ARREST VAN HET GERECHT (Vierde kamer — uitgebreid)

17 juni 1998 *

In zaak T-135/96,

Europese Unie van het Ambacht en van het Midden- en Kleinbedrijf (UEAPME), vereniging naar Belgisch recht, gevestigd te Brussel (België), vertegenwoordigd door F. Herbert, D. Tomasevic, advocaten te Brussel, en G. Tuts, advocaat te Luik, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van C. Zeyen, advocaat aldaar, Rue Ermesinde 67,

verzoekster,

ondersteund door

Confédération générale des petites et moyennes entreprises et du patronat réel (CGPME), vereniging naar Frans recht, te Puteaux (Frankrijk),

Union professionnelle artisanale (UPA), vereniging naar Frans recht, te Parijs (Frankrijk),

* Procestaal: Frans.

Nationaal Christelijk Middenstandsverbond (NCMV), vereniging naar Belgisch recht, te Brussel (België),

Koninklijke Vereniging MKB-Nederland, vereniging naar Nederlands recht, te Delft (Nederland),

Fédération des artisans, vereniging naar Luxemburgs recht, te Luxemburg (Groothertogdom Luxemburg),

Confederazione generale italiana del artigianato (Confartigianato), vereniging naar Italiaans recht, te Rome (Italië),

Wirtschaftskammer Österreich, Oostenrijkse publiekrechtelijke organisatie, te Wenen (Oostenrijk),

Bundesvereinigung der Fachverbände des deutschen Handwerks eV (BFH), vereniging naar Duits recht, te Bonn (Duitsland),

vertegenwoordigd door P. Beghin, advocaat te Luxemburg, domicilie gekozen hebbende te diens kantore, Rue Ermesinde 67,

interveniënten,

tegen

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door F. Anton, lid van zijn juridische dienst, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij A. Morbilli, directeur-generaal van de directie juridische zaken van de Europese Investeringsbank, Boulevard Konrad Adenauer 100,

verweerder,

ondersteund door

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. Patakia, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij C. Gómez de la Cruz, lid van haar juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

interveniënte,

betreffende een beroep tot nietigverklaring van richtlijn 96/34/EG van de Raad van 3 juni 1996 betreffende de door de UNICE, het CEEP en het EVV gesloten raamovereenkomst inzake ouderschapsverlof (PB L 145, blz. 4),

wijst

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Vierde kamer — uitgebreid),

samengesteld als volgt: P. Lindh, kamerpresident, R. García-Valdecasas, K. Lenaerts, J. D. Cooke en M. Jaeger, rechters,

griffier: A. Mair, administrateur

gezien de stukken en na de mondelinge behandeling op 11 maart 1998,

het navolgende

Arrest

De feiten en het procesverloop

1 De Europese Unie van het Ambacht en van het Midden- en Kleinbedrijf (hierna: „verzoekster") is een Europese vereniging die de belangen van de kleine en middelgrote bedrijven (hierna: „KMB") op Europees niveau vertegenwoordigt en behartigt.

2 Op 3 juni 1996 stelde de Raad op grond van artikel 4, lid 2, van de Overeenkomst betreffende de sociale politiek tussen de lidstaten van de Europese Gemeenschap met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland (hierna: „Overeenkomst"), gehecht aan Protocol nr. 14 betreffende de

sociale politiek, op zijn beurt gehecht aan het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, richtlijn 96/34/EG vast, betreffende de door de UNICE, het CEEP en het EVV gesloten raamovereenkomst inzake ouderschapsverlof (PB L 145, blz. 4; hierna: „richtlijn 96/34").

3 Deze richtlijn is de eerste normatieve handeling die op grond van de artikelen 3 en 4 van de Overeenkomst is vastgesteld. Deze artikelen luiden als volgt:

„Artikel 3

1. De Commissie heeft tot taak de raadpleging van de sociale partners op communautair niveau te bevorderen en treft alle maatregelen die nuttig kunnen zijn om de dialoog tussen de partners te vergemakkelijken door middel van een evenwichtige ondersteuning van de partijen.

2. Daartoe raadpleegt de Commissie, alvorens voorstellen op het gebied van de sociale politiek in te dienen, de sociale partners over de mogelijke richting van een communautair optreden.

3. Indien de Commissie na deze raadpleging van mening is dat een communautair optreden wenselijk is, raadpleegt zij de sociale partners over de inhoud van het overwogen voorstel. De sociale partners doen de Commissie een advies of, in voorkomend geval, een aanbeveling toekomen.

4. Ter gelegenheid van deze raadpleging kunnen de sociale partners de Commissie in kennis stellen van hun wens het in artikel 4 bedoelde proces in te leiden. De

procedure neemt maximaal negen maanden in beslag, tenzij de betrokken sociale partners en de Commissie gezamenlijk besluiten tot verlenging.

Artikel 4

1. De dialoog tussen de sociale partners op communautair niveau kan, indien de sociale partners zulks wensen, leiden tot contractuele betrekkingen, met inbegrip van overeenkomsten.

2. De tenuitvoerlegging van de op communautair niveau gesloten overeenkomsten geschiedt hetzij volgens de procedures en gebruiken die eigen zijn aan de sociale partners en aan de lidstaten hetzij, voor zaken die onder artikel 2 vallen, op gezamenlijk verzoek van de ondertekenende partijen, door een besluit van de Raad op voorstel van de Commissie.

De Raad besluit met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, tenzij de betrokken overeenkomst één of meer bepalingen bevat die betrekking hebben op één van de in artikel 2, lid 3, genoemde gebieden, in welk geval hij met eenparigheid van stemmen besluit."

4 In haar mededeling inzake de tenuitvoerlegging van het Protocol betreffende de sociale politiek [COM(93) 600 def.] (hierna: „mededeling") heeft de Commissie verzoekster aangemerkt als een werkgeversfederatie die „zeer representatief" is voor bepaalde soorten bedrijven of bepaalde aspecten van hun activiteiten, binnen de categorie van de bedrijfstakoverkoepelende organisaties die bepaalde categorieën werknemers of ondernemingen vertegenwoordigen. Als zodanig is verzoekster geplaatst op de in bijlage 2 bij de mededeling opgenomen lijst van organisaties die beantwoorden aan de criteria van punt 24 van de mededeling, die de werking van het in artikel 3 van de Overeenkomst voorziene consultatieproces betreffen. Die lijst omvat met name algemene bedrijfstakoverkoepelende organisaties en bedrijfstakoverkoepelende organisaties die bepaalde categorieën werknemers of

ondernemingen vertegenwoordigen. In punt 49 van de mededeling verklaart de Commissie, dat „met behulp van deze mededeling basisregels voor de tenuitvoerlegging van de nieuwe procedures overeen kunnen worden gekomen, zodat op doeltreffende en open wijze kan worden opgetreden".

5 In 1983 had de Commissie een richtlijnvoorstel inzake ouderschapsverlof en verlof om gezinsredenen uitgewerkt, dat de Raad nooit verder heeft behandeld. Op 21 januari 1995 besloot de Commissie overeenkomstig artikel 3, lid 2, van de Overeenkomst de sociale partners te raadplegen over de mogelijke richting van een communautair optreden op het gebied van de combinatie van het gezins- en het beroepsleven.

6 Op 6 april 1995 zonden verzoekster en andere geraadpleegde representatieve verenigingen de Commissie een gemeenschappelijk standpunt. De auteurs van dit document drongen er bij de Commissie op aan, „alles te doen om te voorkomen dat sommige belangrijke kwesties en bepaalde vertegenwoordigers van de sociale partners van het overleg worden uitgesloten".

7 Van oordeel dat een communautair optreden wenselijk was, raadpleegde de Commissie de sociale partners in juni 1995 overeenkomstig artikel 3, lid 3, van de Overeenkomst opnieuw over de inhoud van het overwogen voorstel. Op 5 juli 1995 deelden verzoekster en de overige geraadpleegde organisaties andermaal een gemeenschappelijk standpunt mee.

8 Op dezelfde datum deelden de UNICE, het CEEP en het EVV de Commissie overeenkomstig artikel 3, lid 4, van de Overeenkomst mee, dat zij voornemens waren gebruik te maken van de door artikel 4, lid 1, van de Overeenkomst geboden mogelijkheid om onderhandelingen over het ouderschapsverlof te beginnen.

9 Op 6 november 1995 bereikten de UNICE, het CEEP en het EVV een akkoord over een voorstel voor een raamovereenkomst. Op 14 december 1995 sloten de drie voormelde organisaties de raamovereenkomst inzake ouderschapsverlof (hierna: „raamovereenkomst") en zonden deze naar de Commissie met het verzoek om tenuitvoerlegging ervan door middel van een besluit van de Raad op voorstel van de Commissie, overeenkomstig artikel 4, lid 2, van de Overeenkomst. Intussen had verzoekster de Commissie bij brieven van 30 november 1995 en 13 december 1995 meegedeeld, dat zij betreurde dat zij niet bij de sociale dialoog was betrokken; tevens zette zij daarin haar kritiek op de concept-raamovereenkomst uiteen.

10 Op 20 december 1995 deelde de Commissie de betrokken raamovereenkomst mee aan de organisaties die zij tevoren had geraadpleegd of ingelicht en die er geen partij bij waren, waaronder verzoekster, en nodigde hen uit voor een voorlichtings- en discussiebijeenkomst op 5 januari 1996. Verzoekster heeft hieraan deelgenomen.

11 Op 3 juni 1996 heeft de Raad richtlijn 96/34 vastgesteld, die uitvoering geeft aan de raamovereenkomst.

12 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 5 september 1996, heeft verzoekster krachtens artikel 173 van het Verdrag beroep tot nietigverklaring van richtlijn 96/34 ingesteld.

13 Overeenkomstig artikel 114, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering heeft de Raad bij afzonderlijke akte, ter griffie van het Gerecht neergelegd op 21 november 1996, een exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen. Bij memorie van 30 januari 1997, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 31 januari 1997, heeft verzoekster haar opmerkingen ter zake ingediend. Bij beschikking van 18 maart 1997 heeft het Gerecht (Vierde kamer) besloten de exceptie te voegen met de zaak ten gronde.

14 Bij op 20 januari 1997 neergelegd verzoekschrift heeft de Commissie overeenkomstig artikel 115 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht en artikel 37, eerste alinea, van 's Hofs Statuut-EG verzocht te mogen tussenkomen ter ondersteuning van de conclusies van de Raad. Bij beschikking van 18 maart 1997 heeft de president van het Gerecht de Commissie toegelaten tot interventie. De Commissie heeft op 17 juni 1997 een memorie in interventie neergelegd. Verzoekster heeft op 9 september 1997 opmerkingen over die memorie in interventie ingediend.

15 Bij op 24 januari 1997 neergelegd verzoekschrift hebben de Confédération générale des petites et moyennes entreprises et du patronat réel (CGPME), een te Puteaux (Frankrijk) gevestigde vereniging naar Frans recht, de Union professionnelle artisanale (UPA), een te Parijs gevestigde vereniging naar Frans recht, het Nationaal Christelijk Middenstandsverbond (NCMV), een te Brussel gevestigde vereniging naar Belgisch recht, de Koninklijke Vereniging MKB-Nederland, een te Delft (Nederland) gevestigde vereniging naar Nederlands recht, de Fédération des artisans, een te Luxemburg gevestigde vereniging naar Luxemburgs recht, de Confederazione generale italiana del artigianato (Confartigianato), een te Rome gevestigde vereniging naar Italiaans recht, de Wirtschaftskammer Österreich, een te Wenen gevestigde Oostenrijkse publiekrechtelijke organisatie, en de Bundesvereinigung der Fachverbände des deutschen Handwerks eV (BFH), een te Bonn gevestigde vereniging naar Duits recht, overeenkomstig artikel 115 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht en artikel 37, eerste alinea, van 's Hofs Statuut-EG verzocht te mogen tussenkomen ter ondersteuning van de conclusies van verzoekster. Bij beschikking van 18 maart 1997 heeft de president van de Vierde kamer van het Gerecht hen toegelaten tot interventie (UEAPME/Raad, Jurispr. blz. II-373). Deze partijen hebben op 18 juni 1997 een memorie in interventie ingediend. De Raad heeft op 8 september 1997 zijn opmerkingen over die memorie in interventie ingediend.

16 Bij beschikking van het Gerecht van 18 april 1997 is de zaak verwezen naar de Vierde kamer — uitgebreid. Partijen in het hoofdgeding hebben met die verwijzing ingestemd.

17 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht besloten, zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan. Bij wijze van maatregel tot organisatie van de procesgang heeft het Gerecht partijen evenwel verzocht, vóór de terechtzit-

ting een aantal vragen schriftelijk te beantwoorden en heeft het de Raad verzocht uittreksels van bepaalde documenten over te leggen; aan deze verzoeken is binnen de gestelde termijnen gevolg gegeven.

18 Partijen hebben pleidooi gevoerd en mondelinge vragen van het Gerecht beantwoord ter openbare terechtzitting van 11 maart 1998.

Conclusies van partijen

19 Verzoekster concludeert dat het het Gerecht behage:

— primair, krachtens artikel 173 van het Verdrag richtlijn 96/34 nietig te verklaren;

— subsidiair, krachtens artikel 173 van het Verdrag richtlijn 96/34 nietig te verklaren, doch enkel voor zover zij van toepassing is op de in artikel 2, lid 2, van de Overeenkomst bedoelde KMB;

— de Raad in de kosten te verwijzen.

20 De Raad concludeert dat het het Gerecht behage:

— het beroep niet-ontvankelijk te verklaren;

— subsidiair, het beroep ongegrond te verklaren;

— verzoekster en de interveniënten aan haar zijde in de kosten te verwijzen.

21 De interveniënten aan de zijde van verzoekster concluderen dat het het Gerecht behage:

— akte te nemen van het feit dat zij tussenkomen ter ondersteuning van de conclusies van verzoekster;

— primair, krachtens artikel 173 van het Verdrag richtlijn 96/34 nietig te verklaren, en, subsidiair, krachtens artikel 173 van het Verdrag richtlijn 96/34 nietig te verklaren, doch enkel voor zover zij van toepassing is op de KMB bedoeld in artikel 2, lid 2, van de Overeenkomst;

— de Raad te verwijzen in alle kosten, daaronder begrepen die van hun interventie.

22 De Commissie, die aan de zijde van de Raad heeft geïntervenieerd, concludeert dat het het Gerecht behage:

— het beroep niet-ontvankelijk te verklaren;

— subsidiair, het beroep ongegrond te verklaren;

— verzoekster en de interveniënten aan haar zijde in de kosten te verwijzen.

23 Tot staving van haar beroep voert verzoekster vijf middelen aan: ten eerste, schending van artikel 3, lid 1, en artikel 4, lid 1, van de Overeenkomst; ten tweede, schending van het beginsel patere legem quam ipse fecisti; ten derde, discriminatie tussen de representatieve organisaties; ten vierde, schending van artikel 2, lid 2, van de Overeenkomst, en, ten vijfde, schending van het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel.

De ontvankelijkheid

Argumenten van partijen

24 De Raad baseert zijn exceptie van niet-ontvankelijkheid primair op de aard van de bestreden handeling, en subsidiair op het argument, dat verzoekster niet rechtstreeks en individueel wordt geraakt door richtlijn 96/34.

25 Primair stelt de Raad, dat richtlijn 96/34 een normatieve handeling is en dat een rechtspersoon als verzoekster daartegen derhalve geen beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 173, vierde alinea, van het Verdrag kan instellen. Volgens vaste rechtspraak is de ontvankelijkheid van een door een natuurlijke of rechtspersoon ingesteld beroep tot nietigverklaring afhankelijk van de voorwaarde, dat de bestreden handeling los van de vorm of benaming ervan in werkelijkheid een beschikking in de zin van artikel 189 van het Verdrag vormt (arresten van 6 oktober 1982, Alusuisse/Raad en Commissie, 307/81, Jurispr. blz. 3463; 29 januari 1985, Binderer/Commissie, 147/83, Jurispr. blz. 257; 24 februari 1987, Deutz und Geldermann/Raad, 26/86, Jurispr. blz. 941, punt 6, en 29 juni 1989, RAR/Raad en Commissie, 250/86 en 11/87, Jurispr. blz. 2045). In casu nu vertoont de bestreden handeling alle kenmerken van een richtlijn. In dat verband merkt de Raad op, dat het aantal rechtssubjecten waarop de richtlijn van toepassing is, evenmin als hun identiteit met enige mate van zekerheid te bepalen is. Verzoekster is in de richtlijn niet genoemd. Daarbij komt, dat richtlijn 96/34 in zeer algemene bewoordingen is

gesteld en pas kan worden toegepast na omzetting door de lidstaten, die daarbij over een aanzienlijke beoordelingsmarge beschikken.

26 Subsidiair betoogt de Raad, dat de bestreden handeling verzoekster noch rechtstreeks noch individueel raakt. Enerzijds kan richtlijn 96/34 verzoekster niet rechtstreeks raken, daar zij particulieren geen rechten beoogt te verlenen, doch alleen verplichtingen oplegt aan de lidstaten, die in casu bij de nakoming van hun omzettingsverplichting over een zeer grote beoordelingsmarge beschikken. Anderzijds beklemtoont de Raad, dat verzoekster niet heeft aangetoond dat zij bijzondere hoedanigheden heeft of in een feitelijke situatie verkeert, die haar in zodanige mate ten opzichte van ieder ander karakteriseert, dat moet worden aangenomen dat zij door richtlijn 96/34 individueel wordt geraakt. Deze conclusie heeft hij toegelicht als volgt.

27 Het volstaat niet, dat verzoekster aantoont dat zij aan de totstandkoming van de richtlijn heeft meegewerkt, om tot ontvankelijkheid van haar beroep tot nietigverklaring te kunnen concluderen, aangezien de richtlijn een normatieve, algemene en abstracte handeling is, die niet tot de vereniging is gericht (zie beschikking Hof van 23 november 1995, Asocarne/Raad, C-10/95 P, Jurispr. blz. I-4149, punt 40; beschikkingen Gerecht van 20 oktober 1994, Asocarne/Raad, T-99/94, Jurispr. blz. II-871, en 11 januari 1995, Cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore degli avvocati e procuratori/Raad, T-116/94, Jurispr. blz. II-1).

28 De arresten van het Hof van 2 februari 1988, Van der Kooy/Commissie (67/85, 68/85 en 70/85, Jurispr. blz. 219), en 24 maart 1993, CIRFS e. a./Commissie (C-313/90, Jurispr. blz. I-1125), inzake beschikkingen houdende intrekking van steun of weigering de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag in te leiden, zijn evenmin relevant. Het beroep van een vereniging die niet de adressaat van de bestreden handeling is, is slechts ontvankelijk, wanneer de vereniging in de plaats treedt van een of meer van haar leden die zelf een ontvankelijk beroep hadden kunnen instellen (arrest Gerecht van 6 juli 1995, AITEC e. a./Commissie,

T-447/93, T-448/93 en T-449/93, Jurispr. blz. II-1971, punt 60), dan wel wanneer zij een eigen procesbelang kan aantonen (arrest Van der Kooy/Commissie, reeds aangehaald, punten 17-25).

29 De Raad is van mening, dat in casu verzoekster niet kan stellen, in de plaats te treden van een of meer van haar leden die door de richtlijn individueel zouden zijn geraakt. Geen van verzoeksters leden zou namelijk een ontvankelijk beroep hebben kunnen instellen.

30 Verzoekster kan evenmin stellen, dat haar recht op deelname aan de onderhandelingen over overeenkomsten die tussen de sociale partners worden gesloten overeenkomstig artikel 4 van de Overeenkomst, door richtlijn 96/34 is aangetast omdat deze richtlijn een overeenkomst ten uitvoer legt die zonder haar medewerking is gesloten, ook al is zij voorafgaand aan de onderhandelingen over die overeenkomst.

31 De Raad poogt vervolgens te bewijzen, dat er geen rechtstreeks verband bestaat tussen de erkenning van het representatief karakter van bepaalde belangen die verzoekster zou hebben enerzijds, en haar procesbelang in deze, anderzijds. Hij stelt, dat het gebrek aan representativiteit van verzoekster ten aanzien van de werkingssfeer van de bestreden handeling in de weg staat aan de ontvankelijkheid van haar beroep. Aangezien verzoekster slechts bepaalde categorieën ondernemingen vertegenwoordigt, kan haar beroep tegen een handeling die alle ondernemingen betreft, niet ontvankelijk zijn. De Raad merkt overigens op, dat verzoekster niet betwist, dat zij voorkomt op de lijst van de „bedrijfstakoverkoepelende organisaties die bepaalde categorieën werknemers of ondernemingen vertegenwoordigen" in bijlage 2 bij de mededeling. Voorts is hij van mening, dat verzoekster niet het recht heeft om op Europees niveau over elke tekst van sociale aard te onderhandelen, of in dat opzicht een evidente gesprekspartner is. De eventuele erkenning van verzoeksters representativiteit voor de werkingssfeer van de betrokken handeling verleent verzoekster volgens de Raad hoe dan ook nog geen procesbelang, daar richtlijn 96/34 haar niet treft uit hoofde van een feitelijke situatie die haar ten opzichte van ieder ander karakteriseert. Ten bewijze dat zij in een dergelijke situatie

verkeert, moet verzoekster volgens de Raad eerst aantonen, dat de door haar opgeëiste representativiteit exclusief is. Verzoekster zou dit nooit hebben aangetoond.

32 De Raad wijst er voorts op, dat verzoekster zich ter rechtvaardiging van haar procesbelang niet kan beroepen op de hoedanigheid van onderhandelaar of op een recht om als onderhandelaar op te treden, noch op het recht op een effectieve rechtsbescherming.

33 In de eerste plaats merkt hij op, dat verzoekster zich ten onrechte op een „hoedanigheid van onderhandelaar" en op een „recht om te onderhandelen" beroept. Enerzijds is de hoedanigheid van onderhandelaar een feitenkwestie die moet worden beoordeeld naar de situatie van de betrokken organisatie zoals die aan het einde van de onderhandelingen is. In het onderhavige geval nu heeft verzoekster volgens de Raad op geen enkel ogenblik deelgenomen aan de onderhandelingen tussen de sociale partners die tot de sluiting van de raamovereenkomst hebben geleid. Aangezien verzoekster niet heeft aangetoond dat zij op enigerlei wijze aan het onderhandelingsproces heeft deelgenomen, kan zij niet stellen dat zij de hoedanigheid van onderhandelaar bezit. Anderzijds kan het „recht om te onderhandelen" waarop verzoekster zich beroept, niet worden afgeleid uit het enkele feit dat zij is geraadpleegd of bij het consultatieproces betrokken is geweest.

34 De Raad beklemtoont om te beginnen, dat het proces dat is begonnen met de raadpleging en geëindigd met de vaststelling van richtlijn 96/34, niet bestond uit opeenvolgende handelingen die tot een en dezelfde procedure behoren. De artikelen 2 en 4 van de Overeenkomst voorzien immers in twee afzonderlijke procedures.

35 De eerste procedure, die van artikel 2 van de Overeenkomst, wordt ingeleid door de raadpleging van de sociale partners met het oog op de uitwerking van het in artikel 3, lid 3, van de Overeenkomst bedoelde voorstel. Verzoekster is in de consultatiefase van deze eerste procedure geraadpleegd. De tweede procedure, die van artikel 4 van de Overeenkomst, wordt ingeleid door onderhandelingen tussen de sociale partners met het oog op de uitwerking van een voorstel. Volgens de Raad staat de Commissie buiten de onderhandelingsfase van deze tweede proce-

dure en is de neerslag van deze onderhandelingen een overeenkomst tussen particulieren. Verzoekster heeft niet deelgenomen aan de onderhandelingsfase die de tweede procedure inleidt.

36 Voorts merkt de Raad op, dat de twee procedures los van elkaar staan, afgezien van het beginpunt van de tweede procedure, dat in de onderhandelingsfase van de eerste procedure valt. Tevens preciseert hij, dat de twee betrokken procedures niet tot de vaststelling van dezelfde soort handeling leiden. De eerste procedure is een klassieke wetgevingsprocedure die tot de vaststelling van een handeling van de Raad op basis van artikel 2 van de Overeenkomst leidt, en dit volgens de procedure van artikel 189 C van het Verdrag, de zogenoemde samenwerkingsprocedure met het Europees Parlement, na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité. De tweede procedure wordt gekenmerkt door een contractueel element dat wordt ingebracht door de vertegenwoordigers van de economische en sociale belangen die dat wensen, en leidt tot de vaststelling van een handeling van de Raad op basis van artikel 4 van de Overeenkomst, volgens een procedure die niet in raadpleging van het Europees Parlement of van het Economisch en Sociaal Comité voorziet. De Raad leidt daaruit af, dat deelneming aan de raadpleging in het kader van de eerste procedure geen aanspraken schept ingeval men van de tweede procedure uitgesloten is.

37 Ten slotte stelt de Raad, dat geen enkele bepaling een sociale partner het recht verleent met andere sociale partners over welke tekst ook te onderhandelen, omdat hij het recht heeft door de Commissie te worden geraadpleegd. De Overeenkomst, meer bepaald artikel 3, lid 4, verleent de sociale partners slechts de mogelijkheid van, en niet een recht op onderlinge onderhandelingen. Verzoekster kan zich slechts op één recht beroepen, namelijk het recht om door de Commissie te worden geraadpleegd, en dit op grond van het feit dat zij is opgenomen in de lijst van de bijlage bij de mededeling. In de onderhavige zaak is verzoekster overeenkomstig de regels geraadpleegd.

38 In antwoord op verzoeksters opmerkingen over de beschikkingen van het Gerecht van 21 februari 1995, Associazione agricoltori della provincia di Rovigo e. a./Commissie (T-117/94, Jurispr. blz. II-455), en 3 juni 1997, Merck e. a./Commissie (T-60/96, Jurispr. blz. II-849), stelt de Raad, dat de regel die verzoekster a contrario uit die rechtspraak afleidt, en die de Raad betwist, in casu niet

van toepassing is, daar de Raad, die de handeling heeft vastgesteld, niet gehouden was verzoekster te raadplegen. Deze consultatieplicht rust immers alleen op de Commissie.

39 Hoe dan ook, zelfs indien verzoekster het recht zou hebben gehad aan de onderhandelingen deel te nemen, dan volstaat dat nog niet om haar te individualiseren: voor alle andere wel geraadpleegde, maar niet bij de onderhandelingen over de raamovereenkomst betrokken sociale partners kan immers een zelfde recht worden aangenomen.

40 In de tweede plaats stelt de Raad, dat verzoekster zich ter rechtvaardiging van haar procesbelang ten onrechte op het recht op een effectieve rechtsbescherming beroept. Om te beginnen heeft zij niet aangetoond, dat een prejudiciële verwijzing krachtens artikel 177 van het Verdrag ontoereikend zou zijn om de wettigheid van richtlijn 96/34 te toetsen. Voorts heeft verzoekster geen eigen recht om aan de collectieve onderhandelingen deel te nemen, zodat de aangehaalde rechtspraak niet van toepassing is (arrest Hof van 22 mei 1990, Parlement/Raad, C-70/88, Jurispr. blz. I-2041). Ten slotte betekent de niet-ontvankelijkheid van het onderhavige beroep niet, dat de gemeenschapsrechter verzoekster niet representatief zou achten om in het algemeen de belangen van de KMB te behartigen.

41 Ook de Commissie, die aan de zijde van de Raad heeft geïntervenieerd, acht het beroep niet-ontvankelijk. Zij beklemtoont in het bijzonder twee punten. In de eerste plaats wordt verzoekster haars inziens door de betrokken maatregel niet individueel geraakt. Zij wijst op de parallel tussen de positie van verzoekster in de onderhavige zaak en die van de verenigingen van landbouwers en vissers in de beschikking Associazione agricoltori della provincia di Rovigo e. a./Commissie (reeds aangehaald), waarin het Gerecht besliste, dat die verenigingen door de bestreden handeling niet individueel werden geraakt. In die zaak stelden de verzoeksters eveneens individueel te zijn geraakt, en wel omdat zij het recht zouden hebben gehad deel te nemen aan de uitwerking van een programma dat de Commissie bij de bestreden handeling ter beoordeling was voorgelegd. Het Gerecht

oordeelde, dat een vereniging die als vertegenwoordigster van een categorie ondernemers optreedt, niet individueel wordt geraakt door een handeling die de algemene belangen van deze categorie raakt en die het karakter van een maatregel van algemene strekking heeft, op objectief bepaalde situaties van toepassing is en rechtsgevolgen heeft voor algemeen en in abstracto omschreven categorieën personen (beschikking Associazione agricoltori della provincia di Rovigo e. a./Commissie, reeds aangehaald, punten 16 en 24).

42 In de tweede plaats stelt de Commissie, dat verzoekster zich niet kan beroepen op een rechtstreeks belang in de zin van de rechtspraak van het Hof. Om als rechtstreeks geraakt te kunnen worden aangemerkt, is — anders dan verzoekster stelt — vereist dat de rechtsgevolgen die de bestreden handeling jegens de verzoeker teweegbrengt, direct uit die handeling zelf voortvloeien en niet het gevolg zijn van een latere beslissing die noodzakelijk of automatisch uit de bestreden handeling voortvloeit (zie conclusie van advocaat-generaal Van Gerven bij het arrest van het Hof van 15 juni 1993, Abertal e. a./Commissie, C-213/91, Jurispr. blz. I-3177, I-3183, punt 20). In casu nu laat de bestreden handeling de lidstaten een ruime beoordelingsmarge ter zake van de te gebruiken middelen om de doelstellingen van de richtlijn te verwezenlijken. De Commissie voegt daaraan toe, dat zij de Raad juist heeft voorgesteld een richtlijn vast te stellen vanwege de aard en de inhoud van de raamovereenkomst, waarin de lidstaten voor de uitvoering op nationaal vlak een grote beoordelingsmarge wordt gelaten.

43 Verzoekster betwist zowel de argumenten van de Raad als die van de Commissie.

44 Op de argumenten van de Raad repliceert zij in de eerste plaats, dat de ontvankelijkheid van het onderhavige beroep in het licht van de specifieke aard van de betrokken richtlijn moet worden beoordeeld. Richtlijn 96/34 is de eerste normatieve handeling die op basis van de Overeenkomst en het Protocol is vastgesteld. Zij heeft maar één doel, namelijk de lidstaten ertoe verplichten een door drie algemene bedrijfstakoverkoepelende organisaties gesloten raamovereenkomst ten

uitvoer te leggen. In casu hebben de organisaties zelf de inhoud van de richtlijn bepaald, terwijl de gemeenschapsinstellingen, die in de regel in het wetgevingsproces moeten optreden, slechts een louter formele rol hebben gespeeld (zie de dertiende en de veertiende overweging van de considerans van richtlijn 96/34 en het rapport van het Europees Parlement over het richtlijnvoorstel van de Commissie). Het is overigens veelbetekenend, dat de Commissie in haar mededeling heeft gesteld, dat de Raad geen enkele bevoegdheid rest om de overeenkomst zoals die door de sociale partners is gesloten, te wijzigen. Bijgevolg is de harmonisatie inzake ouderschapsverlof in alle lidstaten behalve het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland volledig in handen gelaten van de drie sociale partners die eigener beweging het in artikel 4, lid 2, van de Overeenkomst voorziene onderhandelingsproces hebben gestart, zonder daar de overige door de Commissie erkende sociale partners bij te betrekken. Gelet op die omstandigheden kan richtlijn 96/34 niet worden gelijkgesteld met de richtlijnen waarover het Hof zich tot op heden heeft uitgesproken. In feite verschilt zij in twee opzichten van een klassieke richtlijn.

45 Enerzijds legde geen enkele verdragsbepaling de verplichting op, in casu bij richtlijn normatief op te treden; dat zulks is gebeurd, is het resultaat van een dubbele keuze. De beroepsorganisaties die over de raamovereenkomst hebben onderhandeld, wensten er erga-omneswerking aan te geven, hoewel zij zich tot een gewone overeenkomst met werking inter partes hadden kunnen beperken. De Commissie heeft ervoor gekozen, de Raad een richtlijn voor te stellen teneinde de raamovereenkomst erga omnes verbindend te maken, hoewel zij volgens artikel 4, lid 2, van de Overeenkomst ook een ander in artikel 189 van het Verdrag voorzien wetgevingsinstrument had kunnen voorstellen of ook een besluit sui generis, zoals de Duitse regering opmerkt in een standpuntbepaling over de procedurele problemen rond de toepassing van de Overeenkomst. Door die dubbele keuze zijn volgens verzoekster de klassieke argumenten tegen de ontvankelijkheid van een door een particulier tegen een richtlijn ingesteld beroep in casu dus irrelevant. Het zou immers paradoxaal zijn te stellen, dat het normatieve karakter van de richtlijn zich tegen de ontvankelijkheid van het onderhavige beroep verzet: dat argument komt erop neer, dat verzoekster als representatieve organisatie die uit de onderhandelingen is geweerd, de wettigheid van de raamovereenkomst en de wijze waarop deze tot stand is gekomen niet aan de gemeenschapsrechter ter toetsing kan voorleggen, omdat de organisaties die de overeenkomst hebben gesloten, ervoor hebben gekozen de werking ervan uit te breiden tot de andere sociale partners, terwijl verzoekster juist de regelmatigheid van die uitbreiding ter discussie stelt. Aanvaarding van

deze opvatting betekent bovendien gedogen dat de Commissie, door een richtlijn als wetgevingsinstrument te kiezen, hoewel zij een andere handeling had kunnen of zelfs moeten voorstellen, verzoekster iedere rechtsbescherming ontneemt.

46 Anderzijds betoogt verzoekster, dat de specifieke aard van richtlijn 96/34 de uit de onderhandelingen geweerde representatieve organisaties in een bijzondere positie brengt, waaraan de Raad niet mag voorbijgaan. Het argument dat verzoekster niet individueel wordt geraakt omdat zij de overeenkomst niet mede heeft ondertekend, is haars inziens niet relevant, daar juist de vraag, of zij aan de onderhandelingen had moeten deelnemen en de raamovereenkomst ondertekenen, de kern van het onderhavige geschil is.

47 Voorts stelt verzoekster, dat de argumenten die de Raad aan de inhoud van de richtlijn ontleent om tot haar normatief karakter te concluderen, eveneens voorbijgaan aan de bijzondere aard van richtlijn 96/34. Zo bekritiseert zij het argument dat zij niet in de richtlijn is genoemd; haar deelname aan de onderhandelingen zou immers volstaan om het beroep ontvankelijk te maken. Dit argument vormt dus voor de sociale partners die aan de onderhandelingen hebben deelgenomen, een bijkomende reden om verzoekster niet bij de onderhandelingen te betrekken. Evenzo miskent dat argument, dat de inhoud van de richtlijn vrij vaag is en de lidstaten een grote beoordelingsmarge laat, dat die inhoud door de sociale partners en niet door de Raad is bepaald en dat het eerste middel juist dit gebrek aan nauwkeurigheid betreft (zie hierboven, punt 23).

48 In de tweede plaats herinnert verzoekster aan de vaste rechtspraak, dat het normatieve karakter van een handeling niet uitsluit, dat zij bepaalde betrokken marktdeelnemers individueel kan raken (arresten Hof van 21 februari 1984, Allied Corporation e. a./Commissie, 239/82 en 275/82, Jurispr. blz. 1005, punt 11; 23 mei 1985, Allied Corporation e. a./Raad, 53/83, Jurispr. blz. 1621, punt 4; 16 mei 1991, Extramet Industrie/Raad, C-358/89, Jurispr. blz. I-2501, punt 13, en 18 mei 1994, Codorníu/Raad, C-309/89, Jurispr. blz. I-1853, punt 19). Ook al betreft deze rechtspraak uitsluitend beroepen tegen verordeningen, er bestaat volgens verzoekster geen enkele reden om ze niet toe te passen wanneer de bestreden handeling

een richtlijn is, daar het verschil tussen beide niet hun algemene gelding betreft, maar de omstandigheid dat de richtlijn de lidstaat of de lidstaten waarvoor zij bestemd is een „te bereiken resultaat" oplegt en hen vrij laat in de keuze van de vorm en de middelen (zie conclusie van advocaat-generaal Van Gerven bij het arrest van het Hof van 12 februari 1992, Nederland en PTT Nederland/ Commissie, C-48/90 en C-66/90, Jurispr. blz. I-565, I-589, I-597).

49 Evenmin staat een letterlijke uitlegging van artikel 173, vierde alinea, van het Verdrag, bepalende dat een particulier alleen tegen beschikkingen een beroep tot nietigverklaring kan instellen, in de weg aan de ontvankelijkheid van het onderhavige beroep. De bepalingen inzake de toegang tot de gemeenschapsrechter zijn steeds vanuit het perspectief van een doeltreffende rechtsbescherming uitgelegd, zowel wat de bestreden handelingen (zie arrest Hof van 9 februari 1984, Kohler/ Rekenkamer, 316/82 en 40/83, Jurispr. blz. 641; arrest Gerecht van 24 maart 1994, Air France/Commissie, T-3/93, Jurispr. blz. II-121) als de betrokken instellingen betreft (zie arresten Hof van 15 juni 1976, Mills/BEI, 110/75, Jurispr. blz. 955; 23 april 1986, Les Verts/Parlement, 294/83, Jurispr. blz. 1339; 3 juli 1986, Raad/ Parlement, 34/86, Jurispr. blz. 2155, en 2 december 1992, SGEEM en Etroy/BEI, C-370/89, Jurispr. blz. I-6211).

50 Verzoekster beklemtoont, dat de beschikking van het Gerecht van 20 oktober 1994 in de zaak Asocarne/Raad (reeds aangehaald, punt 17), waarin het Gerecht een beroep van een particulier tegen een richtlijn niet-ontvankelijk verklaarde op grond van de overweging dat „de rechtsbescherming van particulieren naar behoren en genoegzaam wordt verzekerd door de nationale rechters die de omzetting ervan in nationaal recht in de verschillende nationale rechtsstelsels controleren", in de doctrine kritisch is ontvangen en dat het Hof de uitspraak van het Gerecht weliswaar bij beschikking van 23 november 1995, Asocarne/Raad (reeds aangehaald), heeft bevestigd, doch de afwijzing van de hogere voorziening niet alleen baseerde op het feit dat de arresten Van der Kooy/Commissie en CIRFS e. a./Commissie (reeds aangehaald), die beschikkingen betroffen, niet op die zaak konden worden toegepast omdat het hierin om een richtlijn ging, maar ook op basis van de overweging dat de richtlijn was vastgesteld volgens een procedure die, anders dan in de zaak CIRFS e. a./Commissie (reeds aangehaald), niet in de medewerking van de verzoeker voorzag. De onderhavige richtlijn nu is echter vastgesteld in het kader van een procedure die wel voorziet in de medewerking van sociale partners zoals verzoek-

ster, en die eigenlijk alleen maar op gang is gekomen dankzij die medewerking en de gemaakte keuze door de sociale partners — de echte auteurs van de richtlijn.

51 In de derde plaats stelt verzoekster, dat zij door de richtlijn individueel wordt geraakt, daar zij haar treft uit hoofde van zekere bijzondere hoedanigheden of van een feitelijke situatie, die haar ten opzichte van ieder ander karakteriseert. Zij merkt op, dat zij in de mededeling van de Commissie is erkend als een organisatie die aan de in punt 24 van de mededeling gestelde representativiteitscriteria voldoet. Voorts was zij in de twee in artikel 3, leden 2 en 3, van de Overeenkomst voorziene fasen door de Commissie geraadpleegd. Ook beklemtoont zij, dat de door haar behartigde belangen de enige zijn die specifieke bescherming genieten volgens artikel 2, lid 2, van de Overeenkomst, bepalende dat bij de tenuitvoerlegging van de ingevolge de Overeenkomst vastgestelde wetgeving de oprichting en de ontwikkeling van de KMB niet mag worden belemmerd. Ten slotte stelt verzoekster, dat het onderwerp zelf van de raamovereenkomst zulke ingrijpende gevolgen heeft voor de KMB, dat zij aan de onderhandelingen had moeten kunnen deelnemen om ernstige schade voor de KMB, en dus schending van artikel 2, lid 2, van de Overeenkomst, te voorkomen. Gezien de rol die zij bij de totstandkoming van de richtlijn had moeten spelen, moet zij individueel geraakt worden geacht.

52 Gelet op het voorgaande is verzoekster van mening, dat zij voldoet aan de voorwaarden die in de arresten Van der Kooy/Commissie en CIRFS e. a./Commissie (reeds aangehaald) zijn gesteld opdat een vereniging individueel wordt geraakt. Zij merkt nog op, dat uit het arrest van het Gerecht van 27 april 1995, CCE de la Société générale des grandes sources e. a./Commissie (T-96/92, Jurispr. blz. II-1213, punten 35 en 36), volgt, dat het recht van deelname aan de onderhandelingen volstaat om door de richtlijn individueel te worden geraakt; effectieve deelname aan die onderhandelingen is niet vereist. In ieder geval kan de Raad niet staande houden, dat zij niet individueel wordt geraakt omdat zij niet aan de onderhandelingen heeft deelgenomen, aangezien de kern van de zaak juist is dat verzoekster bij de totstandkoming van richtlijn 96/34 niet de status van onderhandelingspartner is toegekend.

53 In de vierde plaats stelt verzoekster, dat uit de tweeledige strekking van het beroep blijkt, dat de vaststelling van de richtlijn haar belangen rechtstreeks raakt.

54 Enerzijds komt zij namelijk op tegen de wijze waarop de richtlijn tot stand is gekomen, met name tegen het feit dat zij als erkende representatieve organisatie op willekeurige wijze is uitgesloten van de onderhandelingen. Deze normatieve handeling, die een raamovereenkomst bekrachtigt waarbij zij niet is betrokken, raakt rechtstreeks haar eigen belangen, daar deze een van haar belangrijkste taken volgens artikel 4, lid 2, van de Overeenkomst raakt, namelijk de deelname aan de onderhandelingen over sociale overeenkomsten (zie, in die zin, arrest CCE de la Société générale des grandes sources e. a./Commissie, reeds aangehaald, punt 38).

55 Anderzijds is het beroep gericht tegen de inhoud van de raamovereenkomst, vooral het te vage en algemene karakter ervan, inzoverre de lidstaten de bevoegdheid wordt verleend „bijzondere regelingen toe [te] staan" om te voorzien in de functionele en organisatorische behoeften van de KMB. Verzoekster meent een rechtstreeks belang erbij te hebben dat in de raamovereenkomst, die in de lidstaten moet worden omgezet, rekening wordt gehouden met de belangen van de KMB.

56 In repliek merkt verzoekster op, dat de Raad erkent dat het probleem van de ontvankelijkheid van het onderhavige beroep niet van de grond van de zaak kan worden gescheiden. Niettemin is het standpunt van de Raad op dat punt haars inziens aanvechtbaar. Om te beginnen acht zij onbegrijpelijk het argument, dat een representatieve vereniging van de KMB alleen naleving van artikel 2, lid 2, van de Overeenkomst kan eisen in geval van een richtlijn die uitsluitend op de KMB van toepassing is, aangezien de onderhavige richtlijn alleen voor de KMB geldt en administratieve, financiële en juridische verplichtingen oplegt die de oprichting en ontwikkeling van die ondernemingen belemmert. Voorts is het volgens verzoekster paradoxaal te stellen, dat wanneer een richtlijn niet alleen op de KMB van toepassing is, een representatieve vereniging van deze KMB niet bij het Gerecht zou mogen klagen over niet-naleving van een bepaling die specifiek de belangen van die ondernemingen beschermt, zoals artikel 2, lid 2, van de Overeenkomst, juist omdat ze specifiek die ondernemingen vertegenwoordigt.

57 Verzoekster is van mening, dat zij zich in geval van schending van haar recht om als representatieve sociale partner aan onderhandelingen deel te nemen, op de door het gemeenschapsrecht verleende rechtsbescherming kan beroepen, ongeacht de inhoud van de vastgestelde tekst. Zij wijst op het gewicht van haar representativiteit bij het ontvankelijkheidsonderzoek en vergelijkt daarbij haar positie met die van de CEEP, die uitsluitend de belangen van de overheidsondernemingen verdedigt.

58 Op de argumenten van de Commissie antwoordt verzoekster, dat het er eigenlijk niet om gaat, of zij door richtlijn 96/34 rechtstreeks en individueel wordt geraakt, maar veeleer om de vraag, hoe zij kan bewerkstelligen dat de schending van haar recht om aan collectieve onderhandelingen over raamovereenkomsten op Europees niveau deel te nemen, wordt bestraft. Zij is in ieder geval van mening, dat de twee argumenten van de Commissie falen.

59 Allereerst stelt verzoekster, individueel te zijn geraakt door de richtlijn. Haars inziens betreft de beschikking Associazione agricoltori della provincia di Rovigo e. a./Commissie (reeds aangehaald) een andere casuspositie dan de onderhavige. In die zaak verklaarde het Gerecht het beroep niet-ontvankelijk, niet omdat het van oordeel was dat de verplichting van de Commissie om de betrokken verenigingen te raadplegen niet volstond om ze te individualiseren, maar omdat zijns inziens een dergelijke consultatieplicht ontbrak in de juridische context waarin de bestreden handeling was vastgesteld (punten 30 en 31). Verzoekster leidt daar a contrario uit af, dat marktdeelnemers een individueel belang hebben bij de bestrijding van een handeling, wanneer zij vóór de vaststelling ervan zijn geraadpleegd op grond van een verplichting die op de raadplegende instelling rust. Zij stelt, dat het Gerecht die uitlegging heeft bevestigd in zijn beschikking Merck e. a./Commissie (reeds aangehaald, punten 73 en 74), waarin het een beroep niet-ontvankelijk verklaarde op grond dat de Commissie niet verplicht was de verzoekers vóór de vaststelling van de bestreden handeling te horen. Zij benadrukt, dat de Commissie in die zaak expliciet heeft erkend, dat er een individueel belang bestaat, indien er ook een verplichting is de verzoeker in de fase van voorbereiding van de handeling te horen (punt 34).

60 Vervolgens stelt verzoekster, dat zij er rechtstreeks belang bij heeft de nietigverklaring van richtlijn 96/34 te vorderen. De richtlijn heeft geen eigen inhoud, doch bekrachtigt enkel een raamovereenkomst die is tot stand gekomen onder miskenning van haar recht op deelneming aan collectieve onderhandelingen; dientengevolge heeft zij een rechtstreeks belang bij het bestrijden van richtlijn 96/34. Op dit punt verwijst zij naar het arrest CCE de la Société générale des grandes sources e. a./Commissie (reeds aangehaald, punt 38), waarin het Gerecht heeft geweigerd het rechtstreeks belang van de optredende vakbonden te erkennen, omdat de eigen rechten van de vertegenwoordigers van de werknemers niet waren geschonden.

61 Verzoekster beschouwt zich derhalve niet als een justitiabele die gewoon door de inhoud van een gemeenschapsnorm wordt getroffen, maar als een justitiabele die ingevolge hogere bepalingen van de communautaire rechtsorde bij de onderhandelingen over de betrokken norm had moeten worden betrokken. Daar de Commissie tekort is geschoten in het toezicht op de naleving van de tekst van de Overeenkomst, stelt verzoekster het recht te moeten hebben zich tot het Gerecht te wenden, dat tot taak heeft het communautaire wettigheidsbeginsel in het kader van een beroep tot nietigverklaring gelding te verschaffen. Verzoekster merkt overigens op, dat haar geen ander rechtsmiddel — zeker niet het hypothetische beroep wegens nalaten of de prejudiciële verwijzing — ter beschikking staat om een handelwijze aan te vechten die haar prerogatieven als Europese sociale partner miskent (arrest Parlement/Raad, reeds aangehaald, punt 20).

Beoordeling door het Gerecht

62 In casu moet de ontvankelijkheid worden beoordeeld van een door een rechtspersoon krachtens artikel 173, vierde alinea, van het Verdrag ingesteld beroep tot nietigverklaring van een richtlijn die de Raad op basis van artikel 4, lid 2, van de Overeenkomst heeft vastgesteld.

63 Hoewel artikel 173, vierde alinea, van het Verdrag niet uitdrukkelijk bepaalt, dat een rechtspersoon beroep tot nietigverklaring kan instellen tegen een richtlijn,

blijkt nochtans uit de rechtspraak van het Hof, dat dit op zich niet volstaat om een dergelijk beroep niet-ontvankelijk te verklaren (zie arrest Hof van 29 juni 1993, Gibraltar/Raad, C-298/89, Jurispr. blz. I-3605, en beschikking Hof van 23 november 1995, Asocarne/Raad, reeds aangehaald). Zo stelde het Hof in zijn beschikking Asocarne/Raad eerst vast, dat de bestreden handeling een richtlijn was, en onderzocht het vervolgens, of dit mogelijk een in de vorm van een richtlijn vastgestelde beschikking was die verzoekster rechtstreeks en individueel raakte in de zin van artikel 173, vierde alinea, van het Verdrag. De gemeenschapsinstellingen mogen de rechtsbescherming die deze verdragsbepaling de particulieren verleent, immers niet tenietdoen enkel door de keuze van de vorm van de betrokken handeling (zie beschikking Gerecht van 30 september 1997, Federolio/Commissie, T-122/96, Jurispr. blz. II-1559, punt 50). Voorts bepaalt artikel 4, lid 2, eerste alinea, van de Overeenkomst: „De tenuitvoerlegging van de op communautair niveau gesloten overeenkomsten geschiedt hetzij volgens de procedures en de gebruiken die eigen zijn aan de sociale partners en aan de lidstaten hetzij, voor de zaken die onder artikel 2 vallen, op gezamenlijk verzoek van de ondertekenende partijen, door een besluit van de Raad op voorstel van de Commissie." Het enkele feit dat in casu voor de vorm van een richtlijn is gekozen, kan derhalve geen grond zijn voor de Raad, particulieren te beletten hun door het Verdrag verleende recht van beroep uit te oefenen.

64 In de eerste plaats moet dus worden nagegaan, of richtlijn 96/34 een normatieve handeling dan wel een beschikking met de vorm van een richtlijn is. Om uit te maken of een handeling al dan niet een algemene strekking heeft, dient de aard van die handeling te worden beoordeeld, alsook de rechtsgevolgen die zij beoogt teweeg te brengen of daadwerkelijk teweegbrengt (arrest Alusuisse/Raad en Commissie, reeds aangehaald, punt 8).

65 Artikel 1 van richtlijn 96/34 nu bepaalt, dat „deze richtlijn is gericht op de tenuitvoerlegging van de op 14 december 1995 door de algemene brancheoverkoepelende organisaties (UNICE, CEEP en EVV) gesloten raamovereenkomst inzake ouderschapsverlof, zoals opgenomen in de bijlage". Blijkens clausule 1, leden 1 en 2, van de raamovereenkomst („Doel en werkingssfeer") behelst deze overeenkomst „minimumvoorschriften die het werkende ouders gemakkelijker moeten maken hun beroeps- en gezinstaken te combineren", en is zij van toepassing op „alle werknemers, zowel mannen als vrouwen, met een arbeidsovereenkomst of arbeids-

verhouding overeenkomstig de in elke lidstaat geldende wetgeving, collectieve overeenkomsten of gebruiken".

66 Verzoekster heeft weliswaar kritiek op het feit dat voor de uitvoering van de raamovereenkomst overeenkomstig artikel 4, lid 2, van de Overeenkomst de vorm van een richtlijn is gekozen, doch zij heeft niet gesteld dat richtlijn 96/34 als richtlijn niet aan de vereisten van artikel 189 van het Verdrag voldoet. Richtlijn 96/34 is namelijk inderdaad tot de lidstaten gericht (artikel 3), die alle nodige maatregelen moeten treffen om de in deze richtlijn voorgeschreven resultaten te allen tijde te kunnen waarborgen (artikel 2, lid 1), terwijl in de raamovereenkomst waarnaar artikel 1 van de richtlijn verwijst, aan de nationale instanties de bevoegdheid wordt gelaten de vorm en middelen te kiezen waarmee die resultaten worden verwezenlijkt.

67 Bijgevolg is richtlijn 96/34 naar haar aard een normatieve handeling en geen beschikking in de zin van artikel 189 van het Verdrag.

68 In de tweede plaats moet worden onderzocht, of ondanks het feit dat richtlijn 96/34 een normatieve handeling is, verzoekster rechtstreeks en individueel geraakt kan worden geacht.

69 Volgens vaste rechtspraak is het niet uitgesloten, dat in sommige gevallen zelfs een normatieve handeling die op alle betrokken ondernemers van toepassing is, sommige van hen individueel kan raken (zie arresten Extramet Industrie/Raad, reeds aangehaald, punt 13, en Codorníu/Raad, reeds aangehaald, punt 19, alsmede beschikking Federolio/Commissie, reeds aangehaald, punt 58). Een natuurlijke of rechtspersoon kan echter slechts stellen individueel te zijn geraakt, indien de betrokken handeling hem treft uit hoofde van zekere bijzondere hoedanigheden of van een feitelijke situatie die hem ten opzichte van ieder ander karakteriseert (zie arresten Hof van 15 juli 1963, Plaumann/Commissie, 25/62, Jurispr. blz. 207, 232,

en 27 april 1995, CCE de Vittel e. a./Commissie, T-12/93, Jurispr. blz. II-1247, punt 36, alsmede beschikking Federolio/Commissie, reeds aangehaald, punt 59).

70 Verzoeksters argumenten op dit punt zijn alle gebaseerd op de premisse, dat zij in het kader van de procedurele mechanismen die in de Overeenkomst zijn opgenomen ten behoeve van vaststelling van handelingen op het terrein daarvan, bijzondere rechten heeft die in casu zouden zijn geschonden.

71 Om te kunnen beoordelen, of richtlijn 96/34 verzoekster daadwerkelijk treft uit hoofde van zekere bijzondere hoedanigheden of van een feitelijke situatie die haar ten opzichte van ieder ander karakteriseert, moeten de kenmerken van de procedure op basis waarvan de richtlijn is vastgesteld, worden onderzocht, in de eerste plaats de procedurele mechanismen van de Overeenkomst. Blijkens de bepalingen van de Overeenkomst kunnen de handelingen die ter verwezenlijking van de beoogde doelstellingen nodig zijn, volgens twee verschillende procedures worden vastgesteld.

72 Deze twee procedures hebben een gemeenschappelijke aanvangsfase, die voor de Commissie inhoudt, dat zij ingevolge artikel 3, leden 2 en 3, van de Overeenkomst de sociale partners moet raadplegen. De tekst van dit artikel preciseert evenwel niet, om welke sociale partners het gaat. In haar mededeling heeft de Commissie dan ook een aantal criteria gedefinieerd om te bepalen, welke sociale partners in haar ogen voldoende representatief zijn om te worden geraadpleegd in die eerste fase, het beginpunt van elk communautair initiatief op basis van de Overeenkomst. Aan de hand van die criteria heeft de Commissie een lijst opgesteld, die zij als bijlage 2 aan haar mededeling heeft gehecht. In punt 24 van die mededeling preciseert de Commissie, dat deze lijst zal worden herzien in het licht van de opgedane ervaring. Verzoekster is in die lijst opgenomen als bedrijfstakoverkoepelende organisatie die bepaalde categorieën werknemers of ondernemingen vertegenwoordigt. Tussen partijen staat vast, dat verzoekster in casu overeenkomstig artikel 3, leden 2 en 3, van de Overeenkomst door de Commissie is geraadpleegd.

73 Met betrekking tot de eerste procedure volgt uit artikel 2 van de Overeenkomst, dat de Raad volgens de procedure van artikel 189 C van het Verdrag en na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité richtlijnen kan vaststellen op de in artikel 2, lid 1, van de Overeenkomst vermelde gebieden, alsook, met eenparigheid van stemmen, op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité, op de in artikel 2, lid 3, van de Overeenkomst vermelde gebieden. Wat de tweede procedure betreft, volgt uit artikel 4 van de Overeenkomst, dat een op communautair niveau tussen sociale partners gesloten overeenkomst kan worden uitgevoerd hetzij volgens de procedures en de gebruiken die eigen zijn aan de sociale partners en aan de lidstaten, hetzij, voor de zaken die onder artikel 2 vallen, op gezamenlijk verzoek van de ondertekenende partijen, door een besluit van de Raad op voorstel van de Commissie. De bestreden handeling is volgens laatstbedoelde procedure vastgesteld.

74 De tweede procedure, die aanvangt met de in artikel 3, leden 2 en 3, van de Overeenkomst geregelde consultatiefase, verloopt als volgt. Artikel 3, lid 4, van de Overeenkomst bepaalt, dat de sociale partners de Commissie ter gelegenheid van die raadpleging in kennis kunnen stellen van hun wens het in artikel 4 bedoelde proces in te leiden, en voorts dat de procedure maximaal negen maanden in beslag mag nemen, tenzij de betrokken sociale partners en de Commissie gezamenlijk besluiten tot verlenging. Zoals hierboven gezegd, voegt artikel 4 van de Overeenkomst daaraan toe, dat de dialoog tussen de sociale partners tot overeenkomsten kan leiden die, voor de zaken die onder artikel 2 vallen, op gezamenlijk verzoek van de ondertekenende partijen door de Raad kunnen worden uitgevoerd.

75 In de artikelen 3, lid 4, en 4 van de Overeenkomst wordt dus niet uitdrukkelijk aangegeven, tussen welke sociale partners de genoemde onderhandelingen plaatsvinden. Uit de structuur van die bepalingen en het feit dat in een voorafgaande consultatiefase is voorzien volgt echter, dat de sociale partners die voor deelneming aan de onderhandelingen in aanmerking komen, op zijn minst diegenen zijn die door de Commissie zijn geraadpleegd. Dat betekent evenwel niet, dat alle door de Commissie geraadpleegde partners, dus die van de lijst van bijlage 2 bij de mededeling, het recht hebben om aan de latere onderhandelingen deel te nemen. Immers, het initiatief tot de onderhandelingsfase, die tijdens de door de Commissie geïnitieerde consultatiefase kan ingaan, berust bij uitsluiting bij de sociale partners die

dergelijke onderhandelingen wensen aan te vatten. De bij die onderhandelingen betrokken sociale partners zijn dus diegenen die elkaar wederzijds te kennen hebben gegeven, het in artikel 4 van de Overeenkomst bedoelde proces te willen inleiden en tot een goed einde te brengen.

76 Punt 31 van de mededeling, met het opschrift „Van raadpleging tot onderhandeling", luidt als volgt: „In hun onafhankelijke onderhandelingen hoeven de sociale partners zich op generlei wijze te beperken tot de inhoud van de voorstellen die bij de Commissie in voorbereiding zijn of tot het aanbrengen van wijzigingen, aangezien alleen de gebieden waarop het voorstel van de Commissie betrekking heeft onderwerp van een communautair optreden kunnen vormen. De betrokken sociale partners zijn zij die overeenkomen met elkaar te onderhandelen. Een dergelijke overeenkomst is volledig in handen van de verschillende organisaties. De Commissie is evenwel van mening dat de in artikel 2, lid 2, van de overeenkomst bedoelde bepalingen betreffende het midden- en kleinbedrijf door de organisaties die een overeenkomst ondertekenen niet uit het oog mogen worden verloren."

77 Voorts blijkt uit de mededeling, dat de lijst van bijlage 2, waarin de door de Commissie representatief geachte sociale partners zijn vermeld, ter organisatie van uitsluitend de consultatiefase van artikel 3, leden 2 en 3, van de Overeenkomst dient. De Commissie spreekt over die lijst immers alleen in het gedeelte van de mededeling dat aan de „Raadpleging van de sociale partners" is gewijd (punten 11-28), en meer bepaald in de punten 22 tot en met 28 onder het opschrift „De te raadplegen organisaties", terwijl zij er in haar beschouwingen over de onderhandelingsfase (punten 29-36 van de mededeling, getiteld „Van raadpleging tot onderhandeling") helemaal geen melding van maakt.

78 Uit het voorgaande volgt, dat artikel 3, leden 2, 3 en 4, en artikel 4 van de Overeenkomst geen enkele sociale partner, ongeacht de belangen die hij zegt te verte-

genwoordigen, een algemeen recht verleent om aan onderhandelingen in de zin van artikel 3, lid 4, van de Overeenkomst deel te nemen, ook al hebben alle overeenkomstig artikel 3, leden 2 en 3, van de Overeenkomst geraadpleegde sociale partners het recht dergelijke onderhandelingen te beginnen.

79 Het enkele feit dat verzoekster in casu de Commissie meermaals heeft verzocht te mogen deelnemen aan de onderhandelingen die door andere sociale partners waren geopend, doet daaraan niet af, daar de eigenlijke onderhandelingsfase uitsluitend in handen van de betrokken sociale partners ligt, en niet in die van de Commissie.

80 Ook artikel 2, lid 2, eerste alinea, van de Overeenkomst verleent verzoekster geen recht om deel te nemen aan de in artikel 3, lid 4, van de Overeenkomst bedoelde onderhandelingen. De tweede zin van artikel 2, lid 2, eerste alinea, van de Overeenkomst bepaalt weliswaar, dat „in deze richtlijnen wordt vermeden zodanige administratieve, financiële en juridische verplichtingen op te leggen dat de oprichting en ontwikkeling van kleine en middelgrote ondernemingen daardoor zou kunnen worden belemmerd", doch deze bepaling verleent de vertegenwoordigers van de KMB niet het recht automatisch te worden toegelaten tot alle onderhandelingen die door sociale partners conform artikel 3, lid 4, van de Overeenkomst worden gevoerd (zie, in dat verband, arrest Gerecht CCE de la Société générale des grandes sources e. a./Commissie, reeds aangehaald, punt 29). Het gaat hier om een bepaling die een fundamentele verplichting bevat, waarvan de naleving in het kader van een passende rechtsgang door elke belanghebbende aan het toezicht van de gemeenschapsrechter kan worden onderworpen, en niet alleen door verzoekster in het kader van een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 173, vierde alinea, van het Verdrag. Daaruit volgt, dat geen enkele bedrijfstakoverkoepelende organisatie die de belangen van de KMB vertegenwoordigt, hoe representatief zij ook zou zijn, uit artikel 2, lid 2, eerste alinea, van de Overeenkomst een recht kan afleiden om aan die onderhandelingen deel te nemen.

81 Ook moet het argument worden afgewezen dat verzoekster onder meer ter terechtzitting naar voren heeft gebracht, namelijk dat uit de rechtspraak zou blijken dat van sommige materiële bepalingen van gemeenschapsrecht, willen zij een

nuttige werking kunnen hebben, moet worden erkend dat zij procedurele implicaties hebben. In de door verzoekster ter zake aangehaalde rechtspraak is geen steun te vinden voor het aannemen van een uit artikel 2, lid 2, eerste alinea, van de Overeenkomst voortvloeiend recht op deelname aan alle onderhandelingen die door sociale partners conform artikel 3, lid 4, van de Overeenkomst worden gevoerd. Om te beginnen heeft het Hof in zijn beschikking van 17 januari 1980, Camera Care/Commissie (792/79 R, Jurispr. blz. 119), niet erkend, dat materiële bepalingen, in dat geval de artikelen 85 en 86 van het Verdrag, procedurele implicaties hebben, doch heeft het de draagwijdte gedefinieerd van een bepaling die de Commissie reeds een bijzondere bevoegdheid verleende, namelijk artikel 3, lid 1, van verordening nr. 17 van de Raad van 6 februari 1962 — Eerste verordening over de toepassing van de artikelen 85 en 86 van het Verdrag (PB 1962, blz. 204). Voorts betrof de uitspraak in het prejudiciële arrest van 27 oktober 1993, Enderby (C-127/92, Jurispr. blz. I-5535), de verdeling van de bewijslast met betrekking tot de vraag, of een bepaalde praktijk in de relatie werkgever-werknemer discriminerend is in de zin van artikel 119 van het Verdrag. In die zaak was dan ook niet aan de orde, of een particulier een procedureel recht toekomt in een procedure die leidt tot vaststelling van een handeling van een gemeenschapsinstelling.

82 Gelet op de bepalingen van de Overeenkomst kan verzoekster derhalve geen aanspraak maken op een algemeen recht om aan de onderhandelingsfase van de tweede in de Overeenkomst voorziene procedure deel te nemen; evenmin had zij in casu een bijzonder recht om aan de onderhandelingen over de raamovereenkomst deel te nemen.

83 Deze overweging alleen volstaat echter niet om tot niet-ontvankelijkheid van het onderhavige beroep te concluderen. Wegens de bijzondere aard van de procedure die tot de vaststelling van richtlijn 96/34 op grond van artikel 4, lid 2, van de Overeenkomst heeft geleid, moet bovendien worden onderzocht, of ten gevolge van een eventueel verzuim door de Raad of de Commissie van de in het kader van die procedure op hen rustende verplichtingen een recht van verzoekster is geschonden, waarvan de bescherming door de rechter zou impliceren, dat zij als rechtstreeks en individueel geraakt wordt beschouwd uit hoofde van zekere bijzondere hoedanigheden of van een feitelijke situatie die haar ten opzichte van ieder ander karakteriseert (zie de hierboven in punt 69 aangehaalde rechtspraak).

84 Dienaangaande moet worden vastgesteld, dat inderdaad alleen de betrokken sociale partners het initiatief kunnen nemen tot de in de artikelen 3, lid 4, en 4 van de Overeenkomst bedoelde eigenlijke onderhandelingsfase, en deze beheersen (zie hierboven, punten 75 en 76). Wanneer zij echter een overeenkomst sluiten waarvan zij overeenkomstig artikel 4, lid 2, van de Overeenkomst gezamenlijk de tenuitvoerlegging op communautair niveau vragen, dan handelt de Raad op verzoek van de Commissie. De betrokken sociale partners richten hun gezamenlijk verzoek dus tot de Commissie, die dan opnieuw de leiding over de procedure verkrijgt en onderzoekt, of de Raad een voorstel in die zin moet worden gedaan.

85 Het optreden van de Commissie moet stroken met de beginselen die haar actie op het gebied van de sociale politiek beheersen en die nader zijn geconcretiseerd in artikel 3, lid 1, van de Overeenkomst, dat bepaalt: „De Commissie heeft tot taak de raadpleging van de sociale partners op communautair niveau te bevorderen en treft alle maatregelen die nuttig kunnen zijn om de dialoog tussen de partners te vergemakkelijken door middel van een evenwichtige ondersteuning van de partijen." Zoals verzoekster en de Commissie terecht hebben gesteld, dient de Commissie op het ogenblik waarop zij weer het recht verkrijgt om in de procedure tussen te komen, de representativiteit van de ondertekenaars van die overeenkomst te onderzoeken.

86 De Commissie heeft er zich in haar mededeling overigens toe verbonden, de Raad pas een voorstel voor een besluit houdende uitvoering van een overeenkomst op communautair niveau te doen, nadat zij de representativiteit heeft onderzocht van de sociale partners die ze hebben ondertekend. Zo heeft zij in punt 39 van haar mededeling verklaard, dat zij „haar voorstel voor een besluit van de Raad [voorbereidt] na overweging van de representatieve status van de verdragsluitende partijen, hun mandaat en de ‚wettigheid' van elke clausule in de collectieve overeenkomst met betrekking tot het gemeenschapsrecht, alsmede de inachtneming van de bepalingen van artikel 2, lid 2, betreffende het midden- en kleinbedrijf".

87 De Raad van zijn kant dient na te gaan, of de Commissie de krachtens de Overeenkomst op haar rustende verplichtingen is nagekomen, daar hij anders mogelijk een procedurele onregelmatigheid zou bevestigen die de wettigheid van de uiteindelijk vastgestelde handeling kan aantasten.

88 De verplichting van de Raad en de Commissie om de representativiteit te toetsen van de sociale partners die op grond van de artikelen 3, lid 4, en 4 van de Overeenkomst een overeenkomst hebben gesloten waarvan zij de uitvoering op communautair niveau door de Raad vragen, is belangwekkend. De deelneming van de twee instellingen op dat tijdstip in de door voormelde bepalingen geregelde procedure is er immers op gericht, aan een tussen sociale partners gesloten overeenkomst de status van communautaire wetgeving te verlenen, zonder dat daarbij een beroep wordt gedaan op de klassieke wetgevingsprocedure van het Verdrag, die de medewerking van het Europees Parlement impliceert. Blijkens de rechtspraak nu spiegelt zich in de deelneming van het Parlement aan het wetgevingsproces van de Gemeenschap, op communautair niveau, een democratisch grondbeginsel af, volgens hetwelk de volkeren door tussenkomst van een representatieve vergadering aan de machtsuitoefening deelnemen (arresten Hof van 11 juni 1991, Commissie/Raad, C-300/89, Jurispr. blz. I-2867, punt 20, en 29 oktober 1980, Roquettes Frères/Raad, 138/79, Jurispr. blz. 3333, punt 33, en Maizena/Raad, 139/79, Jurispr. blz. 3393, punt 34). Conform voormelde rechtspraak vloeit de democratische legitimiteit van de door de Raad krachtens artikel 2 van de Overeenkomst vastgestelde handelingen voort uit de tussenkomst van het Europees Parlement in die eerste procedure (zie hierboven, punt 73).

89 De tweede procedure daarentegen, die van de artikelen 3, lid 4, en 4 van de Overeenkomst, voorziet niet in tussenkomst van het Europees Parlement. De eerbiediging van het aan de Unie ten grondslag liggende beginsel van democratie verlangt evenwel, dat wanneer het Europees Parlement niet aan de vaststelling van een wetgevende handeling deelneemt, de deelneming van de volkeren aan dit proces op een andere wijze is gegarandeerd, in casu door de tussenkomst van de sociale partners die een overeenkomst hebben gesloten waaraan de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen en op voorstel van de Commissie de status van communautaire wetgeving verleent. Om na te gaan of aan dat vereiste is voldaan, moeten de Commissie en de Raad de representativiteit van de betrokken sociale partners toetsen.

90 Deze toetsing impliceert dat zij nagaan, of, gelet op de inhoud van de betrokken overeenkomst, de sociale partners die haar hebben ondertekend, samen voldoende representatief zijn. Is dat niet het geval, dan behoren de Commissie en de Raad te

weigeren de op communautair niveau gesloten overeenkomst uit te voeren. Alsdan hebben de door de Commissie overeenkomstig artikel 3, leden 2 en 3, van de Overeenkomst geraadpleegde sociale partners, die de betrokken overeenkomst niet hebben gesloten en wier eigen representativiteit, gelet op de inhoud van de overeenkomst, noodzakelijk is ter aanvulling van de totale representativiteit van de sociale partners die haar wel hebben ondertekend, het recht om de Commissie en de Raad te beletten die overeenkomst via een wetgevende handeling op communautair niveau uit te voeren. De bescherming van dat recht vereist, dat de sociale partners die de overeenkomst niet hebben ondertekend, die aan die kenmerken voldoen en die een beroep instellen tot nietigverklaring van de handeling waarbij de Raad krachtens artikel 4, lid 2, van de Overeenkomst uitvoering geeft aan de op communautair niveau gesloten overeenkomst, worden geacht rechtstreeks en individueel door die handeling te zijn geraakt. Overigens hebben het Hof en het Gerecht om soortgelijke redenen reeds eerder beroepen tot nietigverklaring van een normatieve handeling ontvankelijk verklaard, wanneer een hogere rechtsregel de auteur van de handeling verplichtte rekening te houden met de bijzondere situatie van de verzoeker (zie arresten Hof van 17 januari 1985, Piraiki-Patraiki e. a./Commissie, 11/82, Jurispr. blz. 207, punten 11-32, en 26 juni 1990, Sofrimport/Commissie, C-152/88, Jurispr. blz. I-2477, punten 11-13, en arrest Gerecht van 14 september 1995, Antillean Rice Mills e. a./Commissie, T-480/93 en T-483/93, Jurispr. blz. II-2305, punten 67-68).

91 In casu moet in de eerste plaats worden nagegaan, of de Commissie en de Raad hebben onderzocht, of de ondertekenaars van de raamovereenkomst samen voldoende representatief waren. Uit de door de Raad overgelegde gegevens blijkt, dat een dergelijk onderzoek heeft plaatsgevonden. Zo hebben de Raad en de Commissie in de loop van dit geding uiteengezet, dat zij enerzijds hebben onderzocht hoe representatief de ondertekenaars waren, en anderzijds onderzoek hebben verricht naar hun representativiteit ten aanzien van de materiële werkingssfeer van de raamovereenkomst. Uit de dertiende overweging van de considerans van richtlijn 96/34 blijkt overigens, dat de Commissie bij de opstelling van het voorstel dat zij de Raad overeenkomstig artikel 4, lid 2, van de Overeenkomst heeft gedaan, rekening heeft gehouden met de representativiteit van de ondertekenende partijen. De Raad van zijn kant heeft in antwoord op een vraag van het Gerecht in het kader van een maatregel tot organisatie van de procesgang uittreksels overgelegd van documenten van de „groep sociale kwesties van de Raad" betrekking hebbend op diens vergaderingen van 22 februari, 5 maart en 12 maart 1996, waaruit blijkt dat binnen de Raad over het probleem van de representativiteit van de ondertekenaars is gediscussieerd.

92 De blote stellingen van verzoekster, dat de Commissie en de Raad de representativiteit van de ondertekenaars van de raamovereenkomst niet zouden hebben onderzocht, zijn derhalve onjuist: de instellingen hebben deze controle wel verricht, zoals wordt aangetoond door de ter zake door de Raad overgelegde gegevens. In ieder geval blijkt uit de door de Raad in bijlage bij zijn dupliek gevoegde tabellen en uit het onderzoek van de Commissie dat tot de — door verzoekster destijds overigens niet betwiste — rangschikking van de sociale partners op de lijst van bijlage 2 bij haar mededeling heeft geleid, op zijn minst dat de Raad en de Commissie zich op de hoogte hebben gehouden van de representativiteit van de in de onderhavige zaak betrokken sociale partners.

93 In de tweede plaats moet worden nagegaan, of de wijze waarop de Commissie en de Raad de totale representativiteit van de ondertekenaars van de raamovereenkomst hebben onderzocht, aan de hierboven in de punten 83 tot en met 90 uiteengezette eisen voldoet.

94 Allereerst zij eraan herinnerd, dat de raamovereenkomst minimumvoorschriften behelst voor alle arbeidsverhoudingen, ongeacht in welk kader zij zijn gesitueerd (zie hierboven, punt 65). Om aan het vereiste van een voldoende totale representativiteit te voldoen, moeten de verschillende ondertekenaars dus alle categorieën ondernemingen en werknemers op communautair niveau vertegenwoordigen.

95 De drie sociale partners die de raamovereenkomst hebben ondertekend, zijn volgens de lijst van bijlage 2 bij de mededeling van de Commissie algemene bedrijfstakoverkoepelende organisaties. Verzoekster is op die lijst ingedeeld in de categorie bedrijfstakoverkoepelende organisaties die bepaalde categorieën werknemers of ondernemingen vertegenwoordigen.

96 A priori kan de Raad dus niet worden verweten, dat hij afgaande op het oordeel van de Commissie heeft aangenomen, dat de organisaties die de raamovereenkomst hebben ondertekend, haar inhoud in aanmerking genomen, samen voldoende representatief waren; het zijn immers bedrijfstakoverkoepelende en algemene organisaties.

97 Verzoekster betwist niet, dat de ondertekenaars van de raamovereenkomst bedrijfstakoverkoepelende organisaties zijn, doch stelt, dat twee van hen, namelijk de UNICE en de CEEP, die de ondernemingen vertegenwoordigen, niet algemener zijn dan zijzelf. Zij wijst erop, dat zij veel meer KMB van uiteenlopende omvang vertegenwoordigt dan de UNICE en dat de CEEP alleen de belangen van de overheidsondernemingen vertegenwoordigt, die economisch gezien niet zo belangrijk zijn als de belangen die verzoekster behartigt.

98 Met betrekking tot de UNICE staat tussen partijen vast, dat ten tijde van de sluiting van de raamovereenkomst, de UNICE ondernemingen van uiteenlopende omvang uit de particuliere sector vertegenwoordigde, zodat zij dus de KMB kon vertegenwoordigen, en dat zij onder haar leden verenigingen van KMB telde die eveneens bij verzoekster waren aangesloten. Uit de tabel in bijlage 2 bij de dupliek (blz. 36), die verzoekster ter terechtzitting niet heeft becommentarieerd, blijkt voorts, dat de nationale organisaties die lid van de UNICE zijn, ondernemingen uit de industrie, de dienstensector, de handel, de ambachten en de KMB vertegenwoordigen.

99 Verzoekster kan de algemene doelstelling van de UNICE niet bestrijden met het argument, dat haar leden meer KMB vertegenwoordigen dan de leden van de UNICE. In plaats van het te weerleggen bevestigt dit feit veeleer de algemene doelstelling van de UNICE, die de belangen van alle soorten ondernemingen behartigt, ten opzichte van de specifiekere doelstelling van een bedrijfstakoverkoepelende organisatie als verzoekster. Ook het door verzoekster beklemtoonde onderscheid tussen de behartiging van de belangen van de KMB zoals die

door haar respectievelijk door de UNICE kan worden verricht, illustreert nogmaals de bijzondere doelstelling van verzoekster, namelijk de specifieke en uitsluitende behartiging van de belangen van een bepaalde categorie ondernemingen, de KMB, en de algemene doelstelling van de UNICE, te weten behartiging van de belangen van alle ondernemingen uit de particuliere sector, met inbegrip van de KMB. Gezien de feiten staat derhalve vast, dat de UNICE ten tijde van de sluiting van de raamovereenkomst een algemene doelstelling had.

100 Wat de CEEP betreft, betwist verzoekster wel het economisch gewicht van deze organisatie, doch niet dat zij alle ondernemingen uit de publieke sector, van welke omvang dan ook, op communautair niveau vertegenwoordigt. De algemene doelstelling die de CEEP volgens bijlage 2 bij de mededeling en artikel 1 van richtlijn 96/34 heeft, kan evenmin het door de Raad en de Commissie te verrichten onderzoek naar de voldoende totale representativiteit ter discussie stellen. Bovendien is het zo, dat indien de CEEP geen partij bij de raamovereenkomst was geweest, de totale representativiteit van de partijen bij die overeenkomst, gezien de inhoud ervan, stellig ontoereikend zou zijn geweest, daar een bepaalde categorie ondernemingen, die uit de publieke sector, dan in het geheel niet vertegenwoordigd was geweest. De afwezigheid van verzoekster nu heeft dat gevolg niet.

101 Blijft nog na te gaan of, gelijk verzoekster suggereert, ondanks de algemene doelstelling van de organisaties die de raamovereenkomst hebben gesloten, hun totale representativiteit, gezien de inhoud van de overeenkomst, ontoereikend was. Verzoekster stelt, dat, gelet op het aantal KMB dat zij vertegenwoordigt en de bijzondere aandacht die in artikel 2, lid 2, eerste alinea, van de Overeenkomst aan die categorieën is besteed, haar afwezigheid bij de onderhandelingen over de raamovereenkomst tot gevolg heeft, dat de totale representativiteit van de sociale partners die de belangen van de ondernemingen dienden te vertegenwoordigen, noodzakelijkerwijs ontoereikend was. Hiertoe wijst verzoekster op de inhoud van de raamovereenkomst, die de belangen van de KMB zeer zou schaden, wat in strijd is met de eisen van artikel 2, lid 2, van de Overeenkomst.

102 Verzoeksters kritiek faalt. Om te beginnen is zij uitsluitend gebaseerd op het criterium van het aantal KMB dat zij, respectievelijk de UNICE vertegenwoordigt. Dat criterium kan weliswaar in aanmerking worden genomen bij de beoordeling van de vraag, of de ondertekenaars van de raamovereenkomst samen voldoende representatief zijn, doch het is niet doorslaggevend wat de inhoud van die overeenkomst betreft. Aangezien de overeenkomst op alle arbeidsverhoudingen van toepassing is (zie punt 56 hierboven), is het niet zozeer de hoedanigheid van onderneming die van belang is, maar die van werkgever. De Raad nu heeft aangevoerd, dat de meeste van verzoeksters leden, die hoofdzakelijk de handwerksnijverheid vertegenwoordigen, geen enkele werknemer in dienst hebben, en verzoekster heeft geen bewijzen overgelegd waaruit het tegendeel blijkt, hoewel het Gerecht daar ter terechtzitting uitdrukkelijk om gevraagd heeft. Verzoekster heeft alleen maar enkele sporadische percentages aangehaald betreffende deze of gene lidstaat waarvoor de Overeenkomst geldt.

103 Voorts blijkt uit de verschillende tabellen die verzoekster in bijlage bij haar repliek en de Raad in bijlage bij zijn dupliek hebben overgelegd, dat van de KMB die door verzoekster worden vertegenwoordigd in de veertien lidstaten waarvoor de Overeenkomst geldt (5 565 300 volgens de tabel in bijlage I bij de repliek; 4 835 658 volgens de tabel in bijlage 1 bij de dupliek, aangevuld met de antwoorden van verzoekster op de schriftelijke vragen van het Gerecht; en 6 600 000 volgens de verklaringen van verzoekster ter terechtzitting), een derde (2 200 000 van de 6 600 000, volgens de verklaringen van verzoekster ter terechtzitting), ja zelfs twee derde (3 217 000 van de 4 835 658, volgens de tabel in bijlage 1 bij de dupliek) van deze KMB ook lid zijn van een door de UNICE vertegenwoordigde organisatie.

104 Vervolgens kan verzoekster aan artikel 2, lid 2, eerste alinea, van de Overeenkomst geen zo grote representativiteit ontlenen dat haar afwezigheid bij de sluiting van een raamovereenkomst tussen algemene bedrijfstakoverkoepelende organisaties automatisch zou betekenen, dat niet is voldaan aan het vereiste van een voldoende totale representativiteit. Dienaangaande zij eraan herinnerd, dat het om een bepaling van materieel recht gaat waarvan iedere belanghebbende via de passende rechtsgang de naleving kan afdwingen (zie hierboven, punt 80).

105 Met betrekking tot de vertegenwoordiging van de belangen van de KMB ten slotte blijkt uit de bewoordingen zelf van de raamovereenkomst, dat deze niet uit het oog zijn verloren bij de onderhandelingen die tot de sluiting ervan hebben geleid. Zo is in punt 12 van de algemene overwegingen van de raamovereenkomst vermeld, dat „deze overeenkomst rekening houdt met de noodzaak de vereisten inzake de sociale politiek te verbeteren, het concurrentievermogen van de economie van de Gemeenschap te vergroten en te vermijden zodanige administratieve, financiële en juridische verplichtingen op te leggen, dat de oprichting en ontwikkeling van kleine en middelgrote ondernemingen daardoor zouden kunnen worden belemmerd". Voorts kunnen de lidstaten en/of de sociale partners ingevolge clausule 2, lid 3, sub f, van de raamovereenkomst onder meer „bijzondere regelingen toestaan om te voorzien in de functionele en organisatorische behoeften van kleine ondernemingen".

106 In ieder geval blijkt uit verzoeksters kritiek op de inhoud van de raamovereenkomst, waarbij zij zich op schending van artikel 2, lid 2, van de Overeenkomst beroept, geenszins, dat een der bepalingen van de overeenkomst zodanige administratieve, financiële en juridische verplichtingen oplegt, dat de oprichting en ontwikkeling van kleine en middelgrote ondernemingen daardoor zou worden belemmerd. Het doel van artikel 2, lid 2, eerste alinea, van de Overeenkomst is niet, maatregelen die administratieve, financiële en juridische verplichtingen opleggen te verbieden, doch ervoor te zorgen dat op sociaal gebied vastgestelde maatregelen de oprichting en ontwikkeling van KMB niet buitensporig belemmeren door bepaalde administratieve, financiële en juridische verplichtingen op te leggen. Voorts blijkt, dat gezien de aard van de handeling waarmee de Raad de raamovereenkomst heeft uitgevoerd, de lidstaten en/of de sociale partners bij de omzetting van de in die overeenkomst overeengekomen minimumvoorschriften nog over een beoordelingsmarge beschikken.

107 Om te beginnen kan verzoekster uit clausule 2, lid 3, sub e en f, van de raamovereenkomst niet afleiden, dat de middelgrote bedrijven niet de mogelijkheid hebben de toekenning van een door een werknemer aangevraagd ouderschapsverlof uit te stellen. Dit argument vindt geen steun in de tekst van clausule 2, lid 3, sub e. Voorts is de opsomming van redenen voor uitstel van het ouderschapsverlof niet uitputtend. Deze opsomming, die tussen haakjes geplaatst is, geeft immers slechts een aantal voorbeelden. De door verzoekster voorgestane uitlegging van clausule 2, lid 3, sub e, is dus kennelijk ongegrond. Voorts moet de tekst van clausule 2, lid 3, sub f, van de raamovereenkomst aldus worden gelezen, dat hier een bijkomende

aanpassingsmogelijkheid voor de uitoefening van het recht op ouderschapsverlof wordt geboden, om tegemoet te komen aan de functionele en organisatorische behoeften van uitsluitend de kleine ondernemingen. Deze bijkomende mogelijkheid voor de kleine ondernemingen alleen impliceert evenwel niet, zoals verzoekster stelt, dat de middelgrote ondernemingen het hun door clausule 2, lid 3, sub e, verleende recht om de toekenning van het ouderschapsverlof om bepaalde redenen uit te stellen, wordt ontnomen.

108 Ofschoon vaststaat, dat de tekst van de raamovereenkomst geen afwijking van de ontslagbescherming toelaat in gevallen waarin de economische belangen van de werkgever door de handhaving van de arbeidsovereenkomst tijdens en na het ouderschapsverlof worden geschaad, moet worden vastgesteld, dat verzoekster, nog afgezien van het feit dat de mogelijkheid van verbreking van de arbeidsovereenkomst door de werkgever wegens ouderschapsverlof het begrip ouderschapsverlof elke inhoud zou ontnemen, niet heeft aangetoond noch voor het Gerecht uiteengezet, hoe het ontbreken van die mogelijkheid voor de KMB in casu neerkomt op de oplegging van een zodanige administratieve, financiële en juridische verplichting, dat de oprichting en ontwikkeling van kleine en middelgrote ondernemingen daardoor zou worden belemmerd.

109 Ten slotte kunnen de bepalingen betreffende de duur van het ouderschapsverlof evenmin als zodanig in strijd met artikel 2, lid 2, eerste alinea, van de Overeenkomst worden geacht. In clausule 2, lid 1, van de raamovereenkomst is immers voor het ouderschapsverlof een onreduceerbare minimumduur van drie maanden bepaald, zonder dat in het algemeen en op absolute wijze een maximumduur is opgelegd, welke maximumduur in de omzettingsfase kan worden bepaald. In de raamovereenkomst is bepaald, dat „krachtens deze overeenkomst (...) onder voorbehoud van clausule 2.2 aan werknemers, zowel mannen als vrouwen, bij geboorte of adoptie van een kind een individueel recht op ouderschapsverlof (wordt) toegekend om hen in staat te stellen gedurende ten minste drie maanden tot een door de lidstaten en/of de sociale partners vast te stellen leeftijd van maximaal acht jaar voor hun kind te zorgen". Uit de formulering van deze bepaling blijkt dus enerzijds, dat zij geen administratieve, financiële en juridische verplichtingen oplegt,

waardoor de oprichting en ontwikkeling van kleine en middelgrote ondernemingen zou worden belemmerd, en anderzijds, dat degenen die de raamovereenkomst moeten uitvoeren, over een aanzienlijke beoordelingsmarge beschikken.

110 Uit een en ander volgt, dat de Commissie en de Raad conform de op hen rustende verplichting het democratische grondbeginsel te eerbiedigen, terecht hebben geoordeeld, dat de ondertekenaars van de raamovereenkomst, de inhoud ervan in aanmerking genomen, samen voldoende representatief waren om de raamovereenkomst op communautair vlak uit te voeren door middel van een wetgevende handeling van de Raad overeenkomstig artikel 4, lid 2, van de Overeenkomst. Beklemtoond zij, dat deze vaststelling, die alleen het onderhavige geval betreft, niet afdoet aan de eigen representativiteit van verzoekster als bedrijfstakoverkoepelende organisatie die specifiek en uitsluitend de belangen van de KMB vertegenwoordigt, noch de beoordeling betreft van de vraag of de sociale partners die enige andere overeenkomst ondertekenen en de Raad overeenkomstig artikel 4, lid 2, van de Overeenkomst om tenuitvoerlegging daarvan verzoeken, samen voldoende representatief zijn.

111 Verzoekster is er dus niet in geslaagd in casu aan te tonen dat zij, haar representativiteit in aanmerking genomen, zich in een andere positie bevond dan alle andere door de Commissie geraadpleegde sociale partners die geen partij waren bij de raamovereenkomst, en dat zij derhalve van de Raad mocht verlangen de raamovereenkomst niet op communautair vlak uit te voeren (zie hierboven, punt 90).

112 Aangezien verzoekster door richtlijn 96/34 niet wordt getroffen uit hoofde van een feitelijke situatie die haar ten opzichte van ieder ander karakteriseert, wordt zij door die richtlijn derhalve niet individueel geraakt. Bijgevolg moet het beroep niet-ontvankelijk worden verklaard.

Kosten

113 Volgens artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen, voor zover dat is gevorderd. Aangezien verzoekster en de interveniënten aan haar zijde in het ongelijk zijn gesteld en de Raad hun veroordeling in de kosten heeft gevorderd, moeten verzoekster en de interveniënten in de kosten van de Raad worden verwezen.

114 Volgens artikel 87, lid 4, van het Reglement voor de procesvoering moeten de lidstaten en de instellingen die in het geding zijn tussengekomen, hun eigen kosten dragen. Daaruit volgt, dat de Commissie, die in het geding is tussengekomen, haar eigen kosten dient te dragen.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Vierde kamer — uitgebreid),

rechtdoende:

1) Verklaart het beroep niet-ontvankelijk.

2) Verwijst verzoekster en de interveniënten aan haar zijde in de kosten van de Raad.

3) Verwijst de Commissie in haar eigen kosten.

Lindh García-Valdecasas Lenaerts

Cooke Jaeger

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 17 juni 1998.

De griffier

H. Jung

De president van de Vierde kamer

P. Lindh