



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK

PRIIT PIKAMÄE

esitatud 20. jaanuaril 2021¹ⁱ

Kohtuasi C-928/19 P

European Federation of Public Service Unions (EPSU)

versus

Euroopa Komisjon

Apellatsioonkaebus – Institutsiooniline õigus – Sotsiaalpoliitika – ELTL artiklid 154 ja 155 – Tööturu osapoolte vaheline dialoog liidu tasandil – Tööturu osapoolte teavitamine ja nendega konsulteerimine – Tööturu osapoolte vahel sõlmitud kokkulepe – Liikmesriikide keskvalitsuste asutuste ametnike ja teenistujate teavitamine ja nendega konsulteerimine – Komisjoni keeldumine esitamast nõukogule kokkulepet rakendava otsuse ettepanekut – Rakendusmenetlusest tulenevate aktide kvalifitseerimine – Komisjoni kaalutlusruum – Kohtuliku kontrolli tase – Keelduva otsuse põhjendamise kohustus

1. Apellatsioonkaebusega palub European Federation of Public Service Unions (Euroopa avaliku teenistuse ametiühingute liit, edaspidi „EPSU“) Euroopa Kohtul tühistada Euroopa Liidu Üldkohtu 24. oktoobri 2019. aasta otsuse EPSU ja Goudriaan *vs.* komisjon² (edaspidi „vaidlustatud kohtuotsus“), millega Üldkohus jättis rahuldamata tühistamishagi, mille esimese kohtuastme hagejad (EPSU ja Jan Goudriaan) esitasid Euroopa Komisjoni 5. märtsi 2018. aasta kirjas vastu võetud otsuse peale, mille kohaselt komisjon keeldus esitamast Euroopa Liidu Nõukogule otsuse ettepanekut rakendada tööturu osapoolte vahel sõlmitud kokkulepet³ (edaspidi „vaidlusalune otsus“)⁴.

¹ Algkeel: prantsuse.

² T-310/18, EU:T:2019:757.

³ 21. detsembril 2015 sõlmitud kokkulepe „Üldine raamistik riikide keskvalitsuste asutuste ametnike ja teenistujate teavitamiseks ja nendega konsulteerimiseks“, mille allkirjastasid Délégation syndicale de l'administration nationale et européenne (DSANE) (Riigisiseste ja Euroopa avaliku sektori asutuste ametiühingute delegatsioon (TUNED)) ning Employeurs de l'administration publique européenne (EAPE) (Euroopa avaliku sektori tööandjate liit (EUPAE)).

⁴ Tööturu osapooled alustavad läbirääkimisi kokkuleppe üle pärast seda, kui komisjon on nendega ELTL artikli 154 lõike 2 alusel konsulteerinud.

2. Käesolevas kohtuasjas tuleb Euroopa Kohtul teha otsus ELTL artikli 155 lõike 2 tõlgendamise kohta. Kuigi see ei ole esimene kord, mil komisjon on vastu tööturu osapoolte vahel läbi räägitud kokkuleppele⁵, on see siiski esimene kord, mil selline vastuseis jõuab Euroopa Kohtusse ning mil Euroopa Kohus käsitleb komisjoni pädevusi ja kohustusi selle sätte kohases tööturu osapoolte vahel sõlmitud kokkulepete rakendamise menetluses⁶.

3. Euroopa Kohus peab seega kindlaks tegema, kas komisjon võib lisaks tööturu osapoolte läbiräägitud kokkuleppe õiguspärasusele ja nende representatiivsusele kontrollida selle kokkuleppe rakendamise otstarbekust.

I. Õiguslik raamistik

4. ELTL artikli 152 esimese lõigus on ette nähtud:

„Liit tunnustab ja edendab tööturu osapoolte rolli liidu tasandil, võttes arvesse siseriiklike süsteemide mitmekesisust; liit aitab kaasa tööturu osapoolte dialoogile, austades nende sõltumatust.[...]“.

5. ELTL artikli 153 lõikes 1 on ette nähtud, et pidades silmas artikli 151 eesmärkide saavutamist, toetab ja täiendab liit liikmesriikide meetmeid mitmes valdkonnas, sealhulgas „e) töötajate teavitamine ja ärakuulamine“.

6. ELTL artiklis 154 on sätestatud:

„1. Komisjoni ülesandeks on edendada tööturu osapooltega konsulteerimist liidu tasandil ja ta võtab kõik vastavasisulised meetmed nende dialoogi hõlbustamiseks, tagades osapooltele tasakaalustatud toetuse.

2. Sel eesmärgil konsulteerib komisjon enne sotsiaalpoliitiliste ettepanekute tegemist tööturu osapooltega liidu meetmete võimaliku suuna üle.

3. Kui komisjon pärast sellist konsulteerimist peab liidu meetmeid soovitavaks, konsulteerib ta tööturu osapooltega kavandatava ettepaneku sisu üle. Tööturu osapooled edastavad komisjonile arvamuse või vajaduse korral soovitusi.

4. Lõigetes 2 ja 3 osutatud konsultatsioonide korral võivad tööturu osapooled teatada komisjonile oma soovist algatada artiklis 155 sätestatud menetlus. Asjaomase protsessi kestus ei ületa üheksat kuud, kui asjaomased tööturu osapooled koos komisjoniga ei otsusta ühiselt seda pikendada.“

7. ELTL artiklis 155 on sätestatud:

„1. Kui tööturu osapooled soovivad, võib nendevaheline dialoog liidu tasandil tuua kaasa lepingusuhted, kaasa arvatud kokkulepete sõlmimine.

⁵ Komisjon oli 26. aprillil 2012 vastu Coiffure EU ja UNI Europa Hair & Beauty poolt alla kirjutatud Euroopa raamlepingule juuksuriteenuste valdkonna töötajate tervise ja ohutuse kaitse kohta. Sellele ei esitatud ühtegi kaebust ja tööturu osapooled pakkusid välja kokkuleppe uue redaktsiooni. Kriitilise analüüsi kohta vt Dorssemont, F., Lörcher, K. ja Schmitt, M., „On the Duty to Implement European Framework Agreements: Lessons to Be Learned from the Hairdressers Case“, *Industrial Law Journal*, vol. 48, nr 4, detsember 2019, lk 571–603.

⁶ Vt Schmitt, M., Moizard, N. ja Frapard, M., „Droit social européen“, *J.D.E.*, 2020/6, nr 270, lk 297.

2. Liidu tasandil sõlmitud kokkuleppeid rakendatakse tööturu osapoolte ja liikmesriikide kehtivate menetluste või tavade kohaselt, artiklis 153 käsitletud küsimustes aga allakirjutanute ühisel taotlusel nõukogu otsusega komisjoni ettepaneku põhjal. Sellest teavitatakse Euroopa Parlamenti.

Nõukogu teeb otsuse ühehäälselt, kui asjaomases kokkuleppes on üks või mitu sätet, mis käsitlevad valdkondi, mille puhul on artikli 153 lõike 2 alusel nõutav ühehäälsus.“

II. Vaidluse taust

8. Vaidluse tausta on Üldkohus kirjeldanud vaidlustatud kohtuotsuse punktides 1–6 ning selle võib käesoleva menetluse vajadustest lähtudes võtta kokku järgmiselt.

9. Euroopa Komisjon palus 10. aprilli 2015. aasta konsultatsioonidokumendis⁷ ELTL artikli 154 lõike 2 alusel tööturu osapooltel avaldada arvamust Euroopa Liidu võimaliku tegevussuuna kohta töötajate teavitamist ja nendega konsulteerimist käsitlevate direktiivide konsolideerimise vallas. Konsulteeriti eelkõige seoses nende direktiivide kohaldamisala võimaliku laiendamisega liikmesriikide avaliku sektori ametnikele ja teenistujatele.

10. Tööturu osapooled, kes olid 2. juunil 2015 kokku tulnud keskvalitsuste asutuste sotsiaaldialoogi komitee raames, nimelt ühelt poolt riigisiseste ja Euroopa avaliku sektori asutuste ametiühingute delegatsioonina (TUNED) ja teiselt poolt Euroopa avaliku sektori tööandjate liiduna (EUPAE), teavitasid komisjoni ELTL artikli 154 lõike 4 alusel oma soovist rääkida läbi ja sõlmida kokkulepe ELTL artikli 155 lõike 1 alusel.

11. TUNED ja EUPAE sõlmisid 21. detsembril 2015 kokkuleppe „Üldine raamistik riikide keskvalitsuste asutuste ametnike ja teenistujate teavitamiseks ja nendega konsulteerimiseks“.

12. TUNED ja EUPAE tegid komisjonile 1. veebruari 2016. aasta kirjas ühise taotluse esitada ettepanek kokkuleppe rakendamiseks liidu tasandil nõukogu otsusega, mis võetaks vastu ELTL artikli 155 lõike 2 alusel.

13. Komisjon teavitas TUNEDd ja EUPAEd 5. märtsil 2018 oma otsusest keelduda esitamast nõukogule ettepanekut rakendada kõnealust kokkulepet liidu tasandil.

14. Vaidlusaluses otsuses märkis komisjon sisuliselt esmalt, et keskvalitsuste asutused on liikmesriikide valitsuste haldusalas; et need asutused teostavad avalikku võimu ja et nende ülesehituse, korralduse ja toimimise määramine on täielikult liikmesriikide pädevuses. Seejärel nentis komisjon, et sätted, mis teatavas ulatuses tagavad nende asutuste ametnike ja teenistujatega konsulteerimise, on paljudes liikmesriikides juba olemas. Lõpuks tõdes komisjon, et nende asutuste olulisus sõltub võimu tsentraliseerituse või detsentraliseerituse määrast liikmesriikides, mistõttu juhul kui kõnealust kokkulepet nõukogu otsusega rakendatakse, varieerub avaliku sektori asutuste ametnike ja teenistujate kaitsetase liikmesriigiti oluliselt.

⁷ C(2015) 2303 final.

III. Menetlus Üldkohtus ja vaidlustatud kohtuotsus

15. Hagiavalduses, mis saabus Üldkohtu kantseleisse 15. mail 2018, esitasid esimese kohtuastme hagejad hagi vaidlusaluse otsuse tühistamiseks.

16. Esimese kohtuastme hagejad tuginesid hagi sisuliselt kahele väitele: vastavalt, et rikutud on õigusnormi seoses komisjoni pädevuste ulatusega ning et vaidlusaluse otsuse põhistus on ebapiisav ja ilmselgelt väär.

17. Euroopa Komisjon palus hagi rahuldamata jätta.

18. Vaidlustatud kohtuotsusega jättis Üldkohus hagi tervikuna rahuldamata ja jättis kohtukulud kõigi menetluspoolte endi kanda.

19. Pärast seda, kui Üldkohus oli vaidlustatud kohtuotsuse punktides 19–36 analüüsinud vaidlusaluse otsuse vaidlustatavust ELTL artikli 263 tähenduses ja leidnud, et selle otsuse peale esitatud hagi on sel alusel vastuvõetav, märkis Üldkohus kohtuotsuse punktides 37–40, et ühel hagejatest oli õigus esitada hagi, mistõttu ei olnud vaja kontrollida, kas teisel hagejal oli see õigus olemas.

20. Mis puudutab hagi sisulist analüüsi, siis lükkas Üldkohus tagasi hagejate esimese väite, tõlgendades vaidlustatud kohtuotsuse punktides 49–90 ELTL artikli 155 lõiget 2 grammatiliselt, kontekstipõhiselt ja teleoloogiliselt ning analüüsides selle kohtuotsuse punktides 91–102 liidu eeskirju, põhimõtteid ja eesmärke, millele hagejad selle sätte tõlgendamisel tuginesid. Üldkohus järeldas nimetatud kohtuotsuse punktis 104, et kui komisjon keeldus esitamast nõukogule kokkulepet rakendava otsuse ettepanekut, siis ei rikkunud komisjon seoses oma pädevuste ulatusega õigusnormi.

21. Mis puudutab hagi teist väidet, siis analüüsis Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktides 108–140 küsimust, kas komisjon järgis vaidlusaluse otsuse puhul ELTL artiklis 296 ette nähtud põhjendamiskohustust ja kas selles otsuses esitatud põhistus on põhjendatud. Tuvastanud, et vaidlusaluse otsuse üle tuleb teostada piiratud kontrolli, leidis Üldkohus, et vaidlusalune otsus vastab ELTL artiklis 296 ette nähtud põhjendamiskohustusele osas, mis puudutab nii põhistuse piisavust kui ka selle põhjendatust.

22. Üldkohus jättis hagi seega tervikuna rahuldamata.

IV. Poolte nõuded ja menetlus Euroopa Kohtus

23. J. Goudriaan teatas 2. märtsi 2020. aasta dokumendiga Euroopa Kohtule, et ta ei ole Euroopa Kohtule esitatud apellatsioonkaebuse pool.

24. EPSU palub apellatsioonkaebuses Euroopa Kohtul:

- tühistada vaidlustatud kohtuotsus;
- tühistada vaidlusalune otsus ja
- mõista kohtukulud välja komisjonilt.

25. Komisjon palub:

- jätta apellatsioonkaebus rahuldamata ning
- mõista kohtukulud välja EPSU-lt.

26. EPSU ja komisjoni suulised seisukohad kuulati ära 26. oktoobri 2020. aasta kohtuistungil.

V. Õiguslik analüüs

27. Käesolev Euroopa Kohtule esitatud apellatsioonkaebus jaguneb neljaks erinevaks väiteks.

28. Esiteks väidab EPSU, et ELTL artikli 155 lõike 2 alusel nõukogu otsusega vastu võetud direktiivid on oma laadilt seadusandlikud⁸. Teiseks leiab EPSU, et Üldkohus rikkus ELTL artiklite 154 ja 155 tõlgendamisel õigusnormi⁹. Kolmas väide puudutab õigusnormi rikkumist Üldkohtu teostatava kohtuliku kontrolli ulatuse hindamisel¹⁰. Neljanda väite kohaselt eksis Üldkohus, kui ta otsustas, et vaidlustatud otsuses esitatud põhistus oli õiguspärane¹¹.

29. Teen ettepaneku esmalt analüüsida koos esimest ja teist väidet, mis on olemuslikult seotud ning käsitlevad sisuliselt ELTL artiklite 154 ja 155 väidetavalt väära tõlgendamist. Seejärel tuleb kolmandat ja neljandat väidet analüüsida nende esitamise järjekorras.

A. Esimene ja teine väide, et ELTL artikleid 154 ja 155 on tõlgendatud vääralt

1. Poolte argumendid

30. Esiteks heidab EPSU Üldkohtule ette seda, et viimane lükkas tema esimese väite alusetult tagasi, kuna leidis ekslikult, et ELTL artikli 155 lõike 2 alusel nõukogu otsusega vastu võetud direktiivid ei ole seadusandlikku laadi.¹²

31. Sellega seoses väidab EPSU kõigepealt, et nõukogu otsusega ELTL artikli 155 lõike 2 alusel vastu võetud direktiivide tagajärjed ei erine ELTL artikli 153 alusel vastu võetud direktiivide tagajärgedest. Edasi, Üldkohus on väidetavalt ekslikult tuginenud menetluslikele aspektidele ja artikli 155 lõike 2 alusel vastu võetud akti kvalifitseerimisele, selle asemel et rõhutada nende sisulist mõju¹³. Lõpuks väidab EPSU, et selles sättes ette nähtud menetlus kujutab endast seadusandlikku erimenetlust ELTL artikli 289 lõike 2 tähenduses. Viide 6. septembri 2017. aasta kohtuotsusele Slovakkia ja Ungari vs. nõukogu¹⁴ ei ole seega asjakohane ega saa muuta olematuks ELTL artikli 155 lõike 2 alusel võetud meetmete olemuslikult seadusandlikku laadi.

⁸ Sellega seoses vaidleb EPSU vastu vaidlustatud kohtuotsuse punktidele 69, 73, 96 ja 100.

⁹ See väide on suunatud muu hulgas vaidlustatud kohtuotsuse punktide 34, 54–63, 64–82, 93 ja 94–98 vastu.

¹⁰ See väide on suunatud Üldkohtu hinnangu vastu, mis on esitatud vaidlustatud kohtuotsuse punktides 31–33, 78, 79, 109–112, 122 ja 133.

¹¹ Tema kriitika on suunatud eelkõige vaidlustatud kohtuotsuse punktide 116–140 vastu.

¹² EPSU kritiseerib vaidlustatud kohtuotsuse punkte 69, 73, 89, 96 ja 100.

¹³ EPSU kritiseerib vaidlustatud kohtuotsuse punkte 69 ja 89. Lisaks on selle kohtuotsuse punktis 96 esitatud järeldus EPSU väitel vastuolus esiteks selle sätte alusel võetud meetmetega, mis on seadusandlikku laadi, ja teiseks kohtupraktikaga, mis tuleneb 8. septembri 2011. aasta kohtuotsusest Hennings ja Mai (C-297/10 ja C-298/10, EU:C:2011:560, punkt 66).

¹⁴ C-643/15 ja C-647/15, EU:C:2017:631.

32. Teiseks väidab EPSU, et tõlgendus, mille Üldkohus andis ELTL artiklitele 154 ja 155, on õiguslikult väär eelkõige seoses komisjoni pädevusega ELTL artikli 155 lõike 2 alusel toimivas tööturu osapoolte vahel liidu tasandil sõlmitud kokkulepete rakendamise menetluses.

33. Esiteks, mis puudutab grammatilist tõlgendust, siis väidab EPSU, et ELTL artikli 155 lõike 2 inglisi- ja prantsuskeelses versioonis kasutatud väljendid „intervient“ ja „shall be implemented“ on imperatiivid, mis ei jäta komisjonile mingit kaalutusõigust selles, mis puudutab valikut, kas esitada nõukogule ettepanek selles sättes nimetatud kokkuleppe kohta. Sellest tuleneks, et Üldkohus tegi vea komisjoni volituste olemuse tõlgendamisel¹⁵. EPSU sõnul peab komisjon pärast kokkuleppe õiguspärasuse ja selle kokkuleppe üle läbirääkimisi pidanud tööturu osapoolte representatiivsuse kontrollimist esitama kokkuleppe kohta ettepaneku nõukogule.

34. Teiseks, mis puudutab ELTL artiklite 154 ja 155¹⁶ kontekstipõhist ja teleoloogilist tõlgendamist, siis juhul, kui komisjonile esitatakse ühine taotlus kokkuleppe rakendamiseks ELTL artikli 155 lõike 2 alusel, peab ta nõukogule ettepaneku esitama ja on viimase pädevuses otsustada, kas kõnealune kokkulepe tuleb vastu võtta. Vaidlustatud kohtuotsuses laiendas Üldkohus komisjoni rolli tööturu osapoolte ja nõukogu rolli kahjuks. Nii toimides kohaldas ta EPSU väidet valesti 14. aprilli 2015. aasta kohtuotsust nõukogu vs. komisjon¹⁷, millest nähtuvalt esinevat juhtumeid, kus komisjon on liidu õiguse alusel kohustatud seadusandliku akti ettepaneku esitama.

35. EPSU arvates rikkus Üldkohus õigusnormi ka siis, kui võttis arvesse ELL artikli 17 lõikeid 1 ja 2¹⁸. See säte ei saa suurendada komisjoni pädevust, kui see on EL lepingu või EL toimimise lepingu kohaselt spetsiaalselt piiratud, nagu see on muu hulgas ELTL artiklite 154 ja 155 puhul. EPSU väidab teise võimalusena, et isegi kui eeldada, et ELTL artikli 155 lõike 2 alusel vastu võetud aktid ei ole seadusandlikud aktid, ei ole ELL artikli 17 lõike 2 kohaldatav, mistõttu järeldas Üldkohus¹⁹ vääralt, et selle sätte teine lause tugevdab komisjoni pädevusi.

36. Ka on Üldkohus eksinud ELTL artiklites 154 ja 155 ette nähtud menetluste toimimise kirjeldamisel²⁰. Sellega seoses märgib EPSU esmalt, et konsulteerimismenetluse algatab komisjon oma algatusõigust kasutades. Edasi – vastupidi sellele, mida on väljendatud vaidlustatud kohtuotsuses – ei võta see institutsioon taas kontrolli menetluse üle enda peale selleks, et kontrollida tööturu osapoolte läbiräägitava kokkuleppe põhjendatust. Lõpuks on Üldkohus jätnud rõhutamata, et menetluse kestus on piiratud üheksa kuuga.

37. Lisaks heidab EPSU Üldkohtule ette seda, et viimane kohaldas sobimatult 17. juuni 1998. aasta kohtuotsust UEAPME vs. nõukogu²¹, millest tuleneb, et komisjoni volitused piirduvad representatiivsuse või õiguspärasuse kontrolliga, kuna selles kohtuotsuses ei ole mainitud otstarbekuse kontrolli. Sellest järeldub väidetavalt, et komisjonil ei ole mingit „poliitilist“

¹⁵ Kriitika puudutab vaidlustatud kohtuotsuse punkti 62.

¹⁶ EPSU vaidlustab lähenemise, mida Üldkohus järgis vaidlustatud kohtuotsuse punktides 62, 63, 69–82, 87, 89, 99, 100 ja 109.

¹⁷ C-409/13, EU:C:2015:217, punkt 70.

¹⁸ EPSU peab silmas vaidlustatud kohtuotsuse punkte 34, 63–81 ja 93.

¹⁹ Vaidlustatud kohtuotsuse punktides 34 ja 74.

²⁰ EPSU kritiseerib vaidlustatud kohtuotsuse punkte 74–77, 87 ja 96.

²¹ T-135/96, EU:T:1998:128, punkt 84.

kaalutusõigust.²² EPSU väidab, et Üldkohus on vaidlustatud kohtuotsuse punktis 76 tema põhjendusi moonutanud. Lõpuks tulenevat sellest kohtuotsusest, et parlamendi roll ja pädevus on tööturu osapoolte omadega võrreldes erinevad ja täiendavad²³.

38. Komisjoni hinnangul on esimene väide tulemusetu ning igal juhul – nagu ka teine väide – põhjendamatu.

2. Õiguslik hinnang

39. Esimene ja teine väide käsitlevad sisuliselt õigusnormi rikkumist Üldkohtu poolt ELTL artiklite 154 ja 155 tõlgendamisel ning seda eelkõige seoses komisjoni rolliga ELTL artikli 155 lõikes 2 ette nähtud menetluses.

a) Esimese väite väidetav tulemusetus

40. Komisjoni hinnangul ei selgita EPSU põhjuseid, miks oli ELTL artikli 155 lõike 2 alusel vastu võetud õigusaktide väidetavalt valel kvalifitseerimisel otsustav roll tema poolt Üldkohtule esitatud hagi esimese väite tagasilükkamisel ning miks sellel oli seega tähtsust selle hagi rahuldamata jätmisel.

41. Käesoleva kohtuasja keskmes on küsimus, kas Üldkohus jättis õigustatult jõesse komisjoni otsuse, millega keelduti tegemast nõukogule ettepanekut rakendada tööturu osapoolte vahel sõlmitud kokkulepet. Kuna tegemist on keelduva otsusega ja nõukogule ei ole sellekohast ettepanekut esitatud, näib esmapilgul, et komisjoni kahtlused seoses vajadusega määrata kindlaks, mis liiki akt oleks pidanud ELTL artikli 155 lõike 2 alusel toimuvast menetlusest tulenema, on põhjendatud, kuna selline küsimus on kõnealuseid asjaolusid arvestades hüpoteetiline.

42. Tuleb siiski möönda, et Üldkohus analüüsis vaidlustatud kohtuotsuses ELTL artikli 155 lõikes 2 ette nähtud menetluse tunnuseid ja nõukogu võetud meetmete laadi. Üldkohus on sellise analüüsi nimelt esitanud vaidlustatud kohtuotsuse osas, mis puudutab selle sätte kontekstipõhist tõlgendamist²⁴. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt ei saa Üldkohtu otsuse täiendavate põhjenduste kohta esitatud väited tuua kaasa kohtuotsuse tühistamist ja on seega ainetud²⁵. Kuid käesoleval juhul on Üldkohus tuginenud sellele otsuse osale, et jõuda järeldusele, mis puudutab komisjoni rolli selle sätte kohaselt.

²² EPSU kritiseerib vaidlustatud kohtuotsuse punkte 82 ja 94–98. Poliitiline „kaalutusõigus“ võtaks nõukogult võimaluse kasutada oma pädevust võtta vastu või jätta vastu võtmata ELTL artikli 155 lõike 2 alusel otsus, vähendaks osapoolte autonoomia olematuks ja annaks komisjonile koha nõupidamiste laua taga tööturu osapoolte kõrval. Üldkohtu lähenemine selles osas, mis puudutab komisjoni tehtavat otstarbekuse kontrolli, kahjustaks tööturu osapoolte autonoomiat ja rikuks nende põhiõigusi, kuna see kontroll on piiratud lepingutega, mis on sõlmitud väljaspool asutamislepingus ette nähtud konsulteerimismenetlust.

²³ Kuigi ELTL artiklites 154 ja 155 ette nähtud „teine“ menetlus annab tööturu osapooltele ülesande pidada läbirääkimisi, koostada ja kiita heaks kokkuleppe sisu autonoomselt, ei ole olemas analoogset menetlust, mis võimaldaks parlamendil seadusandliku ettepaneku sisu autonoomselt välja töötada.

²⁴ Vt eelkõige vaidlustatud kohtuotsuse punktid 64 jj ja täpsemalt selle kohtuotsuse punkt 69.

²⁵ Vt 9. märtsi 2007. aasta kohtumäärus *Schneider Electric vs. komisjon* (C-188/06 P, EU:C:2007:158, punkt 64). Vt selle kohta ka 28. juuni 2005. aasta kohtuotsus *Dansk Rørindustri jt vs. komisjon* (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P–C-208/02 P ja C-213/02 P, EU:C:2005:408, punkt 148) ja 19. aprilli 2007. aasta kohtuotsus *Siseturu Ühtlustamise Amet vs. Celltech* (C-273/05 P, EU:C:2007:224, punktid 56 ja 57) ning 23. veebruari 2006. aasta kohtumäärus *Piau vs. komisjon* (C-171/05 P, EU:C:2006:149, punkt 86).

43. Nendel põhjustel ja põhimõtte *in dubio pro actione*²⁶ alusel pean vajalikuks EPSU apellatsioonkaebuse esimest väidet sisuliselt analüüsida ning seda koos teise väitega, kuna need kaks väidet on omavahel tihedalt seotud.

b) Sisulised küsimused

44. Kui komisjon konsulteerib tööturu osapooltega, võivad nad teavitada komisjoni oma soovist sõlmida omavahel ELTL artiklis 155 ette nähtud menetluse kohaselt kokkuleppe liidu tasandil ühes või mitmes ELTL artiklis 153 nimetatud valdkonnas. Mis puudutab sellise kokkuleppe rakendamist liidu tasandil, siis vastavalt ELTL artikli 155 lõike 2 esimesele lõigule toimub see poolte ühisel taotlusel komisjoni ettepaneku ja nõukogu otsuse põhjal. Käesolevas kohtuasjas on selge, et kõnealune leping kuulub ELTL artikli 153 lõike 1 punktis e nimetatud valdkonda ja seda võib põhimõtteliselt rakendada liidu tasandil. Vaidlus puudutab küsimust, kas komisjoni poolt nõukogule selle sätte alusel tehtud ettepanek on kaalutlusõiguse alusel tehtav akt ja milline on selle kaalutlusruumi võimalik ulatus. EPSU on arvamisel, et kui komisjon peab otsustama, kas esitada nõukogule ettepanek või mitte, saab ta kontrollida üksnes tööturu osapoolte sõlmitud kokkuleppe õiguspärasust ja nende representatiivsust. Komisjon seevastu leiab, et lisaks kahele eespool nimetatud kontrollile on ta pädev tegema otsust kokkuleppe liidu tasandil rakendamise otstarbekuse kohta.

45. Seega on käesoleva kohtuasja põhiküsimus selles, kas juhul, kui puuduvad tõendid, mis seaksid kahtluse alla tööturu osapoolte vahel sõlmitud kokkuleppe õiguspärasuse ja kokkuleppe allkirjastanute representatiivsuse, on komisjon seotud nende ühise taotlusega ja on seega kohustatud tegema nõukogule ettepaneku selle kokkuleppe rakendamiseks liidu tasandil. Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt – nagu märkis ka Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuses²⁷ – tuleb sellele küsimusele vastamiseks võtta arvesse mitte üksnes ELTL artikli 155 lõike 2 sõnastust, vaid ka selle sätte konteksti ja eesmäärke²⁸. Seda, nagu ka käesoleva ettepaneku punktis 41 märgitud arvesse võttes tuleb Euroopa Kohtul sätet grammatiliselt, kontekstipõhiselt ja teleoloogiliselt tõlgendades teha kindlaks komisjoni pädevuse ulatus ja sama sätte kohaselt vastuvõetud akti laad ning hinnata, kas Üldkohtu antud tõlgendus on väär.

1) Grammatiline tõlgendamine

46. EPSU leiab sisuliselt, et ELTL artikli 155 lõikes 2 esineva ingliskeelse väljendi „shall be implemented“ kasutamine tähendab seda, et komisjonile pannakse kohustus, jätmata talle mingit kaalutlusruumi tööturu osapoolte heakskiidetud teksti kohta nõukogule ettepaneku tegemise või tegemata jätmise otstarbekuse üle otsustamisel.

47. Grammatilises plaanis ei saa nende argumentidega minu arvates nõustuda järgmistel põhjustel.

48. Sellega seoses tuleb silmas pidada, et seadusandlike aktide üldtunnustatud sõnastuspraktika kohaselt on õigusnormide koostamisel üldiselt kasutatud kindlat kõneviisi, välja arvatud juhul, kui asjaomase normiga taotletav eesmärk nõuab muu kõneviisi kasutamist. Kuivõrd kindla kõneviisi kasutamine õigusnormi koostamisel on reegel, ei saa ainuüksi selle kõneviisi

²⁶ Vt selle kohta kohtujurist Szpunari ettepanek kohtuasjas LL vs. parlament (C-326/16 P, EU:C:2017:605, punkt 69).

²⁷ Vt vaidlustatud kohtuotsuse punkt 48.

²⁸ Vt eelkõige 17. novembri 1983. aasta kohtuotsus Merck (292/82, EU:C:1983:335, punkt 12) ja 26. veebruari 2019. aasta kohtuotsus Rimšēvičs ja EKP vs. Läti (C-202/18 ja C-238/18, EU:C:2019:139, punkt 45).

kasutamisest järeldada, et asjaomane tegusõna väljendab kohustust või käsku²⁹ asjaomase normi adressaatidele³⁰. Mulle näib, et nii on see ELTL artikli 155 lõike 2 sõnastusega. Neil põhjustel tuleb tõlgendatavat väljendit analüüsida, võttes arvesse sätet, milles see esineb.

49. ELTL artikli 155 lõike 2 sõnastusest tuleneb, et liidu tasandil sõlmitud kokkuleppeid rakendatakse tööturu osapooltele ja liikmesriikidele omaste menetluste ja tavade kohaselt, ELTL artiklis 153³¹ käsitletud küsimustes aga allakirjutanute ühisel taotlusel nõukogu otsusega komisjoni ettepaneku põhjal. Väljendid „intervient“ selle sätte prantsuskeelses versioonis ja „shall be implemented“ ingliskeelses versioonis on seotud selle lõikes 2 nimetatud kahe hüpoteesiga ning kujutavad endast – nagu märkis Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktides 58 ja 59 – sõnastust, mille eesmärk on väljendada seda, et need kaks menetlust on kokkuleppe rakendamiseks nii riigisisel kui liidu tasandil ainsad. Mulle näib, et teistest keeleversioonidest³² nähtub veelgi selgemalt tõik, et ELTL artikli 155 lõikes 2 on ammendavalt kirjeldatud kahte võimalust, mille vahel saab valida tööturu osapoolte vahel sõlmitud kokkuleppe rakendamiseks. Sellest järeldub, et liidu õiguses ei tunta tööturu osapoolte sõlmitud kokkulepete ühtegi muud rakendamise viisi kui need kaks eespool nimetatud võimalust.

50. Lisaks leian, et Üldkohus märkis vaidlustatud kohtuotsuse punktis 62 õigesti, et väljendid „intervient“ prantsuskeelses versioonis ja „shall be implemented“ ingliskeelses versioonis puudutavad ühtaegu nii „nõukogu otsust“ kui ka „komisjoni ettepanekut“. ELTL artikli 155 lõike 2 esimese lause grammatilisest ülesehitusest tuleneb, et seda sätet ei ole võimalik tõlgendada nii, et see hõlmab samal ajal esiteks komisjoni kohustust teha ettepanek tööturu osapoolte vahel sõlmitud kokkuleppe rakendamiseks ja teiseks nõukogu kaalutusõigust otsustada, kas võtta vastu selle kokkuleppe rakendamise otsus või mitte. Vastupidine tõlgendus, mille kohaselt nõukogu oleks kohustatud rakendama tööturu osapoolte kokkulepet ja võtma vastu kõnealuse otsuse, võtaks minu arvates igasuguse mõtte selle lõike teise lõigult, mis reguleerib hääletamist nõukogus.³³

51. Järelikult on võimatu tõlgendada ELTL artikli 155 lõike 2 sõnastust nii, et see muudab komisjoni jaoks kohustuslikuks teha nõukogule ettepanek tööturu osapoolte vahel läbiräägitud kokkuleppe kohta. Lisaks tuleb märkida, et ELTL artikli 155 lõikes 2 kasutatud väljend „komisjoni ettepaneku põhjal“ täpsustab sõnaselgelt, et komisjon teeb nõukogule ettepaneku kõnealuse kokkuleppe kohta, kusjuures ettepanek on minu arvates kaalutusakt, mis algatab kõnealuse menetluse, mille puudumisel ei saa nõukogu seda sätet kohaldades tegutseda.³⁴ Komisjoni võimalust mitte teha nõukogule ettepanekut tööturu osapoolte vahelise kokkuleppe

²⁹ Nagu näidatakse selle ettepaneku punktides 54 jj, kinnitab tõlgendust, mille kohaselt ELTL artikli 155 lõige 2 ei ole imperatiivne norm, selle sätte kujunemislugu.

³⁰ Deskriptivistliku teooria kohaselt vastab oleviku kindel kõneviis õiguse enda nõuetekohasele funktsioneerimisele, milleks on kõigi tingimuste kehtestamine (vt selle kohta Villey, M., „De l'indicatif dans le droit“, *Archives de philosophie du droit*, Dalloz, Pariis, kd 19, 1974, lk 33–61). Cornu, G. sõnul võib kindel kõneviis „luua ettekujutuse, et kehtiv norm ei ole jõustatud meelevaldselt, vaid see on loomupäraselt põhjendatud, et õigus on lähedane asjade olemusele“ (Cornu, G., *Linguistique juridique*, Montchrestien, Pariis, 1990, lk 271).

³¹ Mulle näib, et ELTL artikli 153 lõigete 1 ja 2 ning ELTL artikli 155 lõike 2 kohaselt koostoimes ELL artikli 16 lõikega 3 kuulub see leping valdkonda, mida reguleerib ELTL artikkel 153 ja mille puhul võib Euroopa Liidu Nõukogu teha otsuse kvalifitseeritud häälteenamusega.

³² Muu hulgas hispaania keeles „La aplicación de los acuerdos celebrados a nivel de la Unión se realizará, ya sea según [...] ya sea [...]“; saksa keeles „Die Durchführung der auf Unionsebene geschlossenen Vereinbarungen erfolgt entweder [...] oder [...]“; eesti keeles „Liidu tasandil sõlmitud kokkuleppeid rakendatakse tööturu osapoolte ja liikmesriikide kehtivate menetluste või tavade kohaselt, artiklis 153 käsitletud küsimustes aga allakirjutanute ühisel taotlusel [...]“; itaalia keeles „Gli accordi conclusi a livello dell'Unione sono attuati secondo le procedure e [...] o, e [...]“; hollandi keeles „De tenuitvoerlegging van de op het niveau van de Unie gesloten overeenkomsten geschiedt hetzij [...], hetzij [...]“; portugali keeles „Os acordos celebrados ao nível da União serão aplicados, quer [...] quer, [...]“ ja soome keeles „Unionin tasolla tehtyt sopimukset pannaan täytäntöön joko työmarkkinaosapuolten ja jäsenvaltioiden omien menettelyjen ja käytäntöjen mukaisesti tai [...]“.

³³ Vt Franssen, E., *Legal Aspects of the European Social Dialogue*, Intersentia, Antwerpen, 2002, lk 287–288.

³⁴ Vt selle kohta 14. aprilli 2015. aasta kohtuotsus nõukogu vs. komisjon (C-409/13, EU:C:2015:217).

rakendamiseks ei ole EPSU sisuliselt vaidlustanud. Nimelt möönis ta nii apellatsioonkaebuses kui ka kohtuistungil, et see institutsioon on pädev kontrollima tööturu osapoolte sõlmitud kokkuleppe õiguspärasust ja nende representatiivsust ning need kaks kontrolli võivad viia selleni, et komisjon keeldub esitamast nõukogule ettepanekut nõukogu otsuse vastuvõtmiseks. Lisaks leiab EPSU, et sellise võimalusega kaasnevad teatud tingimused, mida ei ole selles sättes ühemõtteliselt määratletud. Leian seega, et EPSU pakutud ELTL artikli 155 lõike 2 tõlgendus – mis näib tuginevat arusaamale Üldkohtu 17. juuni 1998. aasta otsusest T-135/96: UEAPME vs. nõukogu³⁵, mis on ekslik käesoleva ettepaneku punktides 59–72 esitatud põhjustel – on selle sätte sõnastusega ilmselgelt seostamatu ja vastuolus. Eeltoodud põhjustel olen arvamusel, et komisjonile ELTL artikli 155 lõikes 2 ette nähtud võimalus kas esitada või mitte nõukogule ettepanek rakendada tööturu osapoolte vahel sõlmitud kokkulepet, saab olla üksnes kaalutlusakt, mis hõlmab kõigi sellega seotud aspektide otstarbekuse hindamist.

52. Täielikkuse huvides märgin, et ELTL artikli 155 lõikes 2 on kasutatud väljendit „otsus“, esitamata meile selle nõukogu poolt vastuvõetava õigusakti kvalifitseerimise kohta üksikasjalikumat teavet³⁶. Kuigi seda sõna võib teoreetiliselt mõista *stricto sensu* või *lato sensu*, millest esimene viitab ELTL artiklis 288 esitatud määratlusele³⁷, mille kohaselt „otsus on tervikuna siduv“, ja „[k]ui otsuses täpsustatakse selle adressaadid, on see siduv vaid nimetatud adressaatidele“, ning teisega tähistatakse kõiki akte, millel on õiguslik tagajärg³⁸, siis on õiguskirjanduses enamasti mööndud, et käesoleval juhul on tegemist otsusega *sui generis*, mis on kohustuslik *erga omnes*³⁹ ja saavutatavate tulemuste osas liikmesriikidele siduv⁴⁰. Institutsioonide tegevuspraktikas vormistatakse tööturu osapoolte liidu tasandil sõlmitud ja nõukogu heaks kiidetud kokkulepped direktiividena, millega rakendatakse tööturu osapoolte kokkulepe.⁴¹

53. Järelikult tuleneb ELTL artikli 155 lõike 2 grammatilisest tõlgendusest, et EPSU pakutud lähenemisviis ületaks selle sättega seatud grammatilisi piire.

³⁵ EU:T:1998:128.

³⁶ Vt Dorsemont, F., 1. peatükk: „Some Reflections on the Origin, Problems and Perspectives of the European Social Dialogue“, teoses Vos (de), Marc, *A Decade Beyond Maastricht: The European Social Dialogue Revisited*, Haag jt, Kluwer Law International, Haag, 2003, lk 29.

³⁷ ELTL artiklis 288 on ette nähtud, et „[l]iidu pädevuse teostamisel võtavad institutsioonid vastu määruseid, direktiive, otsuseid, soovitusi ja arvamusi“.

³⁸ Vt eespool 36. joonealuses märkuses viidatud Dorsemont, F., lk 29.

³⁹ *Ibidem*, lk 29 ja 30.

⁴⁰ Nimelt on õigusteooria kohaselt olemas rida akte, mis ei ole seadusandlikud ja mis on vastu võetud otse ELTL alusel. Vt Best, E., „Legislative procedures after Lisbon: Fewer, Simpler, Clearer“, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2007, 15, nr 1, lk 93.

⁴¹ Vt muu hulgas nõukogu 15. detsembri 1997. aasta direktiiv 97/81/EÜ Euroopa Tööandjate Föderatsiooni, Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskuse ja Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni poolt sõlmitud osalist tööaega käsitleva raamkokkuleppe kohta (EÜT 1998, L 14, lk 9; ELT eriväljaanne 05/03, lk 267); nõukogu 3. juuni 1996. aasta direktiiv 96/34/EÜ Euroopa Tööandjate Föderatsiooni, Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskuse ja Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni poolt lapsehoolduspuhkuse kohta sõlmitud raamkokkuleppe kohta (EÜT 1996, L 145, lk 4; ELT eriväljaanne 05/02, lk 285) ja nõukogu 28. juuni 1999. aasta direktiiv 1999/70/EÜ, milles käsitletakse Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni (ETUC), Euroopa Tööandjate Föderatsiooni (UNICE) ja Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskuse (CEEP) sõlmitud raamkokkulepet tähtajalise töö kohta (EÜT 1999, L 175, lk 43; ELT eriväljaanne 05/03, lk 368).

2) ELTL artikli 155 lõikes 2 ette nähtud menetluse kujunemislugu

54. EPSU välja pakutud lähenemisviis on minu arvates kokkusobimatu liidu tasandil sotsiaaldialoogi kujunemislooga, kuna see dialoog töötati algusest peale välja esiteks liikmesriikide õiguskordade suhtes autonoomsena⁴² ja teiseks komisjoni egiidi all⁴³.

55. Esmalt nägi ühtne Euroopa akt⁴⁴ – millega lisati EMÜ asutamislepingusse artikkel 118 B – ette, et „komisjon püüab arendada Euroopa tasandil tööturu osapoolte vahelist dialoogi, mis viimaste soovi korral võib viia lepinguliste suheteni“. Nii anti eelkõige ühtse Euroopa aktiga komisjonile ülesanne arendada ja edendada sotsiaalset dialoogi ühenduse tasandil. Praktikas ületas komisjoni roll sel ajal kaugelt lihtsalt vahekohtuniku või vahendaja⁴⁵ rolli, kuna tööturu osapooled tegutsesid tema suunamisel.

56. Edasi, ELTL artiklid 154 ja 155 põhinevad sotsiaalpoliitika kokkuleppe artiklitel 3 ja 4⁴⁶, mis võeti ühenduse õigusse üle Maastrichti lepingu sotsiaalpoliitika protokolliga nr 14 (edaspidi „sotsiaalpoliitika kokkulepe“)⁴⁷, mis omakorda põhineb tööturu osapoolte vahel sõlmitud sotsiaalpoliitika kokkuleppel⁴⁸. Detsembris 1991 Maastrichti valitsustevahelisele konverentsile kogunenud riigipead ja valitsusjuhid jätsid sotsiaalpoliitika kokkuleppe vastuvõtmisel välja selles sisaldunud lõigu, milles täpsustati, et tööturu osapoolte vahel sõlmitud kokkuleppeid tuleb rakendada, „nagu need on sõlmitud“⁴⁹. See väljajätt näitab minu arvates seda, et riigipead ja valitsusjuhid on algusest peale soovinud, et institutsioonid kontrolliksid tööturu osapoolte vahel sõlmitud, liidu tasandil rakendatavate kokkulepete sisu.

57. Lõpuks tuleneb komisjoni algataja funktsioon sotsiaaldialoogi puhul kaudselt teatistest, mida see institutsioon eelkõige seoses eelnimetatud sätete kohaldamisega on avaldanud⁵⁰. Sellise päritoluga sotsiaaldialoog ei olnud mitte lihtsalt pelgad kollektiivlääbirääkimised, vaid see oli olemuslikult seotud komisjonist lähtuva impulsiga⁵¹.

⁴² Vt eespool 36. joonealuses märkuses viidatud Dorsemont, F., lk 17.

⁴³ Koster, J.-V., „Le dialogue social européen à l'épreuve de la „modernisation“ du marché du travail“, *Revue française des affaires sociales*, nr 1, 2012, lk 62–79. Üldise ja ajaloolise ülevaate saamiseks vt Barnard, C., *EU Employment Law*, Oxford European Union Law Library, Oxford, 2012, lk 713 jj.

⁴⁴ Luxembourgis 17. veebruaril 1986 ja Haagis 28. veebruaril 1986 allkirjastatud ning 1. juulil 1987 jõustunud ühtse Euroopa akti artikliga 22 täiendati EMÜ asutamislepingut artikliga 118 B. Ajaloolise ülevaate saamiseks vt Pochet, P. ja Degryse, C., „The European Social Dialogue: What Is the Role of Employers and What Are the hopes for the Future?“, Vandenbroucke, F., Barnard, C. ja De Baere, G. (toim), *A European Social Union after the Crisis*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017, lk 211–237.

⁴⁵ Vt Henni, A., „Le dialogue social européen. Enjeux, structures, résultats.“, CRISPi nädalaleht, 2001, kd 1741, nr 36, lk 5–50.

⁴⁶ Euroopa Ühenduse liikmesriikide, välja arvatud Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi vahel sõlmitud leping (EÜT 1992, C 191, lk 91). Täpsemalt, esiteks nägid sotsiaalpoliitika kokkuleppe artikli 3 lõiked 2–4 ja artikkel 4 ette menetluse, mis on praegu ette nähtud ELTL artikli 154 lõikes 2–4. Teiseks oli tööturu osapooltel sotsiaalpoliitika kokkuleppe artikli 4 lõike 1 (nüüd ELTL artikli 155 lõige 1) alusel õigus paluda komisjonil teha ettepanek nende vahel läbi räägitud kokkuleppe rakendamiseks nõukogu poolt vastavalt sotsiaalpoliitika kokkuleppe artikli 4 lõikele 2 (nüüd ELTL artikli 155 lõige 2).

⁴⁷ Tööturu osapoolte poolt EÜ asutamislepingu artikli 139 alusel sõlmitud kokkulepete rakendamise kohta vt Deinert, O., „Modes of Implementing European Collective Agreements and Their Impact on Collective Autonomy“, *Industrial Law Journal*, vol. 32, nr 4, detsember 2003, lk 317–325.

⁴⁸ EÜ Ettevõtete Keskuse, Euroopa Tööandjate Föderatsiooni, Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskuse ja Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni poolt allkirjastatud leping. Selles lepingus tehti ettepanek EMÜ asutamislepingu artikli 118 lõige 4 ning artiklid 118 A ja 118 B uuesti sõnastada.

⁴⁹ Henni, A., „Le dialogue social européen. Enjeux, structures, résultats.“, CRISPi nädalaleht, 2001, kd 1741, nr 36, lk 5–50.

⁵⁰ Vt eelkõige komisjoni 14. detsembri 1993. aasta teatis KOM(93) 600 (lõplik), mis käsitleb komisjoni poolt Euroopa Parlamendile ja nõukogule esitatud sotsiaalpoliitika protokollide rakendamist; 20. mai 1998. aasta teatis KOM(1998) 322 (lõplik) „Kohandada ja edendada sotsiaalset dialoogi ühenduse tasandil“ ning 26. juuni 2002. aasta teatis KOM(2002) 341 (lõplik) „Euroopa sotsiaalne dialoog kui uuendusi ja muutusi kaasa toov jõud“.

⁵¹ Mias, A., „Du dialogue européen social au travail communautaire. Maastricht, ou le syndical saisi par le politique“, *Droit et société*, 2004, nr 58, lk 657–682.

58. Kokkuvõttes näitavad nii ELTL artiklite 154 ja 155 kujunemislugu kui ka komisjoni avaldatud teatised, et tema rolli tööturu osapoolte vahel sõlmitud kokkulepete rakendamisel ei saa taandada üksnes vahendaja omaks, kelle ülesanne on esitada nõukogule kokkulepped nende vastuvõtmiseks, ilma et tal oleks mingit pädevust hinnata nende rakendamise otstarbekust liidu tasandil.

3) Süstemaatiline tõlgendamine

i) ELTL artikli 155 lõike 2 tõlgendamine koostoimes ELTL artiklitega 154 ja 155

59. ELTL artiklid 154 ja 155 tervikuna kujutavad endast konkreetseid õiguslikke aluseid sotsiaalpoliitika valdkonnas liidu meetmete algamiseks ja vastuvõtmiseks. Erinevalt muudest aluslepingutes ette nähtud valdkondadest nõuab ja soodustab selle valdkonna rakendamine liidu tasandil pidevat dialoogi ühelt poolt komisjoni ja teiselt poolt tööturu osapoolte vahel. Selleks on ELTL artiklis 154 nimelt ette nähtud viimastega konsulteerimise mehhanism, millega muu hulgas tunnistatakse tööturu osapoolte rolli ja sõltumatust seoses sobiva meetme võtmisega.

60. Mis puudutab konsulteerimist, siis on ELTL artikli 154 lõikes 2 ette nähtud, et komisjon peab enne sotsiaalpoliitika valdkonna ettepanekute tegemist konsulteerima tööturu osapooltega liidu meetmete võimaliku suuna üle. Seejärel näeb ELTL artikli 154 lõige 3 ette, et kui komisjon pärast seda esimest konsulteerimist peab liidu meetmeid soovitavaks, peab ta uuesti konsulteerima tööturu osapooltega kavandatava ettepaneku sisu üle.⁵²

61. Väärrib rõhutamist, et see esimene ELTL artikli 154 lõikes 2 ette nähtud konsulteerimine on üldist laadi ega mõjuta komisjoni hilisemat otsust sotsiaalpoliitika valdkonnas konkreetse ettepaneku esitamise või esitamata jätmise kohta. Seega ei mõjuta see tööturu osapooltega konsulteerimine kuidagi komisjoni kaalutusõigust vastuvõetavate õigusaktide ettepanekute nõukogule esitamisel. ELTL artikli 154 lõike 3 kohaselt on komisjon kohustatud alustama teist korda tööturu osapooltega konsulteerimist üksnes juhul, kui ta „peab liidu meetmeid soovitavaks“.

62. Kui aga komisjoni arutelu tulemusel jõutakse järeldusele, et liidu tegevus ei ole soovitav, tuleneb nii ELTL artikli 154 lõikest 2 kui ka lõikest 3, et kuni selle ajani tööturu osapooltega toimunud konsulteerimine jääb sellise tegevuse seisukohast tulemusetuks.

63. Need kahte tüüpi konsultatsioonid võivad ELTL artikli 154 lõike 4 kohaselt viia asjaomase meetme sisu väljatöötamise ülesande ülekandmiseni tööturu osapooltele.⁵³ Läbi räägituna tööturu osapoolte – sotsiaaldialoogi peategelaste – vahel, tehakse seda tööd liidu institutsioonidest sõltumatult. See säte näeb nimelt ette, et tööturu osapooled võivad teavitada komisjoni oma soovist alustada läbirääkimisi, mis võib viia nendevahelise kokkuleppe sõlmimiseni, kuid mitte tingimata. Läbirääkimiste ajal väljuvad tööturu osapooled oma nõuandvast rollist, et täita aktiivset rolli sotsiaalpoliitika meetmete vastuvõtmisel, samas kui komisjon taandub ajutiselt sellest rollist tööturu osapoolte kasuks. Vältimaks seda, et viimaste algatus viib läbirääkimiste esemeks oleva valdkonna üldise halvatuseni, näiteks seetõttu, et

⁵² Prantsuse senati 2017. aastal koostatud informatiivsest aruandest ilmneb, et alates 1992. aastast oli ELTL artiklis 154 ette nähtud konsultatsioone läbi viidud umbes 30 teemal ning komisjon oli praktikas andnud 87 registreeritud organisatsioonile (sh 65 tööandjaorganisatsioonile, millest enamik sektoriorganisatsioonid, ja 22 ametiühinguorganisatsioonile) aega kuus nädalat oma märkuste esitamiseks esimese ja seejärel teise konsultatsiooni raames. Aruanne on kättesaadav järgmisel veebisaidil: <https://www.senat.fr/rap/r16-556-1/r16-556-130.html>.

⁵³ Vt Didry, C., „L'émergence du dialogue social en Europe: retour sur une innovation institutionnelle méconnue“, *Année sociologique*, 2009, kd 59, nr 2, lk 417–447. Kättesaadav järgmisel veebisaidil: <https://www.cairn.info/revue-l-annee-sociologique-2009-2-page-417.htm>.

läbirääkimised takerduvad või et tööturu osapooled ei jõua kokkuleppele mõistliku aja jooksul, samas kui kõnealuses valdkonnas on tegevus vajalik, näeb ELTL artikli 154 lõige 4 ette, et läbirääkimiste protsess ei või põhimõtteliselt ületada üheksat kuud.⁵⁴ Kuigi see säte ei sisalda vastavat sõnaselget täpsustust, tuleneb sellest, et selle tähtaja möödumisel võtab komisjon endale tagasi kontrollipädevuse kogu protsessi üle, sealhulgas pädevuse koostada ise asjakohased ettepanekud asjaomases sotsiaalpoliitika valdkonnas.

64. ELTL artiklid 154 ja 155 reguleerivad seega sotsiaalpoliitika meetmete väljatöötamiseks mõeldud sama otsustusprotsessi erinevaid aspekte, nagu näitab esimeses sättes sisalduv viide teisele sättele. Kuigi formaalselt kujutavad need kaks sätet endast kahte erinevat õiguslikku alust, võivad need viia ühe ja sama meetme võtmiseni, mistõttu olen arvamusel, et neid tuleb analüüsida koos. Nende sätete koostoimest tuleneb, et vaatamata eespool nimetatud erisustele ei jää komisjon nende tõttu ilma „klassikalisest“ rollist sotsiaalpoliitika valdkonnas, mis väljendub eelkõige tema algatusõiguses liidu üldiste huvide edendamiseks esitatud ettepanekute kaudu ELL artikli 17 lõike 1 tähenduses.

65. ELTL artiklite 154 ja 155 koostoimest tuleneb, et nendes sätetes ette nähtud menetlused toimuvad komisjoni egiidi all, välja arvatud läbirääkimiste etapp, mille jooksul on komisjoni sekkumine peatatud. Nagu Üldkohus õigesti märkis⁵⁵, viitab asjaolu, et ELTL artikli 155 lõike 2 kohaselt teeb nõukogu otsuse komisjoni „ettepaneku põhjal“, sellele, et kuigi läbirääkimised ja kokkuleppe sõlmimine on täielikult asjasse puutuvate tööturu osapoolte pädevuses, võtab komisjon uuesti menetluse ohjad enda kätte, kui tööturu osapooled taotleavad ühiselt kokkuleppe rakendamist liidu tasandil, ning seejuures tuleb komisjonil kontrollida, kas tal on alust esitada nõukogule ettepanek või mitte⁵⁶. Vastupidi sellele, mida näib väitvat EPSU oma apellatsioonkaebuses, ei tohi komisjoni pädevust alata konsultatsioone tööturu osapooltega ELTL artikli 154 tähenduses samastada tema pädevusega teha ettepanekuid, selleks et tagada tööturu osapoolte vahel sõlmitud kokkulepete rakendamine ELTL artikli 155 lõike 2 kohaselt.

66. Leian, et EPSU lähenemine, mille kohaselt võib komisjon juhul, kui ta peab ELTL artikli 155 lõike 2 alusel kindlaks tegema, kas teha ettepanek rakendada liidu tasandil tööturu osapoolte vahel sõlmitud kokkulepet, kontrollida üksnes selle kokkuleppe õiguspärasust ja tööturu osapoolte representatiivsust, põhineb – nagu ma käesolevas ettepanekus⁵⁷ juba rõhutasin – 17. juuni 1998. aasta kohtuotsuse väärsti mõistmisel.⁵⁸ Kõigepealt tuleb märkida, et selle kohtuasja faktilised asjaolud erinesid oluliselt nendest, mis esitati Euroopa Kohtule käesolevas kohtuasjas. Tollest kohtuotsusest, erinevalt käesolevast kohtuasjast, tuleneb, et komisjon esitas nõukogule liidu tasandil rakendamiseks raamkokkuleppe lapsehoolduspuhkuse kohta, mis oli sõlmitud tööandjate ja töövõtjate vaheliste üldorganisatsioonide vahel.⁵⁹ Just selle ettepaneku alusel võttis nõukogu vastu direktiivi 96/34/EÜ⁶⁰, mille kohta esitati tühistamishagi, mis päädis viidatud kohtuotsusega⁶¹. Hageja l'Union européenne de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises

⁵⁴ See säte näeb ette pikendamise võimaluse, mille otsustavad asjaomased tööturu osapooled ja komisjon ühisel kokkuleppel.

⁵⁵ Vt vaidlustatud kohtuotsuse punktid 73 ja 74.

⁵⁶ Vt selle kohta analoogia alusel 17. juuni 1998. aasta kohtuotsus UEAPME vs. nõukogu (T-135/96, EU:T:1998:128, punkt 84), mille kohaselt juhul, kui tööturu osapooled sõlmivad kokkuleppe, mille täitmist nad taotleavad ühiselt liidu tasandil, esitavad nad komisjonile ühise taotluse, kes, võttes tagasi menetluse juhtimise, kontrollib, kas tuleb esitada vastav ettepanek nõukogule.

⁵⁷ Vt käesoleva ettepaneku punkt 51.

⁵⁸ T-135/96, EU:T:1998:128.

⁵⁹ Euroopa Tööandjate Föderatsioon, Euroopa Riigiasalusega Ettevõtete Keskus ja Euroopa Ametiühingute Konföderatsioon.

⁶⁰ Nõukogu 3. juuni 1996. aasta direktiiv Euroopa Tööandjate Föderatsiooni, Euroopa Riigiasalusega Ettevõtete Keskuse ja Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni poolt lapsehoolduspuhkuse kohta sõlmitud raamkokkuleppe kohta (EÜT 1996, L 145, lk 4; ELT eriväljaanne 05/02, lk 285).

⁶¹ Vt selle kohta 17. juuni 1998. aasta kohtuotsus UEAPME vs. nõukogu (T-135/96, EU:T:1998:128, punktid 4–11).

(käsitööga tegelevate, Euroopa väike- ja keskmiste ettevõtete keskliit) väitis, et talle kuulusid sotsiaalpoliitika kokkuleppena kehtestatud menetlusmehhanismide raames eriõigused, nimelt üldine õigus osaleda teise menetluse läbirääkimiste faasis ja õigus osaleda raamkokkuleppe läbirääkimistel – õigused, mida oli tema hinnangul direktiivi vastuvõtmisele eelnenud raamkokkuleppe sõlmimise menetluses rikutud. Selles kontekstis – ja täpsemalt hagi vastuvõetavuse hindamisel – märkis Üldkohus, et hageja kui vaidlusaluse raamkokkuleppe sõlmimises mitte osalenud isiku õiguste võimalikku rikkumist ja seega tema õigust nõuda üldkohaldatava akti tunnustega direktiivi tühistamist saab tunnustada vaid siis, kui komisjon ja nõukogu ei ole täitnud neil lasuvat kontrollkohustust menetluses, kus asjaomased tööturu osapooled võtsid vastu teise õiguse akti.⁶²

67. Üldkohus tunnistas 17. juuni 1998. aasta otsuses UEAPME vs. nõukogu⁶³ hagi vastuvõetamatuks, leides, et komisjon ja nõukogu olid õigesti leidnud, et raamkokkuleppe allkirjastajate kumuleeritud representatiivsus on raamkokkuleppe sisu arvestades piisav, et seda ühenduse tasandil nõukogu aktiga rakendada, ning et hageja ei ole seega suutnud tõendada, et tal on õigus nõuda nõukogult selle rakendamise takistamist.⁶⁴ Kohtuasi, milles see kohtuotsus tehti, ei anna mingit alust eeldada, et komisjoni pädevus teha nõukogule ettepanek tööturu osapoolte vahel sõlmitud kokkuleppe rakendamiseks piirdub üksnes kokkuleppe õiguspärasuse ja tööturu osapoolte representatiivsuse kontrollimisega. Vastupidi, uurides Üldkohtu analüüsi sätete kohta, millest tänaseks on saanud kehtivad ELTL artiklid 154 et 155⁶⁵, ilmneb, et komisjon peab – kui talle on esitatud tööturu osapoolte ühine taotlus rakendada liidu tasandil nende sõlmitud kokkulepet – hindama üldiselt selle kokkuleppe demokraatlikku representatiivsust, kusjuures komisjoni sekkumine peab olema kooskõlas põhimõtetega, mis reguleerivad tema tegevust sotsiaalpoliitika valdkonnas⁶⁶. Sellest kohtuotsusest tuleneb – vastupidi sellele, mida väidab EPSU –, et kõigi küsimuste hulgast, mida komisjon peab hindama selleks, et otsustada, kas nõukogule tuleks teha ettepanek rakendada tööturu osapoolte vahel sõlmitud kokkulepet liidu tasandil, on küsimus kokkuleppe õiguspärasusest ja tööturu osapoolte representatiivsusest üksnes osa. Nende kahe kontrolli vajalikkusest ei saa siiski järeldada, et komisjonil puudub võimalus uurida teisi küsimusi, mis on seotud selle kokkuleppe rakendamise otstarbekusega. Kuna sotsiaalpoliitika kokkulepet⁶⁷, mida tõlgendati kohtuasjas, milles see kohtuotsus tehti, on peaaegu sõna-sõnalt korratud praegu kehtivates ELTL artiklites 154 ja 155, on Üldkohtu süstemaatiline tõlgendus selles kohtuotsuses jätkuvalt asjakohane ja tugevdab käesoleva ettepaneku raames välja pakutud süstemaatilist tõlgendust.

ii) ELTL artikli 155 lõike 2 tõlgendamine koostoimes ELL artikliga 17

68. ELTL artikli 155 lõike 2 süstemaatilise tõlgendamise koostoimes aluslepingute teiste sätetega, mis käsitlevad liidu institutsioonilist ülesehitust, ilmneb, et tööturu osapoolte taotlus rakendada liidu tasandil nende sõlmitud kokkulepet ei saa kohustada komisjoni esitama nõukogule ettepanekut.

⁶² Vt selle kohta 17. juuni 1998. aasta kohtuotsus UEAPME vs. nõukogu (T-135/96 EU:T:1998:128, punktid 83–90).

⁶³ T-135/96, EU:T:1998:128.

⁶⁴ Vt selle kohta 17. juuni 1998. aasta kohtuotsus UEAPME vs. nõukogu (T-135/96, EU:T:1998:128, punktid 110 ja 111).

⁶⁵ Kirjavahetuse kohta vt käesoleva ettepaneku 46. joonealune märkus.

⁶⁶ Vt selle kohta 17. juuni 1998. aasta kohtuotsus UEAPME vs. nõukogu (T-135/96, EU:T:1998:128, punktid 71 jj, eelkõige punktid 84 ja 85).

⁶⁷ Vt käesoleva ettepaneku punktid 55 ja 56.

69. ELL artikli 17 lõike 1 kohaselt edendab komisjon liidu üldisi huve ja teeb sel eesmärgil asjakohaseid algatusi. Selleks et tagada liidu üldiste huvide saavutamine ning see, et liidu tegevust ei allutataks kolmandate isikute huvidele, on ELL artikli 17 lõike 3 kolmandas lõigus sätestatud, et komisjon on oma kohustuste täitmisel täiesti sõltumatu ning et tema liikmed ei saa juhiseid üheltki valitsuselt ega üheltki institutsioonilt. Seega on komisjoni ülesanne määratleda täiesti iseseisvalt, ilma mis tahes hierarhilise seose või alluvussuhteta ning saamata kelleltki korraldusi või juhiseid, millised ettepanekud on liidu üldistes huvides.⁶⁸

70. Selleks et saavutada liidu eesmärgid, nagu need on määratletud aluslepingutega, näeb ELL artikli 17 lõige 2 oma esimeses ja teises lauses ette, et liidu seadusandlikke akte võib vastu võtta ainult komisjoni ettepaneku põhjal, kui aluslepingud ei näe ette teisiti, ja et muud õigusaktid võetakse komisjoni ettepaneku põhjal vastu siis, kui see on ette nähtud aluslepingutes.

71. ELL artikli 17 sätetest tuleneb, et aluslepingud annavad komisjonile erialgatusõiguse, mis on aluseks nii seadusandlike aktide kui ka muud liiki aktide vastuvõtmise menetlustele, mille vastuvõtmise ettepaneku võib teha ainult komisjon. Seetõttu – nagu Euroopa Kohus on juba märkinud seoses ELL artikli 17 lõikes 2 ja ELTL artiklis 289 tunnustatud seadusandliku algatuse pädevusega – tähendab see pädevus sisuliselt seda, et komisjoni ülesanne on otsustada seadusandliku akti ettepaneku esitamise või esitamata jätmise üle ning vajaduse korral määrata kindlaks selle ese, eesmärk ja sisu⁶⁹. Ettepanekute vastuvõtmise õiguse kasutamiseks komisjonile antud ulatuslik kaalutusõigus leiab kinnitust Euroopa Kohtu praktikast, mis käsitleb institutsioonidevahelist tasakaalu ning mille kohaselt – kuna aluslepingutega on komisjonile antud konstitutsiooniline õigus, mis annab talle pädevuse täiesti sõltumatult hinnata seadusandliku ettepaneku või sellise ettepaneku muutmise otstarbekust – ei või ükski teine institutsioon sundida teda tegema algatust, kui komisjon ei leia, et see on liidu huvides⁷⁰.

72. Sellest järeldub, et komisjonile antud pädevus esitada ettepanekuid, st tema algatusõigus, on otseselt ja lahutamatult seotud sellele institutsioonile ELL artikli 17 lõike 2 kohaselt pandud kohustusega edendada liidu üldisi huve. Kuna ELTL artikli 155 lõige 2 – käesoleva kohtuasja keskmes olev säte – näeb sõnaselgelt ette, et nõukogu otsus tehakse „komisjoni ettepaneku põhjal“, on seega tegemist ELL artikli 17 lõikes 2 ette nähtud üldnormi konkreetse väljendusega sotsiaalpoliitika valdkonnas. Mis puudutab käesoleval juhul tööturu osapoolte vahel ELTL artikli 155 lõike 2 tähenduses sõlmitud kokkuleppe rakendamist, siis on raske leida mõjuvat põhjust väita, et algatusõigusel peaks olema piiratum ulatus kui see, mis on komisjonile üldjuhul antud üldise institutsioonilise korra alusel. EPSU soovitud komisjoni pädevuse kitsendav tõlgendamine on seda vähem õigustatud kui arvestada, et liidu üldised huvid on oluliselt laiemad huvidest, mida kaitstakse tööturu osapoolte vahel läbi räägitud kokkuleppega, mida võib käsitada mitmepoolselt kokkulangeva tahteavaldusena, millel on mõju üksnes poolte vahel⁷¹. Samas, kui tööturu osapoolte sõlmitud ja nõukogu poolt liidu tasandil rakendatud kokkulepped võtavad

⁶⁸ Vt analoogia alusel 16. veebruari 2017. aasta kohtuotsus Margarit Panicello (C-503/15, EU:C:2017:126, punkt 37 ja seal viidatud kohtupraktika) ning 14. aprilli 2015. aasta kohtuotsus nõukogu vs. komisjon (C-409/13, EU:C:2015:217, punkt 70).

⁶⁹ Vt eelkõige 14. aprilli 2015. aasta kohtuotsus nõukogu vs. komisjon (C-409/13, EU:C:2015:217, punktid 70 ja 74) ja 19. detsembri 2019. aasta kohtuotsus Puppinc jt vs. komisjon (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, punkt 59).

⁷⁰ Vt selle kohta 22. mai 1990. aasta kohtuotsus parlament vs. nõukogu (70/88, EU:C:1990:217, punkt 19).

⁷¹ *Inter partes* mõju kohta vt Hasselbalch, O., „European Collective Agreements“ teoses Olsen, B. E. ja Sørensen, K. E., *Regulation in the EU*, Thomson, Kopenhaagen, 2006, lk 381–384.

direktiivi vormi, millega rakendatakse tööturu osapoolte sõlmitud kokkulepe⁷², siis sellest tuleneval liidu aktil oleks paratamatult tagajärjed, mis ei oleks enam *inter partes*, vaid *erga omnes* mõjuga, mis laiendaks selle isikulist kohaldamisala⁷³, mistõttu peab komisjon kontrollima seda, et tööturu osapoolte sõlmitud kokkulepped vastaksid liidu üldistele huvidele. Seda tõlgendust ei väära EPSU etteheide, et Üldkohus tegi vaidlustatud kohtuotsuses vea kontekstipõhisel tõlgendamisel seoses komisjoni pädevuse ulatusega, kuna ta leidis, et direktiivid, mille nõukogu võttis vastu ELTL artikli 155 lõike 2 alusel, ei ole seadusandlikku laadi. Käesoleva kohtuasja ese on komisjoni otsus, millega keelduti tegemast nõukogule ettepanekut rakendada tööturu osapoolte vahel sõlmitud kokkulepet, mistõttu vaidlustatud kohtuotsuse põhjendused, mis puudutavad selles sättes ette nähtud menetluse teatavaid tunnuseid, kujutavad endast pigem üldist laadi kaalutlusi, mille eesmärk on tugevdada Üldkohtu antud kontekstipõhist tõlgendust. Nende kaalutlustega seoses ei saa Üldkohtule siiski ette heita õigusnormi rikkumist. Nimelt, nagu komisjon õigesti väidab, ei viita ELTL artikkel 155 sõnaselgelt seadusandlikule menetlusele: ei tava- ega erimenetlusele, mis tähendab Euroopa Kohtu praktika⁷⁴ kohaselt, et ELTL artikli 155 lõikes 2 ette nähtud menetluse tulemusel võetud meetmed ei ole seadusandlikud aktid ELTL artikli 289 lõike 3 tähenduses. Selline kvalifikatsioon ei muuda midagi algatusõiguse osas, mis komisjonil on tööturu osapoolte vahel läbiräägitavate lepingute rakendamisel, kuna selle pädevuse ulatus ei sõltu sellest, kas vastuvõetav akt on seadusandlikku laadi või mitte.

4) Teleoloogiline tõlgendus

73. Tööturu osapoolte dialoogi tunnustatakse ELTL artiklis 151 Euroopa Liidu ühe eesmärgina⁷⁵. See „kindlustab oma keskse ja algse koha Euroopa demokraatlikus valitsemises“⁷⁶. Selles kontekstis käsitleb ELTL artikli 152 esimene lõik tööturu osapoolte autonoomia põhimõtet, täpsustades, et Euroopa Liit „tunnustab ja edendab tööturu osapoolte rolli liidu tasandil, võttes arvesse siseriiklike süsteemide mitmekesisust“ ning „aitab kaasa tööturu osapoolte dialoogile, austades nende sõltumatust“⁷⁷. ELTL artikli 154 lõikes 1 on ette nähtud, et komisjoni „ülesandeks on edendada tööturu osapooltega konsulteerimist liidu tasandil“ ja et „ta võtab kõik vastavasisulised meetmed nende dialoogi hõlbustamiseks, tagades osapooltele tasakaalustatud toetuse“. Sellest tuleneb, et EL toimimise lepingu X jaotise eesmärk on eelkõige edendada tööturu osapoolte rolli ja lihtsustada nendevahelist dialoogi, austades nende sõltumatust.

⁷² Vt muu hulgas nõukogu 8. märtsi 2010. aasta direktiiv 2010/18/EL, millega rakendatakse Euroopa Tööstuse ja Töandjate Keskliitude Ühenduse, Euroopa Käsitööga Tegelevate Väikeste ja Keskmise Suurusega Ettevõtete Keskliidu, Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskuse ja Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni poolt vanemapuhkuse kohta sõlmitud muudetud raamkokkulepet ja tunnustatakse kehtetuks direktiiv 96/34/EÜ (ELT 2010, L 68, lk 13); nõukogu 19. detsembri 2014. aasta direktiiv 2014/112/EL, millega rakendatakse Euroopa Siseveetranspordi Liidu (EBU), Euroopa Kiprite Liidu (ESO) ja Euroopa Transporditöötajate Föderatsiooni (ETF) vahel sõlmitud kokkulepe, milles käsitletakse tööaja korralduse teatavaid aspekte siseveetranspordi sektoris (ELT 2014, L 367, lk 86); nõukogu 10. mai 2010. aasta direktiiv 2010/32/EL, millega rakendatakse Euroopa haiglate ja tervishoiuvaldkonna töandjate ühenduse (HOSPEEM) ja Euroopa avaliku sektori töötajate ametiühingu (EPSU) sõlmitud raamkokkulepet teravate instrumentide põhjustatud vigastuste ärahoidmise kohta haigla- ja tervishoiusektoris (ELT 2010, L 134, lk 66), ja nõukogu 16. veebruari 2009. aasta direktiiv 2009/13/EÜ, millega rakendatakse Euroopa Ühenduse Reederite Ühingu (ECSA) ja Euroopa Liidu Transporditööstuste Ametiühingute Liidu (ETF) sõlmitud kokkulepet 2006. aasta meretöönormide konventsiooni kohta ja muudetakse direktiivi 1999/63/EÜ (ELT 2009, L 124, lk 30).

⁷³ Vt Deinert, O., „Self-Executing Collective Agreements in EC Law“, De Vos, Marc, *A Decade Beyond Maastricht: The European Social Dialogue Revisited*, Haag jt (Kluwer Law International), Haag, 2003, lk 48.

⁷⁴ Vt 6. septembri 2017. aasta kohtuotsus Slovakkia ja Ungari vs. nõukogu (C-643/15 ja C-647/15, EU:C:2017:631, punkt 62).

⁷⁵ Üldise ja ajaloolise ülevaate saamiseks vt Barnard, C., *EU Employment Law*, Oxford European Union Law Library, Oxford, 4. trükk, 2012, lk 713 jj, ning Bercusson, B., *European Labour Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2. trükk, 2009, lk 126 jj.

⁷⁶ Komisjoni 26. juuni 2002. aasta teatis „Euroopa sotsiaalne dialoog kui uuendusi ja muutusi kaasa toov jõud“ (KOM(2002) 341 (lõplik), lk 6).

⁷⁷ Seda sätet kohaldatakse liidule ja ELL artikli 13 kohaselt kõikidele institutsioonidele ning seda erinevalt ELTL artiklile 154, mis on siduv üksnes komisjonile.

74. Täpsemalt tähendab see sõltumatus, et kokkuleppe läbirääkimise ja sõlmimise etapis, mis on üksnes tööturu osapoolte pädevuses, saavad tööturu osapooled vabalt dialoogi pidada ja tegutseda, saamata kelleltki, eelkõige liikmesriikidelt või institutsioonidelt korraldusi või juhiseid. Sellega seoses võiks väita, et autonoomia põhimõtte viitab sellele, et Euroopa Liidu institutsioonid austavad tööturu osapoolte võimet pidada läbirääkimisi ja sõlmida nende tahte kohaselt kollektiivlepinguid, nagu nähtub ka Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklist 28. Selles mõttes võib tööturu osapoolte läbirääkimiste menetlust, mida viiakse läbi Euroopa sotsiaaldialoogi raames, käsitada selle autonoomia põhimõtte konkreetse väljendusena.

75. Siiski ei tohi tööturu osapoolte sõltumatust kokkuleppe üle läbirääkimiste pidamisel ajada segi tööturu osapoolte poolt läbiräägitud kokkulepete liidu tasandil rakendamise menetlusega, mille puhul nõukogu tegutseb komisjoni ettepaneku põhjal. Kui tööturu osapooled on juba vabalt läbi rääkinud ja sõlminud kokkuleppe ja kui allakirjutanud on ühiselt taotlenud selle kokkuleppe rakendamist liidu tasandil, on komisjonil taas õigus sekkuda ja võtta kontroll menetluse üle enda peale⁷⁸. Sest nagu märkis Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 89, piirdatakse ELTL artiklis 155 sellega, et seostakse tööturu osapooli üksnes teatavate, muude kui seadusandlike aktide vastuvõtmise menetlusega, andmata neile pädevust võtta vastu akte, mis tekitavad kolmandatele isikutele siduvaid õiguslikke tagajärgi, ega pädevust esitada otse nõukogule ettepanekut kokkulepet rakendada. Sellest järeldub minu arvates, et selle sätte eesmärk on edendada tööturu osapoolte rolli ja dialoogi nende vahel, andmata neile nimetatud pädevusi.

76. Nagu märkis Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktides 82 ja 94–98, kinnitab seda lähenemist pealegi demokraatia põhimõtte, mis ELL artikli 10 lõigete 1 ja 2 kohaselt väljendub kodanike esindatuses Euroopa Parlamendis ja asjaolus, et Euroopa Ülemkogu liikmed kuuluvad valitsustesse, kes vastutavad poliitiliselt oma riikide parlamentide ees. Nimelt, kui tööturu osapooltel oleks õigus sundida komisjoni esitama ettepanekut nende sõlmitud kokkulepete rakendamiseks liidu tasandil, oleks neil võimalik avaldada palju suuremat mõju sotsiaalpoliitika valdkonnas vastu võetud õigusaktide sisule kui parlamendil, kuna viimast lihtsalt teavitatakse kokkulepete elluviimisest ELTL artikli 155 lõike 2 alusel.⁷⁹ Lükates tagasi EPSU argumendid, kohaldas Üldkohus seega õigesti demokraatia põhimõtet, nagu seda on tõlgendatud 17. juuni 1998. aasta kohtuotsuse UEAPME vs. nõukogu punktis 88.⁸⁰

c) Järeldus esimese ja teise väite kohta

77. Nagu ma eespool märkisin, viivad kõik tõlgendamismeetodid samale tulemusele, st et ELTL artikli 155 lõike 2 alusel esitatud tööturu osapoolte taotlus, et liidu tasandil sõlmitud lepinguid rakendataks liidu õiguses, ei ole komisjonile siduv.

78. Seetõttu – ja vastupidi EPSU väidetele – ei rikkunud Üldkohus õigusnormi, kui ta otsustas, et komisjon ei olnud kohustatud esitama kõnealust kokkulepet nõukogule, et viimane rakendaks seda otsusega, mis pealegi ei ole seadusandlikku laadi.

79. Teen seega Euroopa Kohtule ettepaneku lükata EPSU esimene ja teine väide tervikuna tagasi.

⁷⁸ Vt käesoleva ettepaneku punkt 51.

⁷⁹ Lisaks antakse tööturu osapooltele sellisel juhul pädevus kohustada komisjoni tegutsema sotsiaalpoliitika valdkonnas, samas kui ELTL artikkel 225 annab parlamendile lihtsalt õiguse paluda komisjonil esitada ettepanek ja saada keeldumise põhjustest teada, kui viimane otsustab taotletud ettepanekut mitte esitada. Sama kehtib nõukogu kohta ELTL artikli 241 alusel.

⁸⁰ T-135/96, EU:T:1998:128.

B. Kolmas väide

1. Poolte argumendid

80. EPSU heidab oma kolmandas väites Üldkohtule sisuliselt ette õigusnormi rikkumist seoses tema kohtuliku kontrolli intensiivsusega vaidlusaluse otsuse üle.⁸¹

81. EPSU märgib selle kohta, et otsus esitada nõukogule kokkulepe, mille tööturu osapooled läbi rääkisid, ei ole poliitilist, vaid peamiselt õiguslikku laadi. Seega põhineb Üldkohtu tõlgendus, mille kohaselt komisjonil on ulatuslik poliitilist laadi kaalutusõigus, EPSU väitel asutamislepingu sätete ja eespool viidatud 17. juuni 1998. aasta kohtuotsuse UEAPME vs. nõukogu vääral tõlgendamisel.⁸²

82. Lisaks väidab EPSU, et Üldkohus eksis⁸³, kui ta leidis paralleele Euroopa kodanikualgatuslega. Tema sõnul ei sarnane ELTL artiklites 154 ja 155 ette nähtud menetlus kodanikualgatusle, kuna esiteks ei puuduta see ei kollektiivläbirääkimiste protsessi ega Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikliga 28 kaitstud põhiõiguse kasutamist ning teiseks ei osale pooled, kes seda menetlust alustavad, seadusandliku ettepaneku teksti koostamises.

83. Komisjon vaidleb EPSU väidetele vastu.

2. Õiguslik hinnang

84. EPSU heidab Üldkohtule sisuliselt ette, et viimane ei teostanud vajalikul tasemel kohtulikkude kontrolli komisjoni otsuse üle. Ta väidab, et Üldkohus rikkus õigusnormi, kui varjus komisjoni otsuse suhtes kohaldatava piiratud kohtuliku kontrolli taha.

85. Sellega seoses otsustas Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 79, et kui komisjon on saanud taotluse rakendada liidu tasandil tööturu osapoolte sõlmitud kokkulepet, peab ta eelkõige hindama, kas selle kokkuleppe võimalik liidu tasandil rakendamine on – muu hulgas poliitilisi, majanduslikke ja ühiskondlikke kaalutlusi silmas pidades – otstarbekas. Ta leidis selle kohtuotsuse punktides 109–112, et sellest tuleneb, et komisjonil on ulatuslik kaalutusruum, mistõttu on kohtulik kontroll tema otsuse üle piiratud.

86. Käsitletav väide tõstatab seega küsimuse, millises ulatuses peavad liidu kohtud kontrollima komisjoni otsust keelduda esitamast ettepanekut rakendada tööturu osapoolte sõlmitud kokkulepet liidu tasandil. See küsimus on tingimata seotud apellatsioonkaebuse esimeses ja teises väites tõstatatud küsimustega, mille läbivaatamisel leidis kinnitust, et komisjon ei ole kohustatud niisugust ettepanekut esitama ja tal on ulatuslik kaalutusruum sellise ettepaneku nõukogule esitamise otstarbekuse osas. Sellise kaalutusõiguse olemasolu tähendab seda, et EPSU rajab oma argumendi valele eeldusele, kuna erinevalt Üldkohtust on ta määratlenud tingimused, mille esinemisel võib komisjon keelduda nõukogule ettepaneku esitamisest, ekslikult. Minu arvates ei toonud EPSU esitatud argumendid esile õigusnormi rikkumist vaidlustatud kohtuotsuse nendes lõikudes, millele ma äsja viitasin.

⁸¹ EPSU kritiseerib vaidlustatud kohtuotsuse punkte 31–33, 78, 79, 109–112, 122 ja 133.

⁸² T-135/96, EU:T:1998:128.

⁸³ Vt vaidlustatud kohtuotsuse punkt 112.

87. Väljakujunenud kohtupraktikast tuleneb, et kui liidu institutsioonid võtavad meetmeid valdkondades, milles neil on ulatuslik kaalutusõigus ning mis eeldavad eelkõige poliitiliste valikute tegemist ja keeruliste hinnangute andmist, siis peab kohtulik kontroll piirduma selle kindlakstegemisega, et puuduvad ilmsed hindamisvead⁸⁴,⁸⁵. Lisaks on Euroopa Kohus täpsustanud, et õiguspärasuse kontrolli intensiivsus olukorras, kus liidu seadusandjal tuli anda keerukaid majanduslikke hinnanguid, peab olema veelgi piiratum kui „asjasse puutuv akt on üldkohaldatav“⁸⁶. Kohtuliku kontrolli piiratus on seega võimude lahususe põhimõtte väljendus; kohtuasutus ei saa asendada seadusandjat, võttes vastu otsuseid, mille jaoks tal puudub legitiimsus.

88. Kuigi eelmises punktis viidatud kohtupraktika puudutab eelkõige seadusandlike aktide kohtulikku kontrolli, kehtivad seal toodud põhimõtted ka käesoleva kohtuasja kontekstis, kuna EPSU heidab komisjonile ette, et viimane keeldus esitamast ettepanekut, et nõukogu võtaks liidu tasandil vastu üldkohaldatava akti, nagu nähtub käesoleva ettepaneku punktist 72. Kuigi tööturu osapoolte vahel sõlmitud kokkuleppes väljendatud huvid on kahtlemata õiguspärased, ei tohi unustada, et nende asjaolude kogum, mida komisjon peab arvesse võtma liidu huvide edendamiseks ELL artikli 17 lõike 1 tähenduses, on palju ulatuslikum. Ma saan üksnes nõustuda Üldkohtu seisukohaga, et niisuguse kokkuleppe rakendamine üldkohaldatava akti vastuvõtmisega paneb komisjonile kohustuse hinnata poliitilisi, majanduslikke ja sotsiaalseid tegureid tervikuna. Kui aga komisjon otsustab ettepaneku teha või keeldub seda tegemast ELTL artikli 155 lõike 2 alusel, peab ta kaaluma asjaomaseid huve, kusjuures selline kaalumine kuulub eriomaselt tema diskretsiooni alla. Nimelt peab komisjon selleks, et see kaalumine kajastaks liidu üldisi huve, teostama seda pädevust ELL artikli 17 lõike 3 kohaselt täiesti sõltumatult⁸⁷. Seetõttu olen arvamusel, et Üldkohus ei teinud viga, kui ta otsustas, et komisjonil on ELTL artikli 155 lõike 2 alusel ulatuslik kaalutusruum, kui ta analüüsib, kas tuleb esitada nõukogule otsuse ettepanek rakendada tööturu osapoolte sõlmitud kokkulepet liidu tasandil. Täpsemalt peab Üldkohus sisulises osas piirduma selle uurimisega, kas komisjoni algatusõiguse teostamisel ei ole tehtud ilmset hindamisviga, kuritarvitatud võimu või kas asjaomased institutsioonid ei ole ilmselgelt ületanud oma kaalutusõiguse piire.⁸⁸

89. Tõik, et ELTL artikli 155 lõike 2 alusel vastu võetud komisjoni otsus on allutatud piiratud kohtulikule kontrollile, tuleneb lisaks hiljutisest Euroopa Kohtu otsusest kohtuasjas Puppink jt vs. komisjon⁸⁹, kuigi selle vaidluse kontekst erineb käesoleva kohtuasja omast. Selle kohtuasja raames pidi Euroopa Kohus analüüsima sellise otsuse õiguspärasust, milles komisjon märkis, et ta ei võta talle esitatud Euroopa kodanikualgatuse alusel ühtegi meedet. Euroopa Kohus kinnitas oma otsuses Üldkohtu seisukohta, et komisjoni kohustus edendada liidu üldisi huve ELL artikli 17 lõike 1 alusel hõlmab olemuslikult laia kaalutusõigust, kuna see kohustus eeldab keerulisi valikuid ja erinevate huvide tasakaalustamist. Selle ulatusliku kaalutusruumiga käib koos piiratud

⁸⁴ Vt eelkõige 6. septembri 2017. aasta kohtuotsus Slovakkia ja Ungari vs. nõukogu (C-643/15 ja C-647/15, EU:C:2017:631, punkt 124 ja seal viidatud kohtupraktika).

⁸⁵ Hiljuti esitatud ettepanekus oli mul juba võimalus rõhutada, et kohtupraktikas on leitud, et avaliku teenistuse valdkonna õigusnormid eeldavad poliitilisi, majanduslikke ja sotsiaalseid valikuid ning et seadusandja peab seega andma keerulisi hinnanguid, mille puhul tal on ulatuslik kaalutusõigus (vt kohtuliku kontrolli ulatuse kohta minu ettepanek liidetud kohtuasjades Alvarez y Bejarano jt vs. komisjon ja nõukogu, (C-517/19 P ja C-518/19 P, EU:C:2020:848, punkt 36).

⁸⁶ Vt 19. novembri 1998. aasta kohtuotsus Ühendkuningriik vs. nõukogu (C-150/94, EU:C:1998:547, punkt 54).

⁸⁷ Vt käesoleva ettepaneku punkt 69.

⁸⁸ Vt eelkõige 22. novembri 2001. aasta kohtuotsus Madalmaad vs. nõukogu (C-110/97, EU:C:2001:620, punkt 62) ja 2. juuli 2009. aasta kohtuotsus Bavaria ja Bavaria Italia (C-343/07, EU:C:2009:415, punkt 82).

⁸⁹ 19. detsembri 2019. aasta kohtuotsus (C-418/18 P, EU:C:2019:1113).

kohtulik kontroll, mis võib eelkõige seisneda selle kontrollimises, kas ei ole tehtud ilmseid hindamisvigu⁹⁰. Eelöeldut arvestades tundub mulle olevat kohtupraktika selles küsimuses nüüdseks hästi välja kujunenud, mistõttu käesolev kohtuasi ei saa seda kahtluse alla seada.

90. Seega teen ma Euroopa Kohtule ettepaneku lükata kolmas väide põhjendamatusse tõttu tagasi.

C. Neljas väide

1. Poolte argumendid

91. EPSU väidab, et Üldkohus rikkus vaidlustatud kohtuotsuse punktides 116–140 õigusnormi, kui kinnitas vaidlusaluse otsuse põhjendusi.

92. Sellega seoses tegi Üldkohus EPSU väitel kõigepealt vea, kui ta märkis vaidlustatud kohtuotsuse punktis 129, et vaidlusaluse otsuse põhjendused ei olnud materiaal-õiguslikult ebatäpsed või täiesti asjakohatud selle hindamisel, kas kokkuleppe rakendamine liidu tasandil on sobiv. EPSU heidab Üldkohtule ette eelkõige seda, et viimane ei võtnud arvesse asjaolu, et komisjon ei põhjendanud esiteks varasema kirjavahetuse ja otsuse tegemise vahel kulunud aega ega teiseks asjaolu, et ta kaldus kõrvale teatistest, mille ta ise oli avaldanud.⁹¹ Need kaks asjaolu tekitasid EPSU-l õiguspärase ootuse, et mõjuanalüüs viiakse läbi või oli pooleli. Lisaks moonutas Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktides 136 ja 138 sellega seoses väidetavalt EPSU argumenti. Ka väidab EPSU, et vastupidi sellele, mida märkis Üldkohus, on vaidlusaluses otsuses sisalduvad kolm põhjendust kas faktiliselt või õiguslikult ebatäpsed või asjakohatud.

93. Seejärel väidab EPSU, et Üldkohus rikkus vaidlustatud kohtuotsuse punktides 118 ja 119 õigusnormi, kui ta leidis, et vaidlusaluse otsuse põhistus oli piisav selleks, et EPSU-l oleks võimalik mõista selle põhjuseid. EPSU väidab selle kohta esiteks, et need põhjendused on ekslikud, ja teiseks, et komisjoni esitatud põhjendused ei vasta põhjendustele, mis esitati kogu menetluse vältel.

94. Lõpuks vaidlustab EPSU tõlgenduse, mille Üldkohus andis vaidlustatud kohtuotsuse punktides 130 ja 132 Euroopa Kohtu praktikale teavitamist ja konsulteerimist käsitlevate direktiivide kohta.

95. Komisjon vaidleb EPSU argumentidele vastu.

2. Õiguslik hinnang

96. Selle väite raames heidab EPSU Üldkohtule ette, et viimane rikkus õigusnormi, kui ta hindas komisjoni põhjendamiskohustust, mis on sätestatud ELTL artiklis 296.⁹²

⁹⁰ Vt selle kohta 19. detsembri 2019. aasta kohtuotsus Puppincx jt vs. komisjon (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, punktid 87–97).

⁹¹ Komisjoni 14. detsembri 1993. aasta teatis nõukogule ja Euroopa Parlamendile sotsiaalpoliitika protokolli rakendamise kohta (KOM(93) 600 (lõplik)); komisjoni 18. septembri 1996. aasta teatis ühenduse tasandil sotsiaaldialoogi arengu kohta ((KOM(96) 448 (lõplik)); komisjoni 20. mai 1998. aasta teatis „Sotsiaaldialoogi kohandamine ja edendamine ühenduse tasandil“ (KOM(1998) 322 (lõplik)) ja komisjoni 2. oktoobri 2013. aasta teatis Euroopa Parlamendile nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ja Regioonide Komiteele „Õigusloome kvaliteedi ja tulemuslikkuse programm (REFIT): tulemused ja järgmised etapid“ (KOM(2013) 685 (lõplik)).

⁹² See väide on suunatud vaidlustatud kohtuotsuse punktide 116–140 vastu.

97. Sissejuhatuseks tuleb kõigepealt märkida, et ELTL artikli 296 teises lõigus ette nähtud põhjendamiskohustuse kohaselt peab akti vastuvõtja näitama selgelt ja ühemõtteliselt oma kaalutlused, nii et ühelt poolt oleks huvitatud isikutel võimalik saada teada võetud meetme põhjused, et kaitsta oma õigusi, ning teiselt poolt oleks kohtul võimalik teostada kontrolli. Lisaks tuleb selle põhjendamisnõude hindamisel lähtuda juhtumi asjaoludest, eelkõige akti sisust, esitatud põhjenduste laadist ja akti adressaatide ning teiste otseselt ja isiklikult puudutatud asjaomaste isikute huvist saada selgitusi.⁹³ Ei ole nõutud, et põhjendustes oleks täpsustatud kõiki asjakohaseid faktilisi ja õiguslikke asjaolusid, kuna põhjenduste piisavust tuleb hinnata mitte ainult nende sõnastust, vaid ka konteksti ja kõiki asjaomast valdkonda reguleerivaid õigusnorme silmas pidades.⁹⁴

98. Seejärel, kui Euroopa Liidu institutsioonil, nagu käesolevas asjas komisjonil, on ulatuslik kaalutlusõigus, on liidu õiguskorraga haldusmenetlustes antud tagatiste järgimine veelgi suurema tähtsusega. Mainitud tagatiste hulka kuuluvad eelkõige pädeva institutsiooni kohustus põhjendada oma otsuseid piisavalt. Vaid nii saab liidu kohus kontrollida, kas esinevad faktilised ja õiguslikud asjaolud, millest sõltub kaalutlusõiguse teostamine.⁹⁵

99. Lõpuks, põhjendamiskohustus kujutab endast olulist vorminõuet, mida tuleb eristada põhistuse põhjendatusest, mis puudutab vaidlusaluse akti sisulist seaduslikkust.⁹⁶ Käesolevas asjas, olles vaidlustatud kohtuotsuse punktides 114–119 käsitletud küsimust, kas vaidlusalune otsus on piisavalt põhjendatud ELTL artiklit 296 silmas pidades, leidis Üldkohus selle kohtuotsuse punktis 119, et see nii oli. Kuna käesoleva väite teine osa puudutab vaidlusaluse otsuse põhistuse piisavust ja kuna järeldused, mida Üldkohus selle analüüsi põhjal tegi, olid otsustava tähtsusega selleks, et liidu kohus saaks teostada kontrolli selle otsuse üle⁹⁷, siis leian, et mul tuleb alustada oma analüüsi sellest väiteosast.

a) Õigusnormi rikkumine seoses vaidlusaluse otsuse põhjenduste piisavusega

100. EPSU väidab neljanda väite teises osas, et Üldkohus rikkus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 118 õigusnormi, kui ta leidis, et EPSU võis tutvuda vaidlusaluse otsuse põhjendustega.

101. Sellega seoses tuleb märkida, et Üldkohus analüüsis vaidlusaluse otsuse põhjenduste piisavust vaidlustatud kohtuotsuse punktides 116–118. Ta märkis esiteks, et komisjon konsulteeris tööturu osapooltega selle üle, kas liidu tegevus, mis puudutab avaliku halduse ametnike ja töötajate teavitamist ja nendega konsulteerimist, on otstarbekas, ning just pärast seda konsulteerimist rääkisid tööturu osapooled läbi ja sõlmisid kõnealuse kokkuleppe.

102. Teiseks tuleb vaidlusalust otsust analüüsidest nõustuda Üldkohtu hinnanguga, et kuna komisjonil kulus enam kui kaks aastat, et vastata ELTL artikli 155 lõike 2 alusel tööturu osapoolte esitatud taotlusele, siis võisid vaidlusaluse otsuse adressaadid oodata, et see institutsioon esitab põhjalikuma põhjenduse kui see, mis on vaidlusaluses otsuses esitatud suhteliselt kokkuvõtlikult.

⁹³ 17. septembri 2020. aasta kohtuotsus Rosneft jt vs. nõukogu (C-732/18 P, ei avaldata, EU:C:2020:727, punkt 77 ja seal viidatud kohtupraktika).

⁹⁴ Vt 17. septembri 2020. aasta kohtuotsus Rosneft jt vs. nõukogu (C-732/18 P, ei avaldata, EU:C:2020:727, punkt 77 ja seal viidatud kohtupraktika).

⁹⁵ Vt 21. novembri 1991. aasta kohtuotsus Technische Universität München (C-269/90, EU:C:1991:438, punkt 14).

⁹⁶ Vt 10. juuli 2008. aasta kohtuotsus Bertelsmann ja Sony Corporation of America vs. Impala (C-413/06 P, EU:C:2008:392, punkt 181).

⁹⁷ Vt käesoleva ettepaneku punkt 97.

Siiski on selge ka see, et selles otsuses esitatud põhjenduste piisavust ei saa hinnata üksnes selles sisalduvate lausete arvu või pikkuse põhjal. Ei ole nimelt välistatud, et otsuse põhjendamiseks vastu võetud lakooniline põhjendus on oma täpsuse ja selguse tõttu täielikult arusaadav.

103. Käesoleval juhul tuleb tõdeda, et komisjon tugines oma keeldumise alusena peamiselt kolmele põhjendusele, milleks on esiteks keskvalitsuste asutuste eriomane laad ja eelkõige asjaolu, et nad teostavad avalikku võimu; teiseks see, et paljude liikmesriikide riigisisiseses õiguses on olemas sätted, mis näevad ette nende asutuste ametnike ja teenistujate teavitamise ja nendega konsulteerimise, ning kolmandaks tõsiasi, et liikmesriikide vahel esineb olulisi erinevusi, mis puudutab nende asutuste struktuuri ja pädevusvaldkondi, mis tähendab, et võimalikul komisjoni otsusel, millega kokkulepet rakendatakse, oleks sõltuvalt liikmesriigist kas laiem või kitsam kohaldamisala.

104. Sellega seoses piisab, kui märkida, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt tuleb seda, kas otsuse põhjendus täidab ELTL artiklis 296 ette nähtud põhjendamiskohustuse nõuded, hinnata mitte ainult selle sõnastust, vaid ka konteksti ja muu hulgas kõiki asjaomast valdkonda reguleerivaid õigusnorme silmas pidades⁹⁸. Käesoleval juhul on põhistuse piisavuse hindamisel tähtis, et seda ei saadatud informeerimata saajale, vaid et see oli suunatud kõnealuse kokkuleppe sõlminud tööturu osapooltele, kes nii oma staatuse kui komisjoni juhtimisel toimunud eelnevate läbirääkimiste tõttu olid juba kursis kontekstiga, milles see keelduv otsus vastu võeti. Lisaks sellele – nagu märkis Üldkohus – „tegi komisjon tööturu osapooltega 17. jaanuaril 2018 toimunud koosolekul teatavaks vaidlusaluse otsuse mõtte“.⁹⁹ Minu arvates järeldub sellest, et komisjon esitas tööturu osapooltele põhjendused isegi enne otsuse vastuvõtmist. Seetõttu olen arvamusel, et nendest põhjendustest ilmnevad piisavalt üksikasjalikult põhjused, miks komisjon, kelle põhiülesanne on ELL artikli 17 lõike 1 kohaselt edendada liidu üldist huvi, ei pidanud otstarbekaks teha nõukogule ettepanekut rakendada liidu tasandil asjaomaste tööturu osapoolte vahel sõlmitud kokkulepet.

105. Sellest järeldub minu arvates, et Üldkohus leidis vaidlustatud kohtuotsuse punktis 118 õigesti, et EPSU võis olla teadlik komisjoni hinnangu põhjendustest ning et Üldkohus võis neid põhjendusi kontrollida. Neil asjaoludel tuleb tagasi lükata etteheide, et Üldkohus leidis ekslikult, et vaidlusalune otsus vastab ELTL artiklis 296 ette nähtud põhjendamiskohustusele.

b) Esimene väiteosa, mis puudutab Üldkohtu viga seoses hinnanguga vaidlusaluse otsuse põhjenduste täpsusele ja asjakohasusele

106. Neljanda väite esimene osa, mis puudutab Üldkohtu viga seoses vaidlusaluse otsuse põhjenduste täpsuse ja asjakohaseks pidamisega, jaguneb sisuliselt kaheks etteheiteks. Esimesena heidab EPSU Üldkohtule ette seda, et viimane ei arvestanud, et komisjon ei põhjendanud esiteks kirjavahetuse¹⁰⁰ ja otsuse tegemise vahel kulunud aega ning teiseks asjaolu, et ta kaldus kõrvale teatistest, mille ta ise oli avaldanud¹⁰¹. Lisaks väidab EPSU seda, et Üldkohus ei ole õigesti kajastanud tema esimeses kohtuastmes esitatud argumente. Teises etteheites kritiseerib EPSU hinnangut, mille Üldkohus andis vaidlusaluse otsuse kolmele põhjendusele.

⁹⁸ Vt selle kohta 14. aprilli 2015. aasta kohtuotsus nõukogu vs. komisjon (C-409/13, EU:C:2015:217, punkt 79).

⁹⁹ Vt vaidlustatud kohtuotsuse punkt 137.

¹⁰⁰ EPSU viitab 9. märtsi 2016. aasta ja 3. veebruari 2017. aasta kirjadele ning 15. novembri 2016. aasta suulisele teatisele.

¹⁰¹ Vt käesoleva ettepaneku 91. joonealune märkus.

107. Mis puudutab esimest etteheidet, siis osas, milles EPSU heidab Üldkohtule ette, et viimane ei võtnud arvesse varasemas kirjavahetuses antud kinnitusi ja komisjoni avaldatud teatise, millest väidetavalt ilmnas, et komisjon pidi tegema õiguspärasuse kontrolli ja mõjuhinna ning et vastav kontroll ja analüüs olid pooleli, mis oleks kujutanud endast õiguspärase ootuse põhimõtte rikkumist, märkin, et ühtegi selle põhimõtte rikkumist käsitlevat argumenti esimeses kohtuastmes toimunud menetluses ei esitatud, mistõttu vaidlustatud kohtuotsuses selle põhimõtte võimalikku rikkumist ei käsitleta.

108. Täpsemalt tuleb tõdeda, et mis puudutab kirjavahetust, siis heidab EPSU ette seda, et komisjon ei ole teinud mõjuanalüüsi „vastupidi sellele, mida ta kinnitas enam kui aasta jooksul“, ja oli seetõttu võimetu põhjendama oma vaidlusaluses otsuses esitatud järeldust¹⁰². Mis puudutab teatise, siis on EPSU Üldkohtus neile viidanud üksnes selleks, et väita, et need jätsid mulje, et komisjon tundis end olevat seotud tööturu osapoolte taotlusega seoses ettepanekuga rakendada tööturu osapoolte vahel sõlmitud kokkulepe liidu tasandil¹⁰³.

109. Siiski tuleb silmas pidada, et väljakujunenud kohtupraktikast tuleneb, et kuna apellatsioonimenetluses piirdub Euroopa Kohtu pädevus esimeses kohtuastmes arutatud väidetele ja argumentidele antud õigusliku hinnangu kontrollimisega, ei saa pool esitada esimest korda Euroopa Kohtus argumenti, mida ta ei ole esitanud Üldkohtus.¹⁰⁴ Nendel asjaoludel on esimene etteheide minu hinnangul lubamatu, kuivõrd see põhineb õiguspärase ootuse rikkumisel.

110. Täiendavalt tuleb tagasi lükata EPSU väide, et komisjon andis oma kirjavahetuse ja teatistega tagatise, et seejärel nendest kõrvale kalduda, kuna see läheb vastuollu sotsiaalpoliitika valdkonnas ette nähtud konsulteerimise eesmärgiga. Nimelt, nagu nähtub käesoleva ettepaneku punktist 60, konsulteerib komisjon ELTL artikli 154 lõike 2 alusel enne sotsiaalpoliitika valdkonnas ettepanekute esitamist tööturu osapooltega liidu võimaliku tegevussuuna osas. Selle sätte sõnastusest endast nähtub, et konsultatsioonid on mõeldud selleks, et võimaldada erinevatel pooltel esitada oma taotlused ja märkused, et komisjon kaaluks liidu tasandil teatava ettepaneku esitamist. Seega, esiteks, kui leida, et konsultatsioonid ja vastava teabe esitamine loovad huvitatud pooltele siduva kohustuse, võtaks see protsessilt selle olemusliku sisu. Seega tundub mulle, et EPSU väidet, et konsultatsioonid võivad luua selles osalejatele õiguspärase ootuse võimaliku poliitilise otsuse suhtes, ei saa toetada¹⁰⁵. Teiseks, mis puudutab komisjoni varasemate seisukohtade ja avaldatud teatiste võimalikku siduvust, siis sarnaselt seisukohaga, mida komisjon kaitses kohtuistungil, on mulle selge, et need seisukohad ja teatised ei saa mingil juhul muuta sellele institutsioonile aluslepingutega ja eelkõige ELL artikli 17 lõikega 2 antud pädevusi.

111. Osas, milles esimene etteheide puudutab seda, et Üldkohus moonutas vaidlustatud kohtuotsuse punktides 136–138 argumente, mille EPSU Üldkohtus esimeses kohtuastmes esitas, tuleb märkida, et selle kohtuotsuse punktis 135 võttis Üldkohus hagejate esimeses kohtuastmes esitatud argumendi kokku järgmiselt: „[väites], et käesolevas kohtuasjas ei õigusta miski seda, et komisjon jätab [kõnealuse] kokkuleppe rakendamata subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse

¹⁰² Vt esimeses kohtuastmes esitatud hagiavalduse punkt 106.

¹⁰³ Vt esimeses kohtuastmes esitatud hagiavalduse punktid 29–39.

¹⁰⁴ Vt muu hulgas 21. septembri 2010. aasta kohtuotsus Rootsi jt vs. API ja komisjon (C-514/07 P, C-528/07 P ja C-532/07 P, EU:C:2010:541, punkt 126 ja seal viidatud kohtupraktika).

¹⁰⁵ Euroopa Kohtu praktika kohaselt laieneb õiguspärase ootuse kaitse kui õiguskindluse põhimõtte tuletis igale eraõiguslikule isikule, kes on olukorras, kus liidu administratsioon on temas tekitanud põhjendatud lootusi. Selliseid lootusi tekitada võivaks kinnituseks – olenemata selle andmise vormist – on täpne, tingimusteta ja ühtelangev teave, mis pärineb volitatud ja usaldusväärsetest allikatest, sõltumata vormist, milles teave on esitatud. Keegi ei saa aga selle põhimõtte rikkumisele tugineda, kui haldusasutus ei ole talle konkreetseid tagatise andnud (vt 3. detsembri 2019. aasta kohtuotsus Tšehhi Vabariik vs. parlament ja nõukogu, (C-482/17, EU:C:2019:1035, punkt 153 ja seal viidatud kohtupraktika).

põhimõtte alusel“, heidavad hagejad „muu hulgas komisjonile ette, et viimane ei analüüsinud üleüldse nende põhimõtete mõju“. Mulle näib, et nii toimides võtab vaidlustatud kohtuotsus küll kokkuvõtlikult, kuid tõetruult kokku argumendi, mille apellandid esimeses kohtuastmes esitatud hagiavalduse punktis 106 esitasid. Vaidlustatud kohtuotsuse punktide 136–138 eesmärk on aga vastata nendele argumentidele ning need kujutavad endast seega Üldkohtu hinnangut, mistõttu on väide, et moonutatud on argumente, mille EPSU esitas Üldkohtus, minu arvates põhjendamatu.

112. Esimene etteheide tuleb seega tagasi lükata.

113. Teises etteheites kritiseerib EPSU hinnangut, mille Üldkohus andis vaidlusaluse otsuse kolme põhjendust analüüsid.

114. Kõigepealt, mis puudutab vaidlusaluse otsuse põhistuse põhjendatust, siis – nagu nähtub apellatsioonkaebuse kolmanda väite analüüsist¹⁰⁶ – pidi Üldkohtu kontroll piirduma kontrolliga selle üle, kas põhjendused ei olnud materiaal-õiguslikult ebatäpsed või täiesti asjakohatud selle hindamisel, kas kokkuleppe rakendamine liidu tasandil on sobiv.

115. Mis puudutab eelkõige vaidlusaluse otsuse esimest põhjendust, siis leiab EPSU, et Üldkohus tegi vea oma kohtuotsuse punktides 130 ja 136, kuna esiteks kohaldatakse praegu keskvalitsuste töötajatele paljusid direktiive ja teiseks ei võimalda miski järeldada, et tööturu osapoolte sõlmitud kokkuleppe rakendamine muudaks keskvalitsuste asutuste „struktuuri, korraldust ja toimimist“, seda enam, et komisjon ei ole teinud mingit mõjuanalüüsi.

116. Sellega seoses ei seadnud komisjon, nagu rõhutas ka Üldkohus, kõnealuse väitega kahtluse alla liidu pädevust võtta vastu akte keskvalitsuste asutuste ametnike ja teenistujate sotsiaalsete õiguste kohta, vaid rõhutas, et kõnealune kokkulepe puudutas konkreetset valdkonda, mis on seotud liikmesriikide suveräänsusega. Nimelt on selle põhjenduse eesmärk rõhutada, et teatud keskvalitsuste asutuste ametnikud ja teenistujad teostavad avalikku võimu. Kuigi, nagu sisuliselt väidab EPSU, ei takista põhimõtteliselt miski Euroopa seadusandjal võtta vastu sätteid, mis tagavad neile ametnikele ja avaliku sektori töötajatele õiguse teavitamisele ja konsulteerimisele, võib ja peab komisjon arvesse võtma nende asutuste erilist rolli ja erisusi, et tagada liikmesriikide üldiste huvide kaitse, mis pealegi nähtuvad aluslepingutes sisalduvatest sõnaselgetest eranditest¹⁰⁷.

117. Mis puudutab lisaks väidetavat kohustust viia läbi mõjuanalüüs, siis näib mulle, et selline analüüs võib olla komisjoni ülesanne, kui ta kasutab oma algatusõigust¹⁰⁸ eelkõige valdkonnas, mis kuulub liidu ja liikmesriikide jagatud pädevusse. Sellise analüüsi puudumist ei saa komisjonile ette heita, kui ta otsustab meetme võtmisest keelduda. Käesolevas kohtuasjas on oluline märkida, et komisjoni otsus keelduda esitamast nõukogule ettepanekut rakendada tööturu osapoolte sõlmitud kokkulepet on oma olemuselt otsus, mis ei nõua mõjuanalüüsi.

¹⁰⁶ Vt käesoleva ettepaneku punktid 86–90.

¹⁰⁷ Muu hulgas tuleb viidata ELTL artikli 45 lõikele 4, mis näeb ette, et liikmesriikide ametiasutused võivad reserveerida juurdepääsu teatud töökohtadele oma kodanikele. Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt puudutab see ametikohti, millel tegutsemine hõlmab otsesest või kaudset osalemist avaliku võimu teostamisel ja ülesannetes, mille eesmärk on kaitsta riigi või muude avalike üksuste üldisi huve.

¹⁰⁸ ELL artikli 5 lõike 3 kohaselt võtab liit subsidiaarsuse põhimõtet rakendades valdkondades, mis ei kuulu liidu ainupädevusse, meetmeid ainult niisuguses ulatuses ja siis, kui liikmesriigid ei suuda täielikult saavutada kavandatava meetme eesmärke ning seetõttu võib neid kavandatava meetme ulatuse või toime tõttu paremini saavutada liidu tasandil. Euroopa Parlamendi, Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjoni vahel 13. aprillil 2016 sõlmitud institutsioonidevahelise parema õigusloome kokkuleppe (ELT 2016, L 123, lk 1) punkti 13 kohaselt „koostab [komisjon] mõjuhinnangud oma seadusandlike [...] algatuste [...] puhul, millel on tõenäoliselt märkimisväärne majanduslik, keskkonnanalane või sotsiaalne mõju“, kuid see punkt piirdub seadusandlike aktide ja institutsioonidevaheliste suhetega.

118. Mis puudutab vaidlusaluse otsuse teist põhjendust, siis heidab EPSU Üldkohtule ette, et viimane ei võtnud arvesse asjaolu, et tööturu osapoolte läbiräägitud kokkulepe sisaldas „mittevähendamise“ klauslit, mis andis laiemaid õigusi kui need, mida liikmesriigid on juba tunnustanud ja mis takistas viimastel kõnealuse kokkuleppega antud õigustest taganeda.

119. Sellega seoses on asjakohane tuletada meelde, et komisjonil on käesoleval juhtumil ulatuslik kaalutlusruum, eelkõige selleks, et teha kindlaks, kas on vaja täita võimalik lünk liidu selliste direktiivide kohaldamisalas, mis reguleerivad töötajate õigust sellele, et neid teavitatakse ja nendega konsulteeritakse. Isegi kui oletada, et Üldkohus oleks seda „mittevähendamise“ klauslit arvesse võtnud, oleks ta pidanud näitama, et liikmesriikide keskvalitsuste asutuste ametnike ja teenistujate teavitamist ja nendega konsulteerimist käsitlevad eeskirjad ei võimaldanud nende liikmesriikide tasandil piisaval määral niisugust teavitamist ja konsulteerimist. ELTL artiklis 263 ette nähtud seaduslikkuse kontrolli raames ei saa aga Üldkohus asendada vaidlustatud akti andja põhjendusi enda omadega ja ta ei saa oma põhjendusega täita lünka akti põhjendustes, mistõttu ei ole tema analüüs seotud ühegi selles aktis sisalduva hinnanguga.¹⁰⁹ Seega ei saa EPSU oodata, et Üldkohus esitaks põhjenduse, mis viib sellise asendamiseni, seda enam, et Üldkohus pidi vaidlusaluse otsuse üle teostama piiratud kontrolli. Samas tuleb tõdeda, et otsustamaks, kas tööturu osapoolte sõlmitud kokkulepe rakendamiseks tuleb see esitada nõukogule, pidi komisjon lahendama olulise küsimuse, kas liidu tasandil on otstarbekas ühtlustada keskvalitsuste asutuste ametnike ja teenistujate teavitamist ja nendega konsulteerimist. Kuna komisjoni vastus sellele küsimusele oli eitav, ei olnud vaja, et ta hindaks „mittevähendamise“ klausli võimalikku mõju juhul, kui nimetatud lepingu rakendamine liidu tasandil oleks toimunud.

120. Mis puudutab vaidlusaluse otsuse kolmandat põhjendust, siis väidab EPSU, et vaidlustatud kohtuotsuse punktis 133 ei võtnud Üldkohus arvesse esiteks ei tööturu osapoolte sõlmitud kokkulepete valdkondlikku laadi teatud sektoritele ega teiseks ka tööturu osapoolte esindatust. EUPAE on keskvalitsuste asutuste tööturupartner, mistõttu tööturu osapoolte vahel sõlmitud kokkulepe puudutab keskvalitsusi, mitte kohalikke omavalitsusi. Lisaks ei mõjuta kõnealune leping liikmesriikide valitsuste struktuuri, kuna see puudutab üksnes töötajate õigust sellele, et neid teavitatakse ja nendega konsulteeritakse.

121. Sellega seoses piisab, kui tõdeda, et kuna kõnealune kokkulepe puudutab keskvalitsuste ametnike ja teenistujatega konsulteerimist ja nende teavitamist, mõjutab selle rakendamine liidu tasandil liikmesriike väga erinevalt sõltuvalt nende tsentraliseerituse või detsentraliseerituse astmest. Miski ei takistanud aga komisjonil viimati nimetatud asjaolu kui liidu tasandil kokkulepete rakendamise soovimatut tagajärge arvesse võtta.

122. Seetõttu leian, et Üldkohus ei rikkunud vaidlusaluse otsuse kolme põhjendust kinnitades õigusnormi.

¹⁰⁹ Vt selle kohta 24. jaanuari 2013. aasta kohtuotsus Frucona Košice vs. komisjon (C-73/11 P, punktid 87–90 ja seal viidatud kohtupraktika).

c) Kolmas väiteosa, mis puudutab õigusnormi rikkumist seoses teavitamist ja konsulteerimist käsitlevate direktiividega

123. EPSU väidab neljanda väite kolmandas osas, et vaidlustatud kohtuotsuse punktides 131 ja 132 tõlgendas Üldkohus valesti Euroopa Kohtu praktikat teavitamist ja konsulteerimist käsitlevate direktiivide kohta.¹¹⁰ Kohalike omavalitsuste ja keskvalitsuste vahel on juba erisusi, eelkõige seoses direktiiviga 2001/23/EÜ¹¹¹.

124. Selles osas tõden, et EPSU ei selgita seost käesoleva ettepaneku eelmises punktis nimetatud direktiivide ja nende kahe valitsustasandi väidetavate erisuste vahel. EPSU ei selgita ka, mil moel rikkus Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuses õigusnormi. Sellised argumendid on seega ilmselgelt vastuvõetamatud.

d) Järeldus

125. Kõikidest eespool esitatud kaalutlustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku lükata apellatsioonkaebuse neljas väide osaliselt vastuvõetamatuse ja osaliselt põhjendamatu tagasi.

126. Kõiki eeltoodud kaalutlusi arvestades olen arvamusel, et kõik EPSU apellatsioonkaebuse väited ja apellatsioonkaebus tuleb tervikuna tagasi lükata.

VI. Kohtukulud

127. Euroopa Kohtu kodukorra artikli 184 lõige 2 näeb ette, et kui apellatsioonkaebus on põhjendatu, siis otsustab Euroopa Kohus kohtukulude jaotuse. Vastavalt kodukorra artikli 138 lõikele 1, mida kodukorra artikli 184 lõike 1 alusel kohaldatakse apellatsioonkaebuste suhtes, on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud.

128. Kuna käesolevas kohtuasjas teen Euroopa Kohtule ettepaneku jätta apellatsioonkaebus rahuldamata, ja alates hetkest, mil komisjon seda nõuab, tuleb kohtukulud minu arvates välja mõista EPSU-lt.

VII. Ettepanek

129. Esitatud põhjendustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku jätta apellatsioonkaebus rahuldamata ja mõista kohtukulud välja EPSU-lt.

ⁱ — Käesoleva teksti punkti 18 on pärast selle teksti esialgset veebis avaldamist muudetud.

¹¹⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. märtsi 2002. aasta direktiiv 2002/14/EÜ, millega kehtestatakse töötajate teavitamise ja nõustamise üldraamistik Euroopa Ühenduses (EÜT 2002, L 80, lk 29; ELT eriväljaanne 05/04, lk 219); Euroopa Parlamendi ja nõukogu 6. mai 2009 direktiiv 2009/38/EÜ Euroopa tööõnukogu asutamise või töötajate teavitamise ja nendega konsulteerimise korra sisseseadmise kohta liikmesriigiülestes ettevõtetes või kontsernides (ELT 2009, L 122, lk 28) ja nõukogu 8. oktoobri 2001. aasta direktiiv 2001/86/EÜ, millega täiendatakse Euroopa äriühingu põhikirja töötajate kaasamise suhtes (EÜT 2001, L 294, lk 22; ELT eriväljaanne 06/04, lk 272).

¹¹¹ Nõukogu 12. märtsi 2001. aasta direktiiv ettevõtjate, ettevõtete või nende osade üleminekul töötajate õigusi kaitsvate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta (EÜT 2001, L 82, lk 16; ELT eriväljaanne 05/04, lk 98).