i henhold til aftalens artikel 3, stk. 4. Domstolen har således på den ene side i kendelse af 17. januar 1980 (sag 792/79 R, Camera Care mod Kommissionen, Sml. s. 119) ikke anerkendt den procesretlige betydning af materielretlige bestemmelser, in casu traktatens artikel 85 og 86, men har fastlagt rækkevidden af en bestemmelse, der på forhånd tillagde Kommissionen særlige beføjelser, nemlig artikel 3, stk. 1, i Rådets forordning nr. 17 af 6. februar 1962: første forordning om anvendelse af bestemmelserne i traktatens artikel 85 og artikel 86 (EFT 1959-1962, s. 81). På den anden side har Domstolen i dom af 27. oktober 1993, (sag C-127/92, Enderby, Sml. I, s. 5535), under en præjudiciel sag udtalt sig om fordelingen af bevisbyrden for så vidt angår beviset for den diskriminerende karakter af en praksis efter traktatens artikel 119 i forholdet mellem arbejdsgivere og arbejdstagere. Domstolen har altså ikke i denne sag, til forskel fra hvad der er tilfældet i nærværende sag, skullet anerkende en proceduremæssig ret for en privatperson inden for rammerne af en procedure for en fællesskabsinstitutions vedtagelse af en retsakt.

82 Af det anførte fremgår i det hele, at sagsøgeren ikke i betragtning af aftalens bestemmelser kan gøre krav på enten en generel ret til at deltage i forhandlingsfasen i den anden i aftalen fastlagte fremgangsmåde eller konkret en særlig ret til at deltage i forhandlingen om rammeaftalen.

83 Dette er dog ikke det eneste forhold, der kan begrunde, at denne sag skal afvises. Særegenhederne ved den procedure, der førte til vedtagelsen af direktiv 96/34 på grundlag af aftalens artikel 4, stk. 2, kræver faktisk desuden en undersøgelse af, om der med Rådets eller Kommissionens mulige undladelse af at opfylde deres forpligtelser i henhold til denne procedure, er sket en tilsidesættelse af en ret for sagsøgeren, der på en sådan måde er underkastet Fællesskabets retsinstansers kontrol, at sammenslutningen kan anses for umiddelbart og individuelt berørt på grund af visse egenskaber, som er særlige for den, eller på grund af en faktisk situation, der adskiller den fra alle andre (jf. den ovenfor i præmis 69 nævnte praksis).

84 Det må i den forbindelse fastslås, at selv om initiativet og ledelsen i den egentlige forhandlingsfase under den fremgangsmåde, der er reguleret ved aftalens artikel 3, stk. 4, og artikel 4, udelukkende tilkommer de berørte arbejdsmarkedsparter (jf. ovenfor i præmis 75 og 76), når disse indgår en aftale, som de i fællesskab ønsker gennemført på fællesskabsplan, i henhold til aftalens artikel 4, stk. 2, handler Rådet efter forslag fra Kommissionen. De berørte arbejdsmarkedsparter retter altså deres fælles anmodning til Kommissionen, som, idet den dermed igen får ledelsen under proceduren, undersøger, om der er anledning til at forelægge Rådet et forslag i den forbindelse.

85 Kommissionens virksomhed skal være i overensstemmelse med de principper, der gælder for dens virksomhed på det socialpolitiske område, således som de specielt og konkret har fundet udtryk i aftalens artikel 3, stk. 1, hvorefter »Kommissionen har til opgave at fremme konsultationen af arbejdsmarkedets parter på fællesskabsplan og træffe alle nødvendige foranstaltninger med henblik på at lette dialogen mellem dem, idet den samtidig sørger for en afbalanceret støtte til begge parter«. Som både sagsøgeren og Kommissionen med rette har anført, er det navnlig sidstnævntes opgave på det tidspunkt, hvor den igen retmæssigt kan deltage i procedurens afvikling, at undersøge, om de parter, der har underskrevet denne aftale, er repræsentative.

86 Kommissionen har i øvrigt i sin meddelelse forpligtet sig til at kontrollere repræsentationsevnen hos de arbejdsmarkedsparter, der har indgået en aftale, før den foreslog Rådet at vedtage en beslutning om dennes gennemførelse på fællesskabsniveau. Den har således i meddelelsens punkt 39 udtalt, at den »udarbejder ... sine forslag til afgørelse, som den forelægger Rådet, idet den tager hensyn til de kontraherende parters repræsentative status, deres mandat samt 'lovmæssigheden' af enhver bestemmelse i den kollektive aftale i forhold til fællesskabslovgivningen og under overholdelse af bestemmelserne vedrørende små og mellemstore virksomheder i artikel 2, stk. 2«.

87 Rådet er på sin side forpligtet til at undersøge, om Kommissionen har opfyldt sine forpligtelser i henhold til aftalens bestemmelser, idet det ellers kommer til at godkende en procedurefejl, der vil kunne være af betydning for lovligheden af den retsakt, som det i sidste ende har vedtaget.

88 Det bemærkes, at forpligtelsen for Kommissionen og Rådet til at kontrollere, at de arbejdsmarkedsparter, der har indgået en aftale i henhold til aftalens artikel 3, stk. 4, og artikel 4, og som anmoder Rådet om at gennemføre denne aftale på fællesskabsplan, har stor betydning. De to nævnte institutioners virksomhed på netop dette stadium i den i de nævnte bestemmelser omhandlede fremgangsmåde, bevirker nemlig, at en aftale indgået mellem arbejdsmarkedsparter får et fællesskabsgrundlag, der har karakter af lovgivning, uden at de traditionelle procedurer for udarbejdelse af en retsakt, der omfatter Europa-Parlamentets medvirken, kommer til anvendelse. Det fremgår jo af retspraksis, at Parlamentets medvirken i lovgivningsproceduren i Fællesskabet på fællesskabsniveau udgør en refleks af et grundlæggende demokratisk princip, hvorefter folkeslagene deltager i udøvelsen af magten ved hjælp af en repræsentativ forsamlings medvirken (Domstolens dom af 11.6.1991, sag C-300/89, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 2867, præmis 20, og Domstolens domme af 29.10.1980, sag 138/79, Roquettes Frères mod Rådet, Sml. s. 3333, præmis 33, og sag 139/79, Maizena mod Rådet, Sml. s. 3393, præmis 34). Det må i den forbindelse fastslås, at efter denne retspraksis fremstår de retsakter, som Rådet har vedtaget i henhold til aftalens artikel 2, som demokratisk funderet i kraft af Europa-Parlamentets medvirken ved afviklingen af denne første fremgangsmåde (jf. ovenfor i præmis 73).

89 Den anden i artikel 3, stk. 4, og artikel 4 i aftalen omhandlede fremgangsmåde indeholder derimod intet om Europa-Parlamentets medvirken. Men det er af hensyn til overholdelsen af det demokratiske princip, som Unionen bygger på, nødvendigt, at folkeslagenes medvirken i dette forløb — når Europa-Parlamentet ikke medvirker ved en lovgivningsakts tilblivelse — sikres på anden måde, hvilket her sker ved deltagelse af de arbejdsmarkedsparter, der har afsluttet den aftale, som Rådet, når det træffer afgørelse med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen, gør til et lovgrundlag på fællesskabsplan. For at opfylde kravet herom, skal Kommissionen og Rådet føre kontrol med, at de pågældende arbejdsmarkedsparter er repræsentative.

90 Ved undersøgelsen heraf må de fastslå, om de parter, der afslutter aftale for så vidt angår dennes indhold, tilsammen har en tilstrækkelig stor repræsentationsevne. Er det ikke tilfældet, må Kommissionen og Rådet afslå at gennemføre den aftale, der er indgået på fællesskabsplan. I så fald har de arbejdsmarkedsparter, som Kommis-

sionen har konsulteret i henhold til aftalens artikel 3, stk. 2 og 3, og som ikke har indgået den pågældende aftale, og hvis egen repræsentationsevne fremdeles i forhold til denne aftales indhold er nødvendig som supplement til den repræsentationsevne, som aftaleparterne samlet har, en ret til at forhindre Kommissionen og Rådet i at sørge for aftalens gennemførelse på fællesskabsplan ved en lovgivningsakt. Den retsbeskyttelse, som en sådan ret må nyde, indebærer, at de arbejdsmarkedsparter, der ikke har afsluttet aftalen, men som er kvalificeret som nævnt, når de anlægger et annullationssøgsmål til anfægtelse af den retsakt fra Rådet, hvorved aftalen gennemføres på fællesskabsplan i henhold til aftalens artikel 4, stk. 2, må anses for umiddelbart og individuelt berørt af denne retsakt. Det må i øvrigt herved fastslås, at Domstolen og Retten tidligere af lignende grunde har admitteret annullationssøgsmål, der var anlagt til anfægtelse af en almengyldig retsakt, for så vidt som der fandtes en højere retsregel, hvorefter retsaktens ophavsmand var forpligtet til at tage hensyn til sagsøgerens særlige stilling (jf. Domstolens dom af 17.1.1985, sag 11/82, Piraiki-Patraiki m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 207, præmis 11-32, og af 26.6.1990, sag C-152/88, Sofrimport mod Kommissionen, Sml. I, s. 2477, præmis 11, 12 og 13, samt Rettens dom af 14.9.1995, forenede sager T-480/93 og T-483/93, Antillean Rice Mills m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 2305, præmis 67-78).

91 Det må i det foreliggende tilfælde for det første undersøges, om Kommissionen og Rådet faktisk har undersøgt, om den samlede repræsentationsevne hos de parter, der indgik rammeaftalen, har været tilstrækkelig. Det fremgår her af de oplysninger, Rådet har givet, at en sådan undersøgelse blev gennemført. Rådet og Kommissionen har således under nærværende sag forklaret, at deres undersøgelse dels vedrørte spørgsmålet om, hvor stor en repræsentationsevne aftaleparterne besad, og dels hvilken repræsentationsevne de besad for så vidt angår aftalens materielretlige anvendelsesområde. I trettende betragtning til direktiv 96/34 hedder det i øvrigt, at Kommissionen har udarbejdet det direktivforslag, som blev forelagt Rådet i henhold til aftalens artikel 4, stk. 2, under hensyntagen til de underskrivende parters repræsentative status. Desuden har Rådet efter en anmodning fra Retten i forbindelse med sagens tilrettelæggelse fremlagt uddrag af de dokumenter fra »Rådets arbejdsgruppe for sociale spørgsmål«, der vedrører møderne den 22. februar, 5. marts og 12. marts 1996, hvoraf det fremgår, at spørgsmålet om parternes repræsentationsevne har været genstand for drøftelser i Rådet.

92 På baggrund heraf kan de anbringender fra sagsøgerens side, hvormed det blot gøres gældende, at Kommissionen og Rådet ikke undersøgte spørgsmålet om repræsentationsevnen hos rammeaftalens parter, ikke skabe tvivl om, at Kommissionen og Rådet faktisk gennemførte en kontrol heraf, der byggede på det bevismateriale, Rådet i den forbindelse havde fremlagt. Det må under alle omstændigheder nævnes, at de forskellige oversigter, Rådet har fremlagt som bilag til duplikken, og den undersøgelse inden for Kommissionen, som har tjent som grundlag for opstillingen af arbejdsmarkedsparterne i den fortegnelse, der findes som bilag 2 til meddelelsen, hvilken opstilling sagsøgeren i øvrigt ikke dengang bestred, i al fald viser, at Rådet og Kommissionen skaffede sig oplysninger om de forskellige berørte parters repræsentative status i denne sag.

93 Der må dernæst tages stilling til, om undersøgelsen af den samlede repræsentationsevne hos rammeaftalens parter, som Kommissionen og Rådet har gennemført, opfyldte de krav, der i den forbindelse må stilles, og som er blevet fremstillet ovenfor i præmis 83-90.

94 Det bemærkes først, at rammeaftalens formål er at give minimumsforskrifter for alle arbejdsforhold, uanset hvilken sammenhæng de optræder i (jf. ovenfor i præmis 65). De forskellige parter, der har indgået rammeaftalen, må derfor for at opfylde kravet om en tilstrækkelig samlet repræsentationsevne, være i stand til at repræsentere alle grupper af virksomheder og arbejdstagere på fællesskabsniveau.

95 Det må dernæst fastslås, at parterne i rammeaftalen i det foreliggende tilfælde er de tre arbejdsmarkedsparter, der af Kommissionen anses for generelle tværfaglige organisationer i fortegnelsen i bilag 2 til meddelelsen til forskel bl.a. fra tværfaglige organisationer, der repræsenterer visse kategorier af arbejdstagere og virksomheder, som sagsøgeren er en af.

96 Rådet kan således ikke på forhånd kritiseres for på grundlag af den af Kommissionen gennemførte bedømmelse at have fundet, at parterne i rammeaftalen var i stand til i forhold til indholdet af denne aftale at fremvise en tilstrækkelig samlet repræsentationsevne i betragtning af disse parters tværfaglige og generelle karakter.

97 Selv om den sagsøgende sammenslutning ikke har bestridt, at de organisationer, der deltog i rammeaftalen, har en tværfaglig karakter, gør den dog gældende, at de to tværfaglige virksomhedsorganisationer UNICE og CEEP ikke er mere generelle organisationer end den selv. Den har herved lagt vægt dels på, at den repræsenterer langt flere små og mellemstore virksomheder af alle mulige størrelser end UNICE, og dels på, at CEEP alene repræsenterer interesserne hos de offentlige virksomheder, der i økonomisk henseende ikke er så store som dem, hvis interesser den forsvarer.

98 Med hensyn til UNICE må det imidlertid fastslås, at det i sagen er ubestridt, at UNICE, dengang rammeaftalen blev indgået, repræsenterede virksomheder i den private sektor af alle mulige størrelser, og at organisationen således var i stand til at repræsentere små og mellemstore virksomheder og blandt sine medlemmer havde sammenslutninger af små og mellemstore virksomheder, hvoraf flere i øvrigt også var medlemmer af den sagsøgende sammenslutning. Af den oversigt, der findes i bilag II til duplikken (s. 36), som sagsøgeren ikke har haft bemærkninger til i retsmødet, fremgår det også, at de nationale organisationer, der er medlemmer af UNICE, omfatter industri-, tjenesteydelses-, handels-, håndværksvirksomheder samt små og mellemstore virksomheder.

99 Den sagsøgende sammenslutning kan desuden ikke gøre gældende, at den som medlemmer har et større antal små og mellemstore virksomheder i sammenligning med det antal små og mellemstore virksomheder, som er medlemmer af UNICE og dermed bestride, at UNICE har karakter af en generel organisation. Dette forhold er mere egnet til at understøtte end til at afsvække det synspunkt, at UNICE er en generel organisation, hvis opgave er at varetage virksomhedsinteresser uanset de repræsenterede virksomheders art, mens en tværfaglig organisation som sagsøgeren i sammenligning hermed må antages at have et mere specielt virkefelt. Og den sondring, som den sagsøgende sammenslutning har betonet mellem forsvaret af små

og mellemstore virksomheders interesser, som den kan varetage, og den interessevaretagelse, UNICE er i stand til at stå for, illustrerer yderligere sagsøgerens specielle sigte, som er særligt og udelukkende at varetage interesserne for en bestemt gruppe virksomheder, nemlig små og mellemstore virksomheders interesser, og det generelle sigte, som UNICE har, nemlig at varetage interesserne for alle virksomheder i den private sektor, herunder små og mellemstore virksomheders interesser. Af det anførte følger, at UNICE's karakter af en generel organisation på det tidspunkt, da rammeaftalen blev indgået, faktisk er bevist.

100 Hvad CEEP angår, har den sagsøgende sammenslutning ikke — selv om den har bagatelliseret denne organisations økonomiske betydning — bestridt, at denne tværfaglige organisation repræsenterer alle virksomheder i den offentlige sektor på fællesskabsplan, uanset deres størrelse. Organisationens karakter af en generel organisation, som anerkendes i bilag 2 til meddelelsen samt i artikel 1 i direktiv 96/34, kan derfor heller ikke skabe tvivl om den undersøgelse af den samlede repræsentationsevnes tilstrækkelighed, som Rådet og Kommissionen skal gennemføre. Desuden kan det konstateres, at den omstændighed alene, at CEEP ikke havde været blandt de organisationer, der indgik rammeaftalen, endeligt ville have kunnet skabe tvivl om disse organisationers samlede repræsentationsevnes tilstrækkelighed for så vidt angår rammeaftalens indhold, eftersom en særlig gruppe virksomheder, nemlig virksomhederne i den offentlige sektor, i så fald slet ikke ville have været repræsenteret, mens dette ikke, hvis det havde drejet sig om den sagsøgende sammenslutning, med den stilling, den indtager, ville have været tilfældet.

101 Det må endvidere undersøges, om den samlede repræsentationsevne for så vidt angår indholdet af rammeaftalen hos de generelle tværfaglige organisationer, der har afsluttet denne, var utilstrækkelig, således som sagsøgeren har gjort gældende. Den sagsøgende sammenslutning har i den forbindelse anført, at dens fravær under de forhandlinger, der gik forud for rammeaftalen i betragtning af det antal små og mellemstore virksomheder, som den repræsenterer, og den særlige opmærksomhed, denne virksomhedsgruppe er genstand for i aftalens artikel 2, stk. 2, første afsnit, uundgåeligt medfører, at den samlede repræsentationsevne hos de arbejdsmarkedsparter, der har til opgave at varetage virksomhedernes interesser, er utilstrækkelig. Sammenslutningen mener i så henseende at finde et bevis i rammeaftalens indhold, der særligt i strid med kravene ifølge aftalens artikel 2, stk. 2, er til skade for de små og mellemstore virksomheders interesser.

102 Den sagsøgende sammenslutnings kritik kan ikke lægges til grund. For det første må det fastslås, at denne kritik alene bygger på, hvor mange små og mellemstore virksomheder henholdsvis den selv og UNICE repræsenterer. Selv om dette talmæssige kriterium kan tillægges betydning ved bedømmelsen af, om den samlede repræsentationsevne hos deltagerne i rammeaftalen har været tilstrækkelig, kan det ikke anses for afgørende for så vidt angår dennes indhold. For når denne vedrører alle arbejdsforhold (jf. ovenfor i præmis 65), er det ikke så meget statussen som virksomhed men statussen som arbejdsgiver, der har betydning. Men den sagsøgende sammenslutning har, selv om Rådet har udtalt, at de fleste af dens medlemmer ikke har nogen ansat overhovedet, idet den navnlig repræsenterer håndværket, ikke givet konsistente oplysninger, der viser, at det modsatte er tilfældet, selv om Retten i retsmødet udtrykkeligt har anmodet herom. Den har ved nævnte lejlighed alene nævnt nogle spredte procenttal vedrørende enkelte af aftalen berørte medlemsstater.

103 Det fremgår desuden af de forskellige oversigter, som sagsøgeren og Rådet har forelagt som bilag henholdsvis til replikken og duplikken, at af de små og mellemstore virksomheder, sagsøgeren repræsenterer i de 14 medlemsstater, der er berørt af aftalen (5 565 300 ifølge oversigten i bilag I til replikken; 4 835 658 ifølge oversigten i bilag I til duplikken suppleret med sagsøgerens besvarelser af Rettens skriftlige spørgsmål, og 6 600 000 ifølge organisationens udtalelser i retsmødet) er en tredjedel (2 200 000 af de 6 600 000 ifølge sagsøgerens oplysninger i retsmødet) eller endog to tredjedele (3 217 000 af de 4 835 658 ifølge oversigten i bilag I til duplikken) også medlemmer af en organisation, der repræsenteres af UNICE.

104 Endvidere kan den sagsøgende sammenslutning ikke på grundlag af aftalens artikel 2, stk. 2, første afsnit, udlede en grad for repræsentationsevne, der er så høj, at den uundgåeligt medfører, at afslutningen af en aftale mellem generelle tværfaglige organisationer uden dens deltagelse ikke opfylder kravet om en tilstrækkelig samlet repræsentationsevne. Det må nemlig i den forbindelse huskes, at der er tale om en materielretlig bestemmelse, som enhver berørt part kan kræve overholdt under anvendelse af egnede retsmidler (jf. ovenfor i præmis 80).

105 Hvad endelig repræsentationen af små og mellemstore virksomheders interesser angår fremgår det af selve ordlyden af rammeaftalen, at de ikke var fraværende under de forhandlinger, der førte til afslutning af aftalen. Således er det i punkt 12 i de almindelige betingelser til rammeaftalen bestemt, at »denne aftale tager hensyn til, at det er nødvendigt at forbedre forholdene i social- og arbejdsmarkedspolitikken, at fremme fællesskabsøkonomiens konkurrenceevne og at undgå at pålægge administrative, finansielle og retlige byrder af en sådan art, at de hæmmer oprettelse og udvikling af små og mellemstore virksomheder«. Ligeledes er det i rammeaftalens § 2, stk. 3, litra f), bestemt, at medlemsstaterne og/eller arbejdsmarkedets parter bl.a. kan »tillade særlige ordninger for at imødekomme behovet hos små virksomheder i forbindelse med drift og organisation«.

106 Den kritik, som sagsøgeren har rejst af rammeaftalens indhold under anbringende af, at der foreligger en tilsidesættelse af rammeaftalens artikel 2, stk. 2, har under alle omstændigheder ikke vist, at der ved rammeaftalens bestemmelser indføres administrative, økonomiske og juridiske byrder, der modvirker skabelsen og udviklingen af små og mellemstore virksomheder. Det må her nævnes, at formålet med artikel 2, stk. 2, første afsnit, i aftalen ikke er at forbyde vedtagelsen af foranstaltninger, der indebærer administrative, økonomiske og retlige byrder for de små og mellemstore virksomheder, men mere at sikre, at de foranstaltninger, der træffes på det sociale område, ikke uforholdsmæssigt skader skabelsen og udviklingen af små og mellemstore virksomheder ved at pålægge dem forskellige administrative, økonomiske og juridiske byrder. Det kan desuden fastslås, at medlemsstaterne og/eller arbejdsmarkedets parter i overensstemmelse med beskaffenheden af den retsakt fra Rådet, hvorved rammeaftalen gennemføres, stadig råder over et skøn ved gennemførelsen af de minimumsforskrifter, der er vedtaget i denne rammeaftale.

107 Den sagsøgende sammenslutning kan for det første ikke af rammeaftalens § 2, stk. 3, litra e) og f), udlede, at de mellemstore virksomheder ikke har adgang til at udskyde den tilkendelse af forældreorlov, som en arbejdstager har ansøgt om. Det kan faktisk ikke på grundlag af ordlyden i § 2, stk. 3, litra e), gøres gældende, at dette er tilfældet. Det kan desuden konstateres, at fortegnelsen over grunde til at benytte denne adgang til at udskyde tilkendelse af forældreorlov ikke er udtømmende, idet den efter selve ordlyden af rammeaftalen som indsat i parentes kun giver et vist antal eksempler. Den fortolkning af § 2, stk. 3, litra e), som sagsøgeren gør sig til talsmand for, kan således ikke klart lægges til grund. I øvrigt skal rammeaftalens § 2, stk. 3, litra f), forstås således, at der derved gives en supplerende

adgang til at udforme udøvelsen af retten til en forældreorlov af hensyn til de krav, som stilles af driften og organisationen alene i små virksomheder. Denne supplerende særlige adgang for små virksomheder indebærer imidlertid ikke som hævdet af sagsøgeren, at mellemstore virksomheder ikke har retten ifølge § 2, stk. 3, litra e), til at udskyde tilkendelsen af forældreorlov af visse grunde.

108 Det må dernæst, selv om det er ubestridt, at rammeaftalen ikke efter sin ordlyd giver mulighed for bestemmelser, der gør undtagelse fra beskyttelsen mod afskedigelse i tilfælde af, at arbejdsgiverens økonomiske interesser modvirkes ved arbejdsaftalens opretholdelse under og efter forældreorloven, fastslås, at sagsøgeren ikke — også bortset fra, at muligheden for at anerkende en adgang for arbejdsgiveren til at afbryde ansættelsesforholdet i anledning af forældreorloven berøver selve begrebet forældreorlov ethvert indhold — har bevist og heller ikke for Retten forklaret, på hvilken måde en sådan manglende adgang for små og mellemstore virksomheder konkret svarer til, at der pålægges dem en administrativ, økonomisk og juridisk byrde, der modvirker skabelsen og udviklingen af små og mellemstore virksomheder.

109 Endelig er rammeaftalens bestemmelser om forældreorlovens varighed heller ikke som sådanne i stand til at udgøre en tilsidesættelse af aftalens artikel 2, stk. 2, første afsnit. For rammeaftalens § 2, stk. 1, fastlægger en absolut mindstevarighed for forældreorlov på tre måneder, uden at der samtidig generelt og absolut indføres en højestevarighed, der kan fastlægges på gennemførelsesstadiet. I bestemmelsen hedder det således, at »I medfør af denne aftale, dog med forbehold af stk. 2, bevilges der arbejdstagere, mænd såvel som kvinder, individuel ret til forældreorlov i forbindelse med et barns fødsel eller i forbindelse med adoption af et barn, for at den pågældende kan passe dette barn i mindst tre måneder, indtil barnet har nået en nærmere fastsat alder, der kan være op til otte år, og som fastlægges af medlemsstaterne og/eller arbejdsmarkedets parter«. De ord, der anvendes i denne bestemmelse viser således dels, at denne bestemmelse ikke pålægger administrative,

økonomiske og retlige byrder, der modvirker skabelsen og udviklingen af små og mellemstore virksomheder og dels, at de personer, hvis opgave det bliver at gennemføre rammeaftalen, fortsat har betydelige skønsbeføjelser.

110 Det følger heraf, at Kommissionen og Rådet i overensstemmelse med deres forpligtelser navnlig i forbindelse med iagttagelsen af det grundlæggende demokratiske princip med rette er nået til det resultat, at den samlede repræsentationsevne hos deltagerne i rammeaftalen var tilstrækkelig stor for så vidt angår dennes indhold til, at den kunne gennemføres på fællesskabsniveau ved en af Rådet vedtaget lovgivningsakt i overensstemmelse med aftalens artikel 4, stk. 2. Det skal fremhæves, at konstateringen heraf, der alene kan have gyldighed i det konkrete tilfælde, hverken er til skade for sagsøgerens særlige repræsentationsevne som en tværfaglig organisation, der specielt og udelukkende repræsenterer interesserne i små og mellemstore virksomheder eller bedømmelsen af tilstrækkeligheden af den samlede repræsentationsevne hos de arbejdsmarkedsparter, der deltager i enhver anden aftale, som Rådet anmodes om at gennemføre i henhold til aftalens artikel 4, stk. 2.

111 Den sagsøgende sammenslutning har således ikke kunnet godtgøre, at den i det foreliggende tilfælde i betragtning af sin repræsentationsevne adskilte sig fra alle de andre arbejdsmarkedsorganisationer, som Kommissionen konsulterede, og som ikke har deltaget i rammeaftalen, og at den derfor retmæssigt kunne kræve, at Rådet modsatte sig gennemførelsen af rammeaftalen på fællesskabsplan (jf. ovenfor i præmis 90).

112 Af det anførte følger i det hele, at den sagsøgende sammenslutning ikke berøres af direktiv 96/34 som følge af en faktisk situation, der er særegen for den, eller særlige egenskaber, der adskiller den fra alle andre, og derfor ikke i den foreliggende sag kan anses for individuelt berørt af nævnte direktiv. Sagen skal derfor afvises.

Sagens omkostninger

113 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Sagsøgeren og de parter, der har interveneret til støtte for sagsøgeren, har tabt sagen, og Rådet har nedlagt påstand om, at de tilpligtes at betale sagens omkostninger, hvorfor sagsøgeren og intervenienterne dømmes til at betale Rådets omkostninger.

114 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 4, bærer de medlemsstater og institutioner, der har interveneret i sagen, deres egne omkostninger. Kommissionen, der har interveneret i sagen, bør derfor afholde sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Fjerde Udvidede Afdeling)

1) Sagen afvises.

2) Sagsøgeren og de parter, der har interveneret til støtte for sagsøgeren, dømmes til at betale Rådets omkostninger.

3) Kommissionen betaler sine egne omkostninger.

Lindh García-Valdecasas Lenaerts

Cooke Jaeger

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 17. juni 1998.

H. Jung

Justitssekretær

P. Lindh

Afdelingsformand