Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
GERARD WILLIAM HOGAN
esitatud 8. mail 2019[1]

Kohtuasi C-168/18

Pensions-Sicherungs-Verein VVaG
versus
Günther Bauer

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Bundesarbeitsgericht (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim töökohus))

Eelotsusetaotlus – Töötajate kaitse tööandja maksejõuetuse korral – Direktiiv 2008/94/EÜ – Artikkel 8 – Täiendavad pensioniskeemid – Vanadushüvitise saamise õiguse kaitse – Kohaldamisala – Endise tööandja tasandusmaksed varasema pensionihüvitiste vähenemise katteks – Tagatud minimaalne kaitse tase – Vahetu õigusmõju täiendava tööandjapensioniskeemi suhtes

1. Kas Euroopa Parlamendi ja nõukogu 22. oktoobri 2008. aasta direktiivi 2008/94/EÜ töötajate kaitse kohta tööandja maksejõuetuse korral (ELT 2008, L 283, lk 36) artikkel 8 kohustab tööandjapensionide eest vastutavat maksejõuetuskindlustuse andjat võtma enda kanda maksed, mida varem pidi maksma nüüdseks maksejõuetu tööandja oma endisele töötajale seadusest tuleneva kohustuse täitmiseks? Kuigi see on käesolevast, Bundesarbeitsgerichti (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim töökohus) esitatud eelotsusetaotlusest tulenev sisuline küsimus, tuleb Euroopa Kohtul seoses eelotsusetaotlusega taas kord selgitada selle sätte kohaldamisala ja tõlgendamist.

2. Kõnealune kohustus tuleneb liikmesriigi seadusest, mille kohaselt peavad tööandjad korvama pensionifondist makstavate pensionihüvitiste vähenemise, kui neid hüvitisi maksti välja tööandja tehtud sissemaksete põhjal.

1 Algkeel: inglise.

Õiguslik kontekst

Liidu õigus

Direktiiv 80/987

3. Nõukogu 20. oktoobri 1980. aasta direktiivi 80/987/EMÜ töötajate kaitset tööandja maksejõuetuse korral käsitlevate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta (EÜT 1980, L 283, lk 23; ELT eriväljaanne 05/01, lk 217) artiklis 8 oli sätestatud:

„Liikmesriigid tagavad vajalike meetmete võtmise, et kaitsta töötajate ja isikute huve, kes olid tööandja ettevõttest lahkunud selleks kuupäevaks, kui tekkis tööandja maksejõuetus, seoses nende töötajate vahetult või tulevikus tekkiva õigusega saada vanadushüvitist, sealhulgas toitjakaotushüvitist, vastavalt täiendavatele tööandja või tööandjatevahelistele pensioniskeemidele, mis ei kuulu riiklikesse sotsiaalkindlustusskeemidesse.“

4. Direktiiv 80/987 asendati direktiiviga 2008/94, mis jõustus 17. novembril 2008.

Direktiiv 2008/94

5. Direktiivi 2008/94 põhjendustes 3, 6, 7 ja 9 on märgitud:

„(3) On vaja kindlustada töötajate kaitse nende tööandja maksejõuetuse korral ja tagada neile minimaalne kaitse, eelkõige rahuldamata nõuete väljamaksmise tagamiseks, ning samas võtta arvesse ühenduse tasakaalustatud majandusliku ja sotsiaalse arengu vajadust. Sel eesmärgil peaksid liikmesriigid looma organi, mis tagab kõnealuste töötajate rahuldamata nõuete väljamaksmise.

[…]

(6) Töötajatele õiguskindluse tagamiseks mitmes liikmesriigis tegutsevate ettevõtete maksejõuetuse korral ning töötajate õiguste toetamiseks vastavalt Euroopa Kohtu pretsedendiõigusele tuleks ette näha sätted, mis näevad sõnaselgelt ette neil juhtudel maksenõuete täitmise eest vastutava asutuse ja milles liikmesriikide pädevate asutuste koostöö eesmärgiks kehtestatakse töötajate rahuldamata nõuete kiire lahendamise. […]

(7) Liikmesriigid võivad kehtestada garantiiasutuste vastutusele piiranguid, mis peavad kokku sobima käesoleva direktiivi ühiskondliku eesmärgiga ja võivad arvesse võtta nõuete erinevaid tasemeid.

[…]

(9) […] Kõnealuses artiklis sätestatud proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt ei lähe käesolev direktiiv nimetatud eesmärgi saavutamiseks vajalikust kaugemale.“

6. Sama direktiivi artikli 1 lõikes 1 on sätestatud:

„Käesolevat direktiivi kohaldatakse töötajate nõuete suhtes, mis tekivad töölepingutest või töösuhetest ja esitatakse tööandjate vastu, kes on maksejõuetud artikli 2 lõike 1 tähenduses.“

7. Direktiivi 2008/94 artikli 2 lõike 2 kohaselt:

„Käesolev direktiiv ei piira siseriiklikke õigusakte mõistete „töötaja“, „tööandja“, „töötasu“, „vahetult tekkiv õigus“ ja „tulevikus tekkiv õigus“ määratluse osas.

Liikmesriigid ei tohi käesoleva direktiivi reguleerimisalast välja jätta:

a) osalise tööajaga töötajaid direktiivi 97/81/EÜ tähenduses;

b) tähtajalise töölepinguga töötajaid direktiivi 1999/70/EÜ tähenduses;

c) ajutise töösuhtega töötajaid direktiivi 91/383/EMÜ artikli 1 lõike 2 tähenduses.“

8. Direktiivi 2008/94 artikkel 8 on sõnastatud järgmiselt:

„Liikmesriigid tagavad vajalike meetmete võtmise, et kaitsta töötajate ja isikute huve, kes olid tööandja ettevõttest lahkunud selleks kuupäevaks, kui tekkis tööandja maksejõuetus, seoses nende töötajate vahetult või tulevikus tekkiva õigusega saada vanadushüvitist, sealhulgas toitjakaotushüvitist, vastavalt täiendavatele tööandja või tööandjatevahelistele pensioniskeemidele, mis ei kuulu riiklikesse sotsiaalkindlustusskeemidesse.“

9. Direktiivi 2008/94 artikli 11 esimeses lõigus on sätestatud:

„Käesolev direktiiv ei piira liikmesriikide õigust kohaldada või kehtestada töötajate jaoks soodsamaid õigus- või haldusnorme.“

Liikmesriigi õigus

10. Tööandjapensioniskeemi täiendamise seaduse (Gesetz zur Verbesserung der betrieblichen Altersversorgung (Betriebsrentengesetz); edaspidi „pensioniseadus“) §-s 1 „Tööandja nõusolek maksta tööandjapensioni“ (mida viimati muudeti 17. augusti 2017. aasta seadusega) on sätestatud:

„Käesoleva seaduse sätteid kohaldatakse juhul, kui tööandja on nõustunud maksma töötajale tema töösuhtest tulenevalt vanadus[…]pensioni (tööandjapension). Tööandjapensioniskeemi võib hallata vahetult tööandja või § 1b lõigetes 2–4 nimetatud pensionikindlustusfond. Tööandja vastutab võetud pensionihüvitiste maksmise kohustuse eest ka juhul, kui haldaja ei ole tema ise.“

11. Pensioniseaduse §-s 1b on loetletud muu hulgas tööandja võimalused tööandjapensionide maksmiseks. Seal on sisuliselt sätestatud, et tööandja võib sõlmida töötaja elukindlustuse (lõige 2) või – nagu käesolevas asjas – korraldada tööandjapensioni maksmise pensionikassa või pensionifondi (*Pensionsfonds*) (lõige 3) või toetuskassa (*Unterstützungskasse*) (lõige 4) kaudu.

12. Pensioniseaduse § 7 „Kindlustuskatte ulatus“ lõikes 1 on sätestatud:

„Pensioni saamiseks õigustatud isikul, kelle nõudeid ei saa täita tööandja poolt vahetult makstava tööandjapensioni arvelt, sest tööandja või tema pärandvara suhtes algatati maksejõuetusmenetlus, […] on maksejõuetuskindlustuse andja vastu nõue summas, mille tööandja oleks pidanud tasuma tööandjapensionina juhul, kui maksejõuetusmenetlust ei oleks algatatud […]“.

13. Pensioniseaduse § 10 „Sissemaksete tasumise kohustus ja sissemaksete määramise alused“ lõikes 1 on sätestatud:

„Maksejõuetuskindlustuse tagamiseks vajalike vahendite kogumiseks pannakse avalik-õiguslik sissemaksete tasumise kohustus kõigile neile tööandjatele, kes on nõustunud ise vahetult maksma tööandjapensioni või korraldavad tööandjapensioni maksmise toetuskassa, otsekindlustuse (*Direktversicherung*) […] või pensionifondi kaudu.“

14. Pensioniseaduse §-s 14 „Maksejõuetuskindlustuse andja“ on ette nähtud, et maksejõuetuskindlustuse andja on Pensions-Sicherungs-Verein Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit.

15. Vastavalt Saksamaa Liitvabariigi ja Luksemburgi Suurhertsogiriigi vahel 22. septembril 2000 sõlmitud lepingule koostöö kohta tööandjapensioni maksejõuetuskindlustuse valdkonnas on nimetatud asutus ühtlasi Luksemburgi ettevõtjate maksejõuetuskindlustuse andja tööandjapensioni osas.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

16. Detsembris 2000 sai põhikohtasja hageja G. Bauer oma endiselt tööandjalt mitu tööandjapensionihüvitist, nimelt:

– lisapensioniskeemist (edaspidi „PKDW“) antud pensioni, mis põhines tema endise tööandja sissemaksetel;

– igakuist pensionilisa, mida maksis tema endine tööandja otse;

– iga-aastast jõuluraha, mida samuti maksis tema endine tööandja.[2]

17. PKDW sattus 2003. aasta keskel majandusraskustesse ja sai ametiasutustelt loa pensioniväljamakseid vähendada. Seetõttu vähendati pensioni igal aastal järk-järgult 1,25–1,4% võrra. G. Baueri lisapensioni summat vähendati aastatel 2003–2013 kokku 13,8% võrra, mis tähendas 82,74 euro kaotust kuus. Saksamaa valitsuse sõnul on pensionihüvitised tööandjapensioni kogusummaga võrreldes vähenenud vaid 7,4%.[3]

18. Saksamaa õiguses kehtib kohustus korvata pensionihüvitiste vähenemine ning G. Baueri endine tööandja oli kohustatud selle pensionihüvitiste vähenemise korvama.

19. G. Baueri endise tööandja suhtes algatati 30. jaanuaril 2012 maksejõuetusmenetlus.

20. Kostja (edaspidi „PSV“) teatas hagejale 12. septembri 2012. aasta kirjas, et ta võtab endale kohustuse igakuise pensionilisa, samuti iga-aastase jõuluraha maksmise eest. Ent PSV keeldus hüvitamast G. Baueri endise tööandja makstud pensionihüvitiste summa vähenemist.

21. G. Bauer vaidleb sellele keeldumisele vastu põhjendusel, et PSV on kohustatud korvama igasuguse puudujäägi, mis tuleneb tema endise tööandja maksejõuetusest. PSV vastas, et riigisisese õiguse kohaselt ei ole tal kohustust tagada maksed, mida tööandja maksis varasema pensionihüvitiste vähenemise katteks.

2 Peale selle sai hageja omaenda sissemaksete põhjal kätte suurema summa. Käesolev eelotsusetaotlus seda lisasummat ei puuduta. Pealegi ei ole eelotsusetaotluse esitanud kohus täpsustanud, millises summas sai hageja riiklikku pensioni.

3 Alates 2013. aastast vähendatakse pensioni jätkuvalt 1,25% võrra aastas.

22. Nendel asjaoludel otsustas Bundesarbeitsgericht (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim töökohus) kohtumenetluse peatada ja taotleda Euroopa Kohtult eelotsust järgmistes küsimustes:

„1. Kas direktiivi 2008/94 artikkel 8 kuulub kohaldamisele, kui tööandjapensioni makstakse riikliku finantsjärelevalve all oleva tööandjatevahelise pensioniskeemi kaudu, kes rahaliste raskuste tõttu pensionimakseid järelevalveasutuse loal põhjendatult vähendab, ja kuigi tööandja vastutab Saksamaa õigusest tulenevalt oma endistele töötajatele tehtavate pensionimaksete vähendamise eest, ei saa ta maksejõuetuse tõttu täita oma kohustust hüvitada maksete vähendamisest tekkinud vahe?

2. Kui esimesele küsimusele tuleb vastata jaatavalt:

millisel juhul saab pidada endisele töötajale tema tööandja maksejõuetusest tekkinud kahju tööandjapensioni maksmisel ilmselgelt ebaproportsionaalseks ja seega kohustada liikmesriike tagama minimaalse kaitse, olenemata sellest, et endine töötaja saab kätte vähemalt pool hüvitisest, millele tal on õigus omandatud pensioniõiguste alusel?

3. Kui esimesele küsimusele tuleb vastata jaatavalt:

kas direktiivi 2008/94 artiklil 8 on vahetu mõju, ja kas juhul, kui asjaomane liikmesriik ei ole viidatud direktiivi riigisisesesse õigusesse üle võtnud või on teinud seda puudulikult, annab see säte isikule õiguse pöörduda liikmesriigi vastu selle liikmesriigi kohtusse?

4. Kui kolmandale küsimusele tuleb vastata jaatavalt:

kas eraõiguslik organisatsioon, mille liikmesriik on – tööandjatele siduvalt – määranud maksejõuetuskindlustuse andjana spondeerima tööandja pensionimakseid ja mis kuulub riikliku finantsjärelevalve alla ning kogub tööandjatelt kohustusliku seadusjärgse maksejõuetuskindlustuse sissemakseid ja saab nagu ametiasutus luua haldusdokumendi alusel täitemenetluse algatamise eeldused, on avaliku sektori asutus liikmesriigis?“

Õiguslik analüüs

Esimene küsimus

23. Esimeses küsimuses palub eelotsusetaotluse esitanud kohus selgitada, kas direktiivi 2008/94 artiklit 8 tuleb tõlgendada nii, et see on kohaldatav niisugusele hüvitise kaotusele nagu põhikohtuasjas, mis on tingitud endise tööandja maksejõuetusest. Sellel konkreetsel juhul maksis tööandja hüvitist selleks, et riigisiseste õigusnormide kohaselt tasakaalustada sellise tööandjapensioni eelnevat vähenemist, mida maksti tema poolt riikliku finantsjärelevalve all oleva tööandjatevahelise pensioniskeemi kaudu; selles pensioniskeemis tuli järelevalveasutuse nõusolekul vähendada väljamakse summat.

24. Kuna esitatud küsimus puudutab otseselt direktiivi 2008/94 artikli 8 kohaldamist, on niisiis asjakohane alustada analüüsi sellest, millised on selle sätte kohaldamise tingimused.

25. Selles artiklis on sätestatud: „Liikmesriigid tagavad vajalike meetmete võtmise, et kaitsta töötajate ja isikute huve, kes olid tööandja ettevõttest lahkunud selleks kuupäevaks, kui tekkis tööandja maksejõuetus, seoses nende töötajate vahetult või tulevikus tekkiva õigusega saada vanadushüvitist […] vastavalt täiendavatele tööandja või tööandjatevahelistele pensioniskeemidele, mis ei kuulu riiklikesse sotsiaalkindlustusskeemidesse.“ Seetõttu peavad artikli 8 kohaldamiseks olema täidetud neli tingimust, nimelt:

– taotleja peab olema töötaja või isik, kes on selleks kuupäevaks, kui tekkis tööandja maksejõuetus, tööandja ettevõttest lahkunud;

– tööandja peab olema maksejõuetu;

– see maksejõuetus peab mõjutama vahetult või tulevikus tekkivat õigust saada vanadushüvitist;

– kõnealused vanadushüvitised peavad olema antud tööandja või tööandjatevahelisest pensioniskeemist, mis ei kuulu riiklikesse sotsiaalkindlustusskeemidesse.

26. *Esimene tingimus* on selgelt täidetud ega ole vaidluse all.

27. *Teine tingimus*[4] nõuab, et tööandja on maksejõuetu. Seega ei ole artikkel 8 põhimõtteliselt kohaldatav olukorrale, kus on majandusraskustes ainult tööandjapensioni maksev asutus.[5] See on kooskõlas direktiivi 2008/94 artikliga 1, mille kohaselt peab selleks, et direktiiv oleks kohaldatav, olemas olema töötaja nõue tööandja või endise tööandja vastu. Tuleb nimelt meenutada, et direktiivi 2008/94 eesmärk ei ole tagada kõikides olukordades töötajate või endiste töötajate vahetult või tulevikus tekkivaid õigusi vanadushüvitistele, vaid, nagu on ette nähtud selle direktiivi põhjenduses 3, lihtsalt kaitsta neid tööandja maksejõuetuse korral. Nagu Euroopa Kohus on otsustanud, võib artikkel 8 tööandjapensioni maksva asutusega seotud probleemide korral olla kohaldatav vaid siis, kui tööandja on kohustunud tagama pensioniskeemis ette nähtud hüvitiste maksmise ja on ise maksejõuetu.[6]

28. *Seoses kolmanda tingimusega*, milles on viidatud „vahetult tekkivatele õigustele“ ja „tulevikus tekkivatele õigustele“, tuleb tähele panna, et direktiivi 2008/94 artikli 2 lõike 2 esimese lause kohaselt ei tohi see piirata liikmesriigi õigust nende mõistete määratlemise osas. Fraas „ei piira“ võib põhjustada teatavat ebamäärasust, kuna seda saab käsitada nii, et see tähendab *kas* seda, et mõlemat mõistet, s.o mõisteid „vahetult tekkivad õigused“ ja „tulevikus tekkivad õigused“ tuleb tõlgendada liikmesriigi õigusest lähtuvalt, *või* seda, et direktiivi 2008/94 eesmärk ei ole muuta nende mõistete määratlusi, mis on ette nähtud liikmesriigi õigusaktidega teistes õigusvaldkondades.

29. Artikli 2 lõike 2 teises lauses aga on selgitatud, kuidas esimest lauset tuleb mõista. Ehkki esimeses lauses on nimetatud nende mõistete hulgas, mida direktiiv 2008/48 ei tohi piirata, mõistet „töötaja“, on artikli 2 lõikes 2 sätestatud, et liikmesriigid ei tohi jätta selle direktiivi reguleerimisalast välja teatavat liiki töötajaid. Kuna teise lause eesmärk on piirata liikmesriikide autonoomiat ühe esimeses lauses nimetatud mõiste määratlemisel, tuleb esimest lauset käsitada nii, et see volitab liikmesriike kõnealuseid mõisteid määratlema. Seega olenevad mõisted „vahetult tekkivad õigused“ ja „tulevikus tekkivad õigused“ ja sellest tulenevalt niisiis ka kolmanda tingimuse kohaldamine liikmesriigi õigusest.

4 Mõiste „maksejõuetus“ on määratletud direktiivi artikli 2 lõikes 1.

5 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 3. juuni 2003. aasta direktiivi 2003/41/EÜ tööandjapensioni kogumisasutuste tegevuse ja järelevalve kohta (ELT 2003, L 235, lk 10; ELT eriväljaanne 05/04, lk 350) artikli 9 lõike 1 punktis e on sätestatud, et „[i]ga liikmesriik tagab kõikide tema territooriumil asuvate asutuste suhtes, et […] *kui sponsorettevõtja tagab pensionihüvitiste maksmist*, siis ta võtab endale kohustuse asutuse korrapäraseks rahastamiseks“ (kohtujuristi kursiiv). See tähendab *a contrario*, et liidu õigus ei kohusta liikmesriike tagama, et tööandja sellise makse garanteerib.

6 Vt 25. aprilli 2013. aasta kohtuotsus Hogan jt, C-398/11, EU:C:2013:272, punktid 35–40. Nendes kohtuasjades, kus Euroopa Kohus on juba otsuse teinud, on eelotsusetaotluse esitanud kohtu antud faktiliste asjaolude kirjeldusest tulenenud, et tööandja kohustus makse tagama, või on Euroopa Kohus eeldanud, et ta seda tegi.

30. *Neljanda tingimuse* osas usun, et ka mõiste „hüvitised vastavalt täiendavatele tööandja või tööandjatevahelistele pensioniskeemidele“ oleneb liikmesriigi õigusest.[7] See tuleneb lihtsalt viitest „riiklikele sotsiaalkindlustusskeemidele“, mida ei saa hinnata muidu kui liikmesriigi õigusest lähtuvalt.[8]

31. Need neli tingimust peavad olema täidetud lisaks nendele, mis on sätestatud artiklis 1 seoses direktiivi 2008/94 kohaldamisega üldiselt, mille kohta Euroopa Kohtult ei ole küsitud. Seetõttu ei piisa artikli 8 kohaldamise põhjenduseks pelgalt sellest, et töötaja esitas töölepingust tekkinud nõude, nagu on nõutud direktiivi 2008/94 artikliga 1.

32. Käesolevas asjas küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus, kas artikkel 8 on või ei ole kohaldatav põhikohtuasjas kõne all olevat laadi hüvitise kaotamisele endise tööandja maksejõuetuse tagajärjel. Kõnealusel juhul maksis endine tööandja seda hüvitist eesmärgiga korvata vastavalt riigisisesele õigusele sellise tööandjapensioni vähenemine, mida kõigepealt maksis see tööandja riikliku finantsjärelevalve all oleva tööandjatevahelise pensioniskeemi kaudu ja mille summat rahaliste raskuste tõttu järelevalveasutuse loal vähendati.

33. Eespool mainitud kolmandat ja neljandat tingimust silmas pidades tuleb artikli 8 kohaldamise üle otsustamisel kõigepealt kindlaks teha hageja õiguste staatus, kui tema endine tööandja on muutunud maksejõuetuks.

34. Käesoleva asja eripära seisneb selles, et isiku õigusi vähendati juba varem. Seega sõltub nende õiguste staatus endise tööandja maksejõuetuse tekkimisel sellise toimingu tagajärgedest hageja õigustele, mis omakorda olenevad sellest, kas see toiming juba kuulus direktiivi 2008/94 artikli 8 (või varem direktiivi 80/987 artikli 8) kohaldamisalasse või mitte. Kui artikkel 8 ei oleks sel hetkel olnud kohaldatav, oleneks selle vähendamise tagajärg liikmesriigi õigusest, nii et ei oleks välistatud, et osa neist õigustest oleks kaduma läinud või et väljamakseid sellise vähendamise kompenseerimiseks ei tehtud vastavalt „tööandja või tööandjatevahelisele pensioniskeemile“.

35. Käesoleval juhul seisneb raskus selles, et eelotsusetaotluse esitanud kohus ei ole selgitanud, miks tööandjapensioni maksev asutus alates 2003. aastast majandusraskustesse sattus. Eelotsusetaotluse esitanud kohtult saadud teabest, mida menetlusosalised kohtuistungil kinnitasid, ilmneb siiski, et pensioniseaduse § 1 kohaselt vastutavad töösuhte kontekstis määratud tööandjapensioni hüvitiste väljamaksmise eest tööandjad, isegi kui põhimõtteliselt tehakse selliseid väljamakseid tööandjapensioni maksva vaheasutuse kaudu. Sellele vastavalt peab tööandja garanteerima kõnealuse makse ka siis, kui pensionifond määratud hüvitisi välja ei maksa või maksab need välja vaid osaliselt.

36. Igal juhul olid kõik menetlusosalised kohtuistungil nõus, et kõnealune vähendamine ei ole muutnud G. Baueri õiguste olemust ega suurust. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu antud teabe põhjal näib tõesti, et Saksamaa õigusnormide kohaselt jääb tööandja, kes loob pensioniskeemi, igal juhul vastutama edaspidise hüvitiste väljamaksmise tagamise eest.

37. Seega kuna hageja endise tööandja maksejõuetuks jäämine 2012. aastal mõjutas vahetult tekkivaid õigusi ja tulevikus tekkivaid õigusi vanaduspensionile ning keegi ei ole vastu vaielnud, et need õigused anti vastavalt tööandja või tööandjatevahelisele pensioniskeemile, mis ei kuulu riiklikesse sotsiaalkindlustusskeemidesse, teen ettepaneku anda esimesele küsimusele vastus, et artiklit 8 tuleb tõlgendada nii, et selle kohaldamisalasse kuulub selline maksete kaotamine nagu põhikohtuasjas, kui

7 Vt analoogia alusel artikli 3 esimeses lõigus kasutatud hüvitise mõiste kohta: 28. juuni 2018. aasta kohtuotsus Checa Honrado, C-57/17, EU:C:2018:512, punkt 30.

8 Nõukogu 14. veebruari 1977. aasta direktiivi 77/187 ettevõtjate, ettevõtete või nende osade üleminekul töötajate õigusi kaitsvate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta (EÜT 1977, L 61, lk 26), mis kuulub samasse seadusandlikku „paketti“ nagu direktiiv 80/987, vastuvõtmisel loobus komisjon oma katsest määrata seadusandlikult kindlaks täiendavate pensioniõiguste ühtlustatud üleandmine. Põhjenduseks toodi see, et „[pensionide] tingimused, vormid ja olemus ning nende korraldus on nii erinevad, et direktiivis ei ole võimalik sätestada konkreetseid ühenduse eeskirju“. Vt kohtujurist Bobeki ettepanek kohtuasjas Webb-Sämann, C-454/15, EU:C:2016:653, punkt 62.

neid makseid tegi endine tööandja selleks, et liikmesriigi õiguse nõuete kohaselt korvata tööandjapensioni vähenemine. Ehkki käesoleva juhtumi täpsed asjaolud on ebatavalised, kuulub see, kui tööandja jätab tegemata töötajale ette nähtud pensionihüvitise vähenemisega seotud lisamakse, selgelt artikli 8 kohaldamisalasse.

Teine küsimus

38. Teises küsimuses palub liikmesriigi kohus selgitada, millistel asjaoludel, millele on viidatud 24. novembri 2016. aasta kohtuotsuse Webb-Sämann (C-454/15, EU:C:2016:891) punktis 35, saab pidada töötajale tema endise tööandja maksejõuetuse tõttu tekkinud kahju ilmselgelt ebaproportsionaalseks, võttes arvesse direktiivi 2008/94 artiklis 8 viidatud kohustust kaitsta töötajate huve, isegi kui see kahju ei ulatu rohkem kui pooleni pensionihüvitistest, millele tal on õigus omandatud pensioniõiguste alusel, mille eest ta on teinud sissemakseid täiendavasse tööandjapensioniskeemi.

39. See küsimus eeldab siiski Euroopa Kohtu senise praktika täielikku uuesti hindamist direktiivi 2008/94 artiklit 8 puudutavas osas.

40. Nagu Euroopa Kohus on märkinud, tuleb direktiiviga 2008/94 nõutava kaitse taseme määramisel lähtuda vastavas sättes kasutatud terminitest, vajaduse korral arvestades ka selle direktiivi eesmärke.[9]

41. Direktiivi 2008/94 artikli 8 sõnastuse kohaselt peavad liikmesriigid tagama vajalike meetmete võtmise, et kaitsta töötajate ja isikute huve, kes olid tööandja ettevõttest lahkunud selleks kuupäevaks, kui tekkis tööandja maksejõuetus, seoses nende töötajate vahetult või tulevikus tekkiva õigusega saada vanadushüvitist, vastavalt täiendavatele tööandja või tööandjatevahelistele pensioniskeemidele, mis ei kuulu riiklikesse sotsiaalkindlustusskeemidesse.

42. Kohtujurist Kokott on asunud oma ettepanekus kohtuasjas Robins jt (C-278/05, EU:C:2006:476, punktid 70 ja 82) seisukohale, et artikkel 8 nõuab töötajate huvide täielikku kaitset, kuid see kaitse ei tähenda tingimata, et pensioniskeem peab olema alati täielikult rahastatud. Ta märkis aga, et artikkel 8 nõuab, et kui alarahastus tööandja maksejõuetuse ajal kahjustab töötajate huve, peavad liikmesriigid võtma asjakohased töötajate pensioniõiguste rahuldamist tagavad meetmed.

43. Euroopa Kohus märkis aga 25. jaanuari 2007. aasta kohtuotsuse (Robins jt C-278/05, EU:C:2007:56) punktides 36 ja 45, et artikkel 8 jätab liikmesriikidele suure kaalutlusruumi selles osas, milline kord nimetatud kaitse tagamiseks kehtestada ja millisel tasemel see kaitse tagada. Euroopa Kohus järeldas, et viimati nimetatud kohustus ei hõlma kohustust tagada need pensionihüvitised täielikult.

44. See seisukoht on mõnevõrra üllatav. Võib küll raskusteta nõustuda, et artikkel 8 jätab liikmesriikidele suure kaalutlusruumi selle kaitse tagamise *vahendite* osas, ent tagatava *kaitse taseme* osas on see säte ikkagi täiesti selge. Igal juhul on ühe või teise direktiiviga liikmesriigile avara kaalutlusruumi jätmise tagajärg harilikult niisugune, et liikmesriik saab vastutusest vabaneda, kui ta tõendab, et ta on võtnud selle konkreetse kohustuse täitmiseks kõik asjakohased meetmed, mida võib mõistlikult eeldada.[10] Pean siiski tunnistama, et ma ei tea ühtegi teist juhtumit, mil hindamisruumi olemasolu teatava eesmärgi saavutamiseks kasutatavate vahendite osas oleks tähendanud seda, et eesmärk tuleb saavutada üksnes osaliselt, või mil liikmesriiki oli võimalik pidada sellise eesmärgi saavutamise kohustuse täitnuks viitega mingile üpriski ebamäärasele „kirik-keset-küla-lahendusele“ lihtsalt vastava seadusandliku meetmega antud kaalutlusõiguse laiuse tõttu.

9 25. jaanuari 2007. aasta kohtuotsus Robins jt, C-278/05, EU:C:2007:56, punkt 41.

10 Vt selle kohta 27. märtsi 2014. aasta kohtuotsus UPC Telekabel Wien, C-314/12, EU:C:2014:192, punktid 52 ja 53.

45. Kui pöörduda nüüd tagasi kohtuotsuse Robins juurde, siis Euroopa Kohus märkis seal järgmiseks, et „siseriiklikke õigusnorme, mille tulemusel võivad hüvitised teatavatel juhtudel olla tagatud vaid 20% või 49% ulatuses, st vähem kui pool õigustest, mida töötaja võis nõuda, ei saa pidada kooskõlas olevaks direktiivi artiklis 8 kasutatud termini „kaitsta“ määratlusega“. Nimetatud kohtumenetluses vaidluse all olnud olukord oli üks niisugustest üksikjuhtumitest, sest esiteks „kaotasid umbes 65 000 pensioniskeemidega kindlustatut enam kui 20% diskonteeritud hüvitistest“ ja teiseks „neist 35 000, st ligikaudu 54% kaotasid enam kui 50% nimetatud hüvitistest“.

46. Seetõttu näib Euroopa Kohus olevat asunud seisukohale, et niisuguste hüvitiste vähendamine, millele töötajal on õigus, ei olnud olenemata vähendamise protsendist *iseenesest piisav* kohustuse tekkimiseks asjaomasele liikmesriigile: asjaomane isik peab minema kaugemale ja tõendama, et see liikmesriik ei taga üldiselt töötajatele piisavat kaitset. See lähenemisviis, mis vastab arusaamale vahenditega seotud kohustusest, kajastus ka kaalutlustes, mida Euroopa Kohus väljendas seoses selle sätte vahetu õigusmõjuga, mille kohta ta märkis, et liikmesriigi vastutuse tuvastamiseks peab olema tõendatud, et see riik on pannud toime oma kaalutlusõiguse piiride „ilmselge ja raske eiramise“.

47. Tuleb siiski tunnistada, et kohtuotsuse Robins tulemus on see, et töötajad on artikli 8 alusel esitatava nõudega edu saavutamiseks kohustatud tõendama „ilmselge ja raske eiramise“ asjaomase riigi poolt, et saada rahalist hüvitist, kui see riik on oma kohustusi rikkunud, aga ka see, et mingil juhul ei eeldata liikmesriikidelt töötajate õiguste täielikku tagamist. Järgnevalt kirjeldatud põhjustel ei saa ma mööda mõttest, et see 50% künnis mõnevõrra nõrgendas kaitset, mida artikkel 8 töötajatele pakub. Ise olen seisukohal, et kohtujurist Kokott'il oli kohtuasjas Robins artikli 8 kohaldamisala tõlgendamisel õigus.

48. Asun sellele seisukohale järgmistel põhjendustel. Esiteks on selge, et artikli 8 sõnastus („tagavad“) kehtestab liikmesriikidele kohustuse. Teiseks laieneb see kohustus selgelt sellele, et „kaitsta töötajate ja isikute huve […] seoses nende töötajate vahetult või tulevikus tekkiva õigusega saada vanadushüvitis“. Kolmandaks ei ole artiklis 8 endas ette nähtud ühtegi ülemmäära ega protsendimäära seoses liikmesriigi kohustuse ulatusega.

49. Seetõttu on mul raske näha, kuidas saaks artiklis 8 ette nähtud kohustus põhimõtteliselt puudutada midagi muud kui töötaja pensioniõiguse täiel määral rahuldamist. Nagu kohtujurist Kokott kohtuasjas Robins märkis: „Kindlasti pole töötaja huvi vaid osaline lepingus kokkulepitud tööandjapensioni väljamaksmine“.

50. Kui töötaja huvi, mida liikmesriik on artikli 8 kohaselt kohustatud kaitsma, on just selline – ja kindlasti see nii ongi –, ei ole 50%, mida Euroopa Kohus oma otsuses Robins pidas miinimumiks, mille töötaja peab tööandja maksejõuetuse korral vanadushüvitistest kätte saama, mingi võluarv. Kui artikliga 8 on – nagu on selge – kehtestatud liikmesriikidele kohustus tagada, et töötajate huvid on kaitstud, oleksin arvanud, et see kohustus laieneb kõikidele kõnealustele vanadushüvitistele, mitte vaid osale nendest. Meenutan, et paljudel juhtudel võib vanaduspensioni vähenemine 50% võrra põhjustada pensionäridele tohutut majandusraskust.

51. Olen seisukohal, et kui liidu seadusandja oleks sellisel kaugeleulatuval viisil soovinud kitsendada liikmesriikide kohustust kaitsta pensionäre tööandja maksejõuetuse mõju eest nende pensioniõigustele, oleks ta kasutanud selleks väga selget sõnastust. Seda enam, kui arvestada selle konkreetse kohustuse ilmselget sotsiaalset tähtsust.

52. Seega, kui liidu seadusandja olnuks seisukohal, et selle kohustuse ulatus on pelgalt niisugune, nagu Euroopa Kohus on neljas kaasuses alates kohtuasjast Robins määranud, oleks artikkel 8 eeldatavasti sõnastatud teisiti, täpsustamaks, et liikmesriikide kohustus laieneb ainult selle tagamisele, et 50% (või mingi muu protsendimäär) nendest hüvitistest on kaitstud.

53. Siinjuures võib täheldada, et direktiivi artikli 4 lõiked 2 ja 3 näevad sõnaselgelt ette, et liikmesriigid võivad piirata seda, millise arvu kuude jooksul võib esitada maksejõuetusfondi vastu nõudeid maksmata palga eest. Artikli 4 lõige 3 lubab liikmesriikidel kehtestada „garantiiasutuse maksete ülemmäärad", olgugi et need ülemmäärad ei tohi olla väiksemad kui „direktiivi ühiskondliku eesmärgiga ühiskondlikult kokkusobiv tase".

54. Kahtlemata on kõnekas, et artiklis 8 ei ole samalaadselt kitsendatud ega piiratud liikmesriikide kohustusi seoses töötajate vanaduspensioniõiguste kaitsega tööandja maksejõuetuse korral. Nagu kohtujurist Kokott oma ettepanekus kohtuasjas Robins märkis, toetab see, et mujalgi direktiivis leidub sõnaselgeid piiranguid liikmesriikide suhtes kehtestatud kohustusele kaitsta töötajaid maksejõuetuse korral, lihtsalt seda argumenti seoses artiklis 8 sätestatud kohustuse laadi ja ulatusega.

55. Kõikidel nendel põhjustel olen seetõttu seisukohal, et artikkel 8 kohustab liikmesriike kaitsma *kõiki* vanadushüvitisi, mida tööandja maksejõuetus mõjutab, mitte vaid teatavat protsentuaalset osa nendest hüvitistest. Selles suhtes olen täiesti nõus põhjendustega, mida on esitanud kohtujurist Kokott oma ettepanekus kohtuasjas Robins. Sellest järeldub omakorda minu seisukoht, et Euroopa Kohtu põhjenduskäiku kohtuotsuses Robins artikliga 8 seotud küsimustes ei saa toetada ja Euroopa Kohus ei peaks seda käesolevas asjas järgima.

56. See siiski ei tähenda, nagu ei oleks liikmesriikidel kaalutlusruumi selle kaitse otstarbel kasutatavate vahendite kindlaksmääramisel. Nagu tuleneb artikli 8 sõnastusest, ei seisne liikmesriikidele seatud kohustus mitte selles, et nad ise tagaksid pensionide väljamaksmise, vaid selles, et nad „tagavad vajalike meetmete võtmise" sellel eesmärgil. Selles suhtes nõustun Euroopa Kohtu järeldustega kohtuotsuses Robins, mille kohaselt isik ei saa lihtsalt väita, et tema pensioni on vähendatud ja seejärel nõuda, et asjaomane liikmesriik selle vähendamise korvaks. Selle asemel on vaja, et nõude esitaja läheks kaugemale ja tõendaks, et see liikmesriik ei ole võtnud nende huvide kaitseks meetmeid, mida saab mõistlikult pidada piisavaks.

57. Nagu loodan käesolevas ettepanekus tõestada, on ebaõigel artikli 8 tõlgendusel, millest Euroopa Kohus on kohtuasjas Robins minu arvates kõige lugupidamise juures lähtunud, muu hulgas niisugune tagajärg, et Euroopa Kohus on hiljem püüdnud seda lahendust õigustada, pidades silmas artikli 8 enda tegelikku sõnastust.

58. Vahest illustreerib seda hästi kohtuotsus Hogan jt[11]. Õigupoolest loobus Euroopa Kohus seal eriliste asjaolude esinemisega seotud tingimusest. Selle asemel märkis ta, et direktiivi 2008/94 artikli 8 nõuetekohase ülevõtmise tingimus on see, et töötaja saab oma tööandja maksejõuetuse korral vähemalt pool vanadushüvitise väärtusest, millele tal on õigus täiendavasse tööandja pensioniskeemi tehtud maksete alusel.[12]

59. Euroopa Kohus lisas hilisemas, 24. novembri 2016. aasta kohtuotsuses Webb-Sämann (C-454/15, EU:C:2016:891, punkt 35), et liikmesriikide kohustus kaitsta töötajaid poole või enama vanaduspensioni kaotuse eest, ei välista seda, et „teistel asjaoludel võidakse tekkinud kahju – isegi juhul, kui selle protsentuaalne osakaal on erinev – käsitada ilmselgelt ebaproportsionaalsena arvestades kohustust kaitsta töötajate huve, mis on ette nähtud [direktiivi 2008/94] artiklis 8".

60. Uusimas sellekohases kohtuotsuses, nimelt 6. septembri 2018. aasta otsuses Hampshire (C-17/17, EU:C:2018:674) kordas Euroopa Kohus, et teatavat kannatatud kahju, isegi kui see on väiksem kui pool eeldatud hüvitistest, saab samuti käsitada ilmselgelt ebaproportsionaalsena arvestades kohustust kaitsta töötajate huve, mis on selles sättes ette nähtud.[13]

11 25. aprilli 2013. aasta kohtuotsus Hogan jt, C-398/11, EU:C:2013:272, punkt 43.

12 Seda otsustades aga kaldus Euroopa Kohus kõrvale arusaamast, mis puudutab vahenditega seotud kohustust.

13 Punkt 50.

61. Kõnealuse 50% kohta ei esitanud Euroopa Kohus ühtegi põhjendust ega suunist küsimuses, milline hüvitiste vähenemine võib muidu kujutada endast asjaomaste töötajate õiguste ilmselgelt ebaproportsionaalset riivet.

62. Võib siiski tähele panna, et kohtuotsustes Webb-Sämann [14] ja Hampshire [15] märkis Euroopa Kohus, et liikmesriikide kohustus tagada vähemalt pool vanadushüvitistest, millele tal on õigus tekkinud pensioniõiguste alusel, mille tarvis ta tegi sissemakseid täiendavasse tööandja pensioniskeemi, kujutab endast iga konkreetse töötaja *individuaalset miinimumtagatist*. Seetõttu näib, et nendes kahes kohtuotsuses asus Euroopa Kohus seisukohale, et 50% reegli kohaldamine ei ammenda selle sätte mõju täielikult. Teisisõnu on liikmesriikidel seega kohustus tagada, et igale töötajale oleks tema tööandja maksejõuetuse korral garanteeritud vähemalt 50% hüvitistest, millele tal on õigus täiendava tööandjapensioniskeemi alusel,[16] kuid see ei vabasta neid kohustusest võtta vajalikud meetmed (finantsmeetmed, usaldatavusnormatiivid vms) töötajate huvide täielikuks kaitsmiseks. Kui vähenemine on väiksem kui 50%, võivad asjaomased töötajad seega saada hüvitist, kui nad tõendavad, et riik on jätnud täitmata vahenditega seotud kohustuse, jättes tagamata, et töötajate huvide kaitseks on võetud vajalikud meetmed (finantsmeetmed, usaldatavusnormatiivid vm). Seega, kohtuotsuses Robins kasutatud sõnastust korrates, isegi kui vähendamine niisuguse alammäärani ei küündi, võib töötaja ikkagi nõuda asjaomaselt liikmesriigilt täielikku korvamist, kui see riik on pannud asjakohaste meetmete võtmisel toime oma kaalutlusõiguse piiride „ilmselge ja raske eiramise“.

63. Neid hiljutisi otsuseid saab seega käsitada kui Euroopa Kohtu vaikset katset eemalduda kohtuotsusest Robins ja liikuda selle asemel sinnapoole, kus minu arvates paikneb direktiivi 2008/94 artikli 8 aluseesmärk: kaitsta *kõiki* tööandjapensioni saajate õigusi kahjuriski eest, mida põhjustab tööandja maksejõuetus.

64. Selles kontekstis võib ebaproportsionaalse kahju esinemist ennast pidada tõendiks, mis kinnitab kummutatavat eeldust, et liikmesriik ei ole täitnud vahenditega seotud kohustust tagada selline kaitse.

65. Igal juhul usun, et Euroopa Kohus peaks rohkem arvesse võtma kannatatud kahju proportsionaalsust.

66. Igas korralikus proportsionaalsuse analüüsis on kontekst mõistagi määrava tähtsusega. Siinkohal tasub meeles pidada, et vanaduspensionide maksmine on juba alates Bismarcki aegadest olnud Euroopa riikides kindlalt ühiskondliku kokkuleppe üks osa. Erapensionidesse investeerimine on mõningate töötajate jaoks selle ühiskondliku kokkuleppe oluline osa, sest just selle mehhanismi kaudu saavad aktiivsetel eluaastatel töötajad säästa pensioniajaks usus, et nad loovad ettenägelikult enda ja oma perekonna jaoks varusid ajaks, mil nende tööaastad lõpevad. Seetõttu on erapensioni võimalus paljude erasektori töötajate jaoks sama olulise tähtsusega majandusotsus nagu maja ostmine või tulevaste võimaluste loomine laste kasvatamise ja hariduse tarvis.

67. See on põhjus, miks isegi osaline pensioniõiguse kaotamine tööandja maksejõuetuse tõttu on asjaomase töötaja jaoks nii ränk ja tõsine asi. Asjaomane töötaja on sunnitud tõdema, et tema parimad kavatsused, mis puudutasid hoolsat säästmist pensioniajaks, on nurjunud välistegurite tõttu, mis ei ole tema kontrolli all, ning peale selle on ka tema suutlikkus sellele kahjule reageerida sageli oluliselt nõrgem vanaduse tõttu. Lihtsalt väljendudes on keskmise 70aastase võime selle majanduskahjuga toime tulla seega suuresti nõrgem, kuna enamiku vanaduspensionäride jaoks ei tule uuesti tööle asumine sisuliselt kõne alla.

14 24. novembri 2016. aasta kohtuotsus, C-454/15, EU:C:2016:891.

15 6. septembri 2018. aasta kohtuotsus, C-17/17, EU:C:2018:674.

16 Nagu Euroopa Kohus on ette näinud, on liikmesriikidel tulemusega seotud kohustus vaid „sellega seoses“, nimelt tagada minimaalne kaitse tase. Vt 24. novembri 2016. aasta kohtuotsus Webb-Sämann, C-454/15, EU:C:2016:891, punkt 35.

68. Erapensionidesse investeerinud pensionäride huvide kaitse kahju eest, mida põhjustab endise tööandja maksejõuetus, peab seega olema liikmesriikide oluline poliitiline eesmärk. Omal moel on see sama elutähtis nagu haridus- või eluasemesüsteemi käigushoidmine või pangahoiuste tagamine.

69. Selles kontekstis, kui PSV ja Saksamaa valitsuse esindajatelt küsiti kohtuistungil, kas pensioniõiguste vähendamine näiteks 25% võrra tööandja maksejõuetuse tõttu kujutaks endast asjaomase vanaduspensionäri jaoks ebaproportsionaalset kahju, kinnitasid nad kõhklemata, et see oleks asjaomase vanaduspensionäri jaoks vaevarikas. Ent ma ei saa mööda mõttest, et niisugune kahju seisneb mõnevõrra enamas: see kujutaks endast niisuguse tulu ootamatut kaotamist, mille saamiseks pärast töötamise lõppu on inimesel olnud igati põhjendatud ootus. Tänapäevane sotsiaalriik eksisteerib just selleks, et kaitsta oma kodanikke sedalaadi potentsiaalselt tõsiste kahjude eest.

70. Seega on selle näol tegu kontekstiga, milles tuleb hinnata võimaliku kahju proportsionaalsust. Kahtlemata on asjakohased teisedki tegurid, suuresti ka küsimus, kas nüüd vanaduspensionäri ja tema ülalpeetavate jaoks kättesaadavad summad on talle äraelamiseks piisavad, arvestades vanaduspensionäride üldist elatustaset asjaomases liikmesriigis.[17]

71. Tõsi küll, tööandjapensionõiguse suhteliselt väikest vähenemist saab üldiselt pidada väheoluliseks või vähemasti selliseks, mis ei nõrgenda isiku pensioniõiguse sisu ja asjaomasele vanaduspensionärile tekitatud vastavat ootust.

72. Ent kui erapensioni kaotust tööandja maksejõuetuse tõttu ei saa pidada väheoluliseks, tuleb seejärel teatavas punktis esile ebaproportsionaalsuse spekter, isegi kui ei ole sellist maagilist taset, millest alates on niisugune kaotus automaatselt ebaproportsionaalne. Vastupidi sellele, millele Euroopa Kohus võib olla oma varasemas praktikas vihjanud, olen seisukohal, et paljudel juhtudel on ebaproportsionaalne ka pensioniõiguse vähenemine vähem kui 50% võrra tööandja maksejõuetuse tõttu. Enamiku vanaduspensionäride pensioniõigused on suhteliselt tagasihoidlikud ja väikegi pensioni vähenemine oleks nende jaoks üldiselt liiga raske koorem.

73. Kuigi selle tuvastab lõpuks eelotsusetaotluse esitanud kohus, väitis G. Baueri esindaja kohtuistungil, et tema tööandjapension võib väheneda suurusjärgus 30–33% (olenevalt tema vanusest), ning kui see on tõesti nii, oleks – kui pidada meeles kogu tema sissetuleku suhteliselt tagasihoidlikku taset, mis isegi vastab 100%-le tema tööandjapensioniõigusest – keeruline järeldada, et kõnealune kahju ei olnud ebaproportsionaalne, pidades silmas üldist konteksti, mida äsja kirjeldasin.

74. Kokkuvõttes olen seisukohal, et need on proportsionaalsuse küsimust mõjutavad tegurid, mida ei ole senises kohtupraktikas vahest piisavalt toonitatud.

75. Sel määral usun niisiis, et Euroopa Kohus peaks liikuma edasi sellistest kohtuotsustest nagu Robins ning vastama teisele eelotsuse küsimusele nii, et asjaolud, millele Euroopa Kohus viitas 24. novembri 2016. aasta kohtuotsuse Webb-Sämann (C-454/15, EU:C:2016:891) punktis 35, tähendavad sellist olukorda, kus hageja tõendab, et liikmesriik ei ole täitnud oma kohustust tagada, et töötajate või

17 Tõepoolest märkis Euroopa Kohus kohtuotsuses Hogan jt (punktis 33), et direktiivi 2008/94 artiklit 8 tuleb tõlgendada nii, et otsustades selle üle, kas liikmesriik on täitnud nimetatud artikliga kehtestatud kohustust, ei ole lubatud võtta arvesse riiklikku pensionihüvitist. Usun siiski, et seda seisukohta väljendades pidas Euroopa Kohus silmas üksnes 50% künnist. Esiteks ei olnud selle kohtuotsuse tegemise ajaks veel leitud kohtuotsustes Webb-Sämann ja Hampshire kasutatud lahendust. Teiseks ei saa sellest, et artikkel 8 hõlmab vaid nõudeid seoses täiendavate tööandja või tööandjatevaheliste pensioniskeemidega, mis ei kuulu riiklikesse sotsiaalkindlustusskeemidesse, loogiliselt eeldada, et riigipensioni hüvitisi ei või selle hindamisel, kas liikmesriik on selles artiklis sätestatud kohustuse täitnud, arvesse võtta. Tagatise kohaldamisala erineb nimelt selle suurusest. Sotsiaalkindlustuse valdkonnas on tavaline, et hüvitise väljamaksmine otsustatakse konkreetse olukorra põhjal (puue, raske puue, orvuksjäämine), kuid summa varieerub olenevalt välistest teguritest nagu kogusissetulek. Euroopa Kohtu tõlgendus otsuses Hogan jt on aga õige, kui lähtuda 50% perspektiivist, kuna selle hindamisel, kas toimunud vähendamine ületab kõnealust künnist, tuleb arvesse võtta üksnes tööandja või tööandjatevahelistest pensioniskeemidest makstud hüvitisi.

tööandja ettevõttest lahkunud isikute huvide kaitseks on võetud vajalikud meetmed, ja kus pensioniõiguste vähendamine oli kas väheolulisest kõrgemal tasemel või selline, mis muul moel sisuliselt nõrgendab õigust saada tööandjapensioni, mille saamiseks oleks olnud pensionäril igati põhjendatud ootus, kui tööandja ei oleks muutunud maksejõuetuks.

Kolmas küsimus

76. Kolmandas küsimuses palub eelotsusetaotluse esitanud kohus selgitada, kas juhul, kui liikmesriik ei ole direktiivi 2008/94 nõuetekohaselt riigisisesesse õigusesse üle võtnud, saab pöörduda artiklile 8 tuginedes selle liikmesriigi vastu liikmesriigi kohtusse.

77. Selles aspektis, nagu eespool selgitasin, oli Euroopa Kohus esialgu ettevaatlik, märkides, et direktiivi artikkel 8 ega selle direktiivi teised sätted ei sisalda elemente, mis võimaldaksid täpselt määrata hüvitiste saamise õiguste kaitseks ette nähtud miinimumtaset, ning asjaomase liikmesriigi vastutus oleneb liikmesriigi kaalutlusõiguse piiride ilmselge ja raske eiramise tuvastamisest.[18]

78. Kohtuotsuses Hampshire[19] loobus Euroopa Kohus osalt oma varasemast ettevaatlikkusest ja märkis seoses liikmesriikide kohustusega garanteerida vähemalt pool vanadushüvitisest, millele töötajatel oleks tavaliselt õigus, et artiklile 8 tuginedes saab pöörduda liikmesriigi vastu liikmesriigi kohtusse niipea, kui töötaja kaotab üle 50% oma hüvitistest.

79. Sellele järeldusele jõudes märkis Euroopa Kohus, et kohtupraktika kohaselt võivad isikud tugineda direktiivi sättele liikmesriigi vastu juhul, kui see säte on tingimusteta ja piisavalt täpne, ning et sellekohase hinnangu andmisel tuleb arvesse võtta kolme aspekti: tuleb määrata kindlaks artiklis 8 ette nähtud kaitset saavad isikud, kõnealuse kaitse sisu ja kaitse tagamise eest vastutav isik.[20]

80. Olen Euroopa Kohtu analüüsiga selles aspektis täielikult sama meelt, isegi kui Euroopa Kohtu põhjendused seoses artikliga 8 võimaldatava kaitse tagamise eest vastutava isiku kindlakstegemisega väärivad konteksti asetamist.

81. Direktiivi 2008/94 artikliga 8 ette nähtud kaitset saama õigustatud isikute kindlaksmääramise osas selgub selle sätte sõnastusest, et selle direktiivi eesmärk on kaitsta töötajaid, keda mõjutab tööandja maksejõuetus.[21]

82. Direktiivi 2008/94 artikliga 8 ette nähtud kaitse tagamise eest vastutavate isikute kindlaksmääramise osas tuleneb artiklist 8 selgelt ja tingimusteta, et nendeks on liikmesriigid.

83. Artikkel 8 jätab liikmesriikidele tõsi küll mõningase kaalutlusruumi. See kaalutlusruum on sisuliselt seotud vahenditega, mille abil tuleb tagada artikli 8 täitmine.[22] Seetõttu ei puuduta see artikliga 8 ette nähtud kaitse tagamise eest vastutavate isikute – s.o liikmesriikide – kindlaksmääramist.

18 25. jaanuari 2007. aasta kohtuotsus Robins jt, C-278/05, EU:C:2007:56, punktid 80 ja 82.

19 6. septembri 2018. aasta kohtuotsus C-17/17, EU:C:2018:674.

20 *Ibid*., punkt 56.

21 *Ibid*., punkt 57.

22 Vt selle kohta 18. oktoobri 2001. aasta kohtuotsus Gharehveran, C-441/99, EU:C:2001:551, punkt 44.

84. Lõpuks mis puudutab direktiivi 2008/94 artiklis 8 ette nähtud kaitse sisu, saab liikmesriigi kohtutes sellele artiklile vahetult tugineda, olgugi et liikmesriikidel on artikli 8 ülevõtmise vormi ja viisi kindlaksmääramisel suur kaalutlusruum. [23] Kuigi liikmesriikidel on teatav kaalutlusruum Euroopa Liidu õiguse sätte ülevõtmisel, saab sellele sättele siiski liikmesriigi vastu tugineda, kui viimane selle kaalutlusruumi piire ületab, eriti kui tema riigisiseste õigusaktidega ei ole ette nähtud minimaalset kaitset, mida see säte nõuab. [24]

85. Sellest tuleneb, et artiklis 8 ette nähtud minimaalset kaitset silmas pidades ja arvestades seda, et Euroopa Kohus märkis, et see minimaalne kaitse seisneb kohustuses kaitsta töötajaid neile tekkinud õiguste rohkem kui 50% suuruse vähenemise eest, tuleb igal juhul järeldada, et kui liikmesriik sellist kaitset ei anna, on ta oma kaalutlusruumi piire ületanud. Seega saab niisugust rikkumist liikmesriigile vahetult ette heita.

86. Kohtuotsuse Webb-Sämann [25] punktis 35 viidatud liikmesriikide kohustuse osas tagada vajalike meetmete võtmine, et hoida ära ebaproportsionaalset kahju, ei ole Euroopa Kohus küll osutanud, millisele olukorrale ta viitab. Sellegipoolest ei tohi unustada, et kohustust ei saa pidada selgeks ja täpseks mitte ainult siis, kui see on tekstis sõnaselgelt ette nähtud, vaid ka siis, kui seda saab sellest tekstist üldtunnustatud tõlgendusmeetodite abil tuletada, millega on minu arvates tegu käesolevas kohtuasjas, kuna artikli 8 sõnastusest saab järeldada, et see artikkel kaitseb töötajate õigusi täielikult.

87. Ent kuna asjaomasel liikmesriigil on kohustus vaid vahendite suhtes, on hagejatel vaja tõendada, et liikmesriigi võetud meetmetest sellise kaitse tagamiseks ei piisanud, eeldusel et ebaproportsionaalse kahju esinemist peetakse tõendiks, mis kinnitab eeldust sellise ebapiisavuse kohta.

88. Samuti tuleb tähele panna, et artikliga 8 ette nähtud kaitse on seotud vahetult või tulevikus tekkivate õigustega – ning selle mõiste määratleb liikmesriigi õigus –, mitte nende õiguste rahaliste tagajärgedega. On ju kahte liiki täiendavaid pensioniskeeme: „kindlaksmääratud hüvitistega pensioniskeemid“ ja „kindlaksmääratud sissemaksetega pensioniskeemid“. [26] Seega, kui isikule liikmesriigi õiguse kohaselt tekkinud õigused on vaid õigused osaleda kasumis, mitte – nagu Saksamaa õiguses näib olevat – õigused kindlaksmääratud summas hüvitistele, on liikmesriigil kohustus tagada, et töötaja saab tõepoolest *täies ulatuses* kasutada õigust sellisele osalusele, ilma et see puudutaks töötajale lõpuks välja makstavat summat.

89. Kokkuvõttes teen ettepaneku vastata kolmandale küsimusele jaatavalt, st et direktiivi 2008/94 artiklil 8 on vahetu õigusmõju ja kui liikmesriik ei ole direktiivi riigisisesesse õigusesse üle võtnud või ei ole teinud seda nõuetekohaselt, tulenevad sellest sättest õigused, millele isik saab tugineda liikmesriigi kohtus liikmesriigi vastu.

23 Vt 25. jaanuari 2007. aasta kohtuotsus Robins, C-278/05, EU:C:2007:56, punktid 36–45, ja 25. juuli 2018. aasta kohtuotsus Guigo, C-338/17, EU:C:2018:605, punktid 30 ja 31.

24 Vt selle kohta 25. aprilli 2013. aasta kohtuotsus Hogan jt, C-398/11, EU:C:2013:272, punkt 46.

25 24. novembri 2016. aasta kohtuotsus C-454/15, EU:C:2016:891.

26 Nagu nimestki mõista, tähendab kindlaksmääratud väljamaksetega pensioniskeem, et asjaomane isik saab kindlaksmääratud pensioni, mis võib nõuda tööandjalt täiendavaid makseid, kui tehtud investeeringud ei ole piisavalt tulemuslikud, samal ajal kui kindlaksmääratud sissemaksetega pensioniskeemis olenevad väljamaksed sellest, kui tulemuslikud on olnud tööandja poolt makstud kindlaksmääratud sissemaksega tehtud investeeringud.

Neljas küsimus

90. Neljandas küsimuses palub eelotsusetaotluse esitanud kohus selgitada, kas eraõiguslikku organisatsiooni, kelle liikmesriik on – tööandjatele siduvalt – määranud maksejõuetuskindlustuse andjana spondeerima tööandja pensionimakseid ja kes kuulub riikliku finantsjärelevalve alla ning kogub tööandjatelt kohustusliku seadusjärgse maksejõuetuskindlustuse sissemakseid ja saab nagu ametiasutus luua haldusdokumendi alusel täitemenetluse algatamise eeldused, tuleb seoses tööandjapensioni maksmisega pidada selle liikmesriigi avaliku sektori asutuseks, nii et tema vastu hagi esitades saab tugineda vahetult direktiivi sättele.

91. Selles suhtes ei tohi unustada, et Euroopa Kohus juba on märkinud, et õigussubjektid ei saa tugineda direktiivi tingimusteta ja piisavalt täpsetele sätetele mitte üksnes liikmesriigi ja kõigi tema valitsemisalasse kuuluvate haldusorganite vastu, näiteks detsentraliseeritud ametiasutuste vastu, vaid ka niisuguste asutuste, organisatsioonide ja organite vastu, mis alluvad riigile või on riigi kontrolli all või millel on laiemad volitused võrreldes nendega, mis tulenevad eraõiguslike isikute vahelistele suhetele kohaldatavatest eeskirjadest.[27]

92. Sellised asutused, organisatsioonid ja organid eristuvad eraõiguslikest isikutest ja nad on samastatavad liikmesriigiga kas seetõttu, et nad on laiemas mõttes riigile kuuluvad avalik-õiguslikud juriidilised isikud või et riigiasutus on andnud neile avaliku ülesande ja neil on selleks eespool osutatud laiemad volitused.[28]

93. Kuna eelotsusetaotluse esitanud kohus on oma küsimuses viidanud juhtumile, mille puhul liikmesriik on – tööandjatele siduvalt – määranud maksejõuetuskindlustuse andjaks teatava asutuse, kes spondeerib tööandjapensioni hüvitisi, ning andnud talle õiguse koguda tööandjatelt kohustusliku seadusjärgse maksejõuetuskindlustuse sissemakseid, tuleb seda asutust samastada riigiga ka siis, kui see asutus on eraõiguslik.

94. Selleks aga, et direktiivist tulenev kohustus oleks ühe või teise asutuse suhtes vahetult täitmisele pööratav, peab selle asutuse ülesannete hulka otseselt või kaudselt kuuluma selle kohustuse rakendamine. Lihtsalt see, kui liikmesriik annab asutusele erivolitused, ei tähenda, et seda asutust saab pidada vastutavaks sellele liikmesriigile liidu õigusega seatud kohustuse täitmise eest.

95. Eelotsusetaotluse esitanud kohus viitab oma küsimuses olukorrale, kus liikmesriik on määranud ühe asutuse tööandjapensionide eest vastutama. Kohtutoimikust ja kohtuistungil antud teabest aga näib nähtuvat, et Saksamaa valitsuse poolt Pensions-Sicherungs-Verein VVaG-le antud ülesanded puudutavad vaid neid olukordi, kus tööandja on korraldanud tööandjapensioni otsese lubaduse või *Direktversicherungi* („otsekindlustus“) või *Unterstützungskasse* (tööandjast õiguslikult sõltuv kindlustusettevõtja) või *Pensionsfonds*'i (pensionifond) kaudu.[29] Seega ei ole hõlmatud olukord, kus tööandja on korraldanud tööandjapensioni *Pensionskasse* (pensionikassa) – käesoleval juhul PKDW – kaudu.

96. Igal juhul tuleb liikmesriigi kohtul, pidades silmas selle kohustuse eripära, millele tuginetakse – s.o kohtuotsuse Webb-Sämann[30] punktis 35 viidatud ebaproportsionaalse kahju vältimise kohustuse rikkumist – hinnata, kas see liikmesriik on selle kohustuse sellele üksusele delegeerinud või mitte.[31]

27 Vt 10. oktoobri 2017. aasta kohtuotsus Farrell, C-413/15, EU:C:2017:745, punkt 33.

28 *Ibid.*, punkt 34.

29 Pensioniseaduse § 7 esimene lõik.

30 24. novembri 2016. aasta kohtuotsus C-454/15, EU:C:2016:891.

31 16. detsembri 1993. aasta kohtuotsuses Wagner Miret, C-334/92, EU:C:1993:945, punkt 18, ja 18. oktoobri 2001. aasta kohtuotsuses Gharehveran, C-441/99, EU:C:2001:551, punkt 38, märkis Euroopa Kohus seega, et direktiivi 80/987 artiklis 3 (nüüd direktiivi 2008/94 artiklis 3) on ette nähtud, et „tööandja maksejõuetuse direktiiv ei kohusta liikmesriike looma ühtset garantiiasutust kõikide töötajate kategooriate jaoks ega seega tooma kõrgema tasandi juhtivtöötajaid teiste töötajate kategooriate jaoks loodud garantiiasutuse vastutusalasse“.

97. Sellepärast teen ettepaneku vastata neljandale küsimusele nii, et kui liikmesriik on – tööandjatele siduvalt – määranud maksejõuetuskindlustuse andjaks eraõigusliku organisatsiooni, kes spondeerib tööandjapensioni hüvitisi ja kuulub riikliku finantsjärelevalve alla ning kogub tööandjatelt kohustusliku seadusjärgse maksejõuetuskindlustuse sissemakseid ja saab nagu ametiasutus algatada haldusdokumendi alusel täitemenetluse, tuleb seda organisatsiooni pidada selle liikmesriigi avaliku sektori asutuseks. Direktiivi 2008/94 artiklis 8 ette nähtud kohustuse täitmata jätmist saab sellisele asutusele siiski ette heita vaid juhul, kui see kohustus kuulub talle riigi poolt delegeeritud ülesannete hulka, mille määrab kindlaks liikmesriigi kohus.

Järeldused

98. Nendel kaalutlustel teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Bundesarbeitsgerichti (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim töökohus) küsimustele järgmiselt:

1. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 22. oktoobri 2008. aasta direktiivi 2008/94/EÜ töötajate kaitse kohta tööandja maksejõuetuse korral artiklit 8 tuleb tõlgendada nii, et selle kohaldamisalasse kuulub selline maksete kaotamine nagu põhikohtuasjas, kui neid makseid tegi endine tööandja selleks, et liikmesriigi õiguse nõuete kohaselt korvata tööandjapensioni vähenemine.

2. Asjaolud, millele Euroopa Kohus viitas 24. novembri 2016. aasta kohtuotsuse Webb-Sämann (C-454/15, EU:C:2016:891) punktis 35, tähendavad sellist olukorda, kus hageja tõendab, et liikmesriik ei ole täitnud oma kohustust tagada, et töötajate või tööandja ettevõttest lahkunud isikute huvide kaitseks on võetud vajalikud meetmed, ja kus pensioniõiguste vähenemine oli kas väheolulisest kõrgemal tasemel või selline, mis muul moel sisuliselt nõrgendab õigust saada tööandjapensioni, mille saamiseks oleks olnud pensionäril igati põhjendatud ootus, kui tööandja ei oleks muutunud maksejõuetuks.

3. Direktiivi 2008/94 artiklil 8 on vahetu õigusmõju, nii et kui liikmesriik ei ole seda direktiivi riigisisesesse õigusesse üle võtnud või ei ole teinud seda nõuetekohaselt, tulenevad sellest sättest õigused, millele isik saab tugineda liikmesriigi kohtus liikmesriigi vastu.

4. Kui liikmesriik on – tööandjatele siduvalt – määranud maksejõuetuskindlustuse andjaks eraõigusliku organisatsiooni, kes spondeerib tööandjapensioni hüvitisi ja kuulub riikliku finantsjärelevalve alla ning kogub tööandjatelt kohustusliku seadusjärgse maksejõuetuskindlustuse sissemakseid ja saab nagu ametiasutus algatada haldusdokumendi alusel täitemenetluse, tuleb seda organisatsiooni pidada selle liikmesriigi avaliku sektori asutuseks. Direktiivi 2008/94 artiklis 8 ette nähtud kohustuse täitmata jätmist saab sellisele asutusele siiski ette heita vaid juhul, kui see kohustus kuulub talle riigi poolt delegeeritud ülesannete hulka, mille määrab kindlaks liikmesriigi kohus.