



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (kuues koda)

15. oktoober 2015*

Eelotsusetaotlus — ELTL artiklid 107 ja 108 — Finantskriis — Abi finantssektorile —
Abi kokkusobivus siseturuga — Euroopa Komisjoni otsus — Ümberstruktureerimisele kuuluv
finantsüksus — Töötaja koondamine — Siseriiklikud õigusnormid, mis käsitlevad hüvitise summat
koondamise korral

Liidetud kohtuasjades C-352/14 ja C-353/14,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Juzgado de lo Social n° 2 de Terrassa (Terrassa sotsiaalkohus nr 2, Hispaania) 8. juuli 2014. aasta otsustega esitatud eelotsusetaotlused, mis saabusid Euroopa Kohtusse 22. juulil 2014, menetlustes

Juan Miguel Iglesias Gutiérrez (C-352/14),

Elisabet Rion Bea (C-353/14)

versus

Bankia SA,

Sección Sindical UGT,

Sección Sindical CCOO,

Sección Sindical ACCAM,

Sección Sindical CSICA,

Sección Sindical SATE,

Fondo de Garantía Salarial,

EUROOPA KOHUS (kuues koda),

koosseisus: kohtunik E. Levits koja presidendi ülesannetes, kohtunikud M. Berger (ettekandja) ja S. Rodin,

kohtujurist: M. Wathelet,

kohtusekretär: A. Calot Escobar,

arvestades kirjalikku menetlust,

* Kohtumenetluse keel: hispaania.

arvestades seisukohti, mille esitasid:

- Bankia SA, esindaja: *abogada* H. Monzón Pérez,
- Hispaania valitsus, esindaja: M. Sampol Pucurull,
- Euroopa Komisjon, esindajad: L. Flynn ja É. Gippini Fournier,

arvestades pärast kohtujuristi ärakuulamist tehtud otsust lahendada kohtuasi ilma kohtujuristi ettepanekuta,

on teinud järgmise

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlused puudutavad ELTL artiklite 107 ja 108 tõlgendamist.
- 2 Taotlused on esitatud kahes kohtumenetluses, mis käsitlevad vastavalt J.M. Iglesias Gutiérreze ja E. Rion Bea hagisid Bankia SA (edaspidi „Bankia”), erinevate ametiühingute ning Fondo de Garantía Salarial (töötasu tagatisfond) vastu seoses nende koondamisega Bankia poolt.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

Määrus (EÜ) nr 659/1999

- 3 Nõukogu 22. märtsi 1999. aasta määruse (EÜ) nr 659/1999, millega kehtestatakse üksikasjalikud eeskirjad [ELTL artikli 108] kohaldamiseks (EÜT L 83, lk 1; ELT eriväljaanne 08/01, lk 339), II peatükis „Abist teatamise kord” asuva artikli 7 lõigetes 1–5 on sätestatud:
 - „1. Ilma et see piiraks artikli 8 kohaldamist, lõpetatakse ametlik uurimismenetlus otsusega, nagu on ette nähtud käesoleva artikli lõigetes 2–5.
 - 2. Kui komisjon leiab, vajaduse korral pärast kõnealuse liikmesriigi tehtud muudatusi, et meede, millest teatati, ei kujuta endast abi, siis võtab ta selle kohta vastu otsuse.
 - 3. Kui komisjon leiab, vajaduse korral pärast kõnealuse liikmesriigi tehtud muudatusi, et teatatud meetme ühisturuga kokkusobivuse kohta ilmnenu kahtlused on kõrvaldatud, otsustab ta, et nimetatud meede sobib ühisturuga kokku (edaspidi „positiivne otsus”). Otsuses tuleb täpsustada, millist [EL toimimise lepingu] erandit on kohaldatud.
 - 4. Komisjon võib positiivsele otsusele lisada tingimused, mille täitmisel võib abi lugeda ühisturuga kokkusobivaks, ja sätestada kohustused, mis võimaldavad jälgida otsuse täitmist (edaspidi „tingimuslik otsus”).
 - 5. Kui komisjon leiab, et abi, millest teatati, ei sobi ühisturuga kokku, otsustab ta, et abi ei tohi kehtestada (edaspidi „negatiivne otsus”).”

4 Määruse artikkel 25 täpsustab:

„Vastavalt II, III, IV, V ja VII peatükile tehtud otsused adresseeritakse kõnealusele liikmesriigile. [...]”

BFA kontserni ümberstruktureerimise otsus

5 Tulenevalt finantskriisist, mis vallandus 2008. aastal, teavitasid Hispaania ametivõimud 9. novembril 2012 komisjoni Banco Financiero y de Ahorro SA ja tema tütarettevõtja Bankia (edaspidi ühiselt „BFA kontsern”) ümberstruktureerimiskavast.

6 Euroopa Komisjon tegi 28. novembril 2012 otsuse C(2012) 8764 (final) riigiabi kohta, mida Hispaania ametivõimud andsid BFA kontserni ümberstruktureerimiseks ja rekapiitalseerimiseks (edaspidi „BFA ümberstruktureerimise otsus”). Selle otsuse punktides 217 ja 218 tõdes komisjon, et teatatud meetmed kujutavad endast abi ELTL artikli 107 lõike 1 tähenduses, kuid arvestades Hispaania Kuningriigi võetud kohustusi, tuleb neid pidada siseturuga kokkusobivaks vastavalt ELTL artikli 107 lõike 3 punktile b.

7 Teatatud meetmete kokkusobivust hinnates viitab komisjon Hispaania Kuningriigi teatud kohustustele. BFA kontserni ümberstruktureerimise otsuse punktis 215 märgib ta eelkõige:

„Lisaks laiaulatuslikele struktuurilistele meetmetele kohustus Hispaania Kuningriik järgima teisi tegevuspiiranguid kuni detsembrini 2017, mil ümberkorraldamine lõpeb [...], ja tagama, et BFA kontsern:

(i) [...] järgiks töötasusid ja hüvitisi käsitlevaid kehtivaid õigusnorme ja eelkõige sätteid, mis käsitlevad krediitiasutuste suhtes kohaldatavaid töötasu piire, sama moodi nagu piiranguid, mis võivad tuleneda asjaolust, et tegemist on valitsuse kontrollitava üksuse või kontserniga [...]

Valitsus kohustub samuti tagama hüvitiste ja töötasudega seonduvalt avalike ressursside kõige tõhusama kasutamise vastavalt põhimõtetele, mille alusel on vastu võetud kuninga seadusandlik dekreet nr 24/2012. Seega peab olema tagatud, et ümberstruktureerimise protsess oleks väga range, nii et koondamishüvitised jääksid seadusliku alammäära lähedale, võimaldades siiski teatud määral paindlikkust, et vältida protsessi viibimist: valitsus koostab samuti vajaduse korral ettepaneku üld- ja personalikulude vähendamiseks, juhul kui kasumiaruanne on jätkuvalt negatiivne.

[...]”. [mitteametlik tõlge]

8 Hispaania Kuningriigi pakutud kohustused on välja toodud asjaomasele otsusele lisatud kohustuste nimekirjas. Selle nimekirja punktides 84 ja 85 sätestatud tegevusmeetmete ja ettevõtja juhtimist käsitlevate eeskirjade raames on ära nimetatud sama otsuse punktis 215 mainitud kohustused.

Hispaania õigus

9 Töötajate põhimäärust käsitleva seaduse, mis kiideti heaks kuninga 24. märtsi 1995. aasta seadusandliku dekreediga nr 1/1995, millega kiidetakse heaks töötajate põhimäärust käsitleva seaduse konsolideeritud redaktsioon (Real Decreto Legislativo 1/1995 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, *Boletín Oficial del Estado*, edaspidi „BOE”, nr 75, 29.3.1995, lk 9654) – redaktsioonis, mis tuleneb 6. juuli 2012. aasta seadusest nr 3/2012 tööturu reformimiseks võetavate kiireloomuliste meetmete kohta (Ley 3/2012 de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, *BOE* nr 162, 7.7.2012, lk 49113) – (edaspidi „töötajate põhimäärus”) artikli 51 lõikes 1 sätestatud määratluse kohaselt loetakse töölepingute kollektiivseks ülesütlemiseks „töölepingute ülesütlemist majanduslikel, tehnilistel, organisatoorsetel või tootmisega seonduvatel põhjustel”, kui 90 päeva jooksul öeldakse tööleping üles asjaomase ettevõtja töötajate koguarvu põhjal

kindlaks määratud minimaalsel arvil töötajatest. Kõnealune säte täpsustab, et „majanduslikud põhjused esinevad juhul, kui ettevõtja tulemustest nähtub negatiivne majanduslik olukord, nt tegelik või ettenähtav kahjum või tavapäraste sissetulekute või müügi taseme pidev langus”.

10 Töötajate põhimääruse artikkel 52 näeb ette, et töölepingu võib üles öelda objektiivsetel põhjustel, „kui esineb mõni [töötajate põhimääruse] artikli 51 lõikes 1 sätestatud põhjustest ja kui ülesütlemine puudutab väiksemat hulka töötajaid, kui kõnealuses sättes ette nähtud”.

11 Töölepingu objektiivsetel põhjustel ülesütlemise vormi ja tagajärgede kohta sätestab töötajate põhimääruse artikli 53 lõige 1:

„Eelmise artikli sätete alusel töölepingu ülesütlemise kokkuleppe sõlmimisel tuleb täita järgmised tingimused:

a) töötajat tuleb kirjalikult teavitada töölepingu ülesütlemise põhjusest;

b) töötajale tuleb samal ajal kirjaliku teatise edastamisega maksta hüvitist summas 20 päeva töötasu iga tööaasta eest, vähem kui aastase perioodi puhul leitakse hüvitisest summa proportsionaalselt töötatud kuudega; maksimaalselt võib hüvitisest summa ulatuda 12 kuu töötasuni.

[...]”.

12 Töötajate põhimääruse artikli 56 lõige 1 on sõnastatud järgmiselt:

„Kui töölepingu ülesütlemine tunnistatakse alusetuks, võib tööandja viie päeva jooksul kohtuotsuse teatavastegemisest otsustada, kas ennistada töötaja tööle või maksta talle hüvitist summas 33 päeva töötasu iga tööaasta eest; vähem kui aastase perioodi puhul leitakse hüvitisest summa proportsionaalselt töötatud kuudega; maksimaalselt võib hüvitisest summa ulatuda 24 kuu töötasuni. Hüvitise maksmine toob kaasa töölepingu lõppemise alates tegelikust töötamise lõpetamisest.”

13 Seaduse nr 3/2012 viies üleminekusäte näeb ette:

„1. [Töötajate põhimääruse] artikli 56 lõikes 1 ette nähtud hüvitist kohaldatakse töölepingute suhtes, mis on sõlmitud alates 12. veebruarist 2012.

2. Enne 12. veebruari 2012 sõlmitud töölepingute alusetu ülesütlemise puhul makstav hüvitis vastab 45 päeva töötasule iga tööaasta eest enne seda kuupäeva; vähem kui aastase perioodi puhul leitakse hüvitisest summa proportsionaalselt töötatud kuudega, ja 33 päeva töötasule iga tööaasta eest peale seda kuupäeva ning vähem kui aastase perioodi puhul leitakse hüvitisest summa samuti proportsionaalselt töötatud kuudega. Hüvitise summa ei tohi ületada 720 päeva töötasu, välja arvatud juhul, kui enne 12. veebruari 2012 töötatud aja eest hüvitise arvutamisel tulenev päevade arv on suurem, millisel juhul moodustabki see hüvitise ülemmäära, kuid mingil juhul ei tohi see summa siiski ületada 42 kuu töötasu.

[...]”.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

14 J. M. Iglesias Gutiérrez ja E. Rion Bea olid Bankia töötajad alates vastavalt 1. aprillist 1991 ja 2. juunist 2008.

- 15 Arvestades, et ümberstruktureerimiskava täitmisel tuli tegevust vähendada, sõlmis Bankia 8. veebruaril 2013 kokkuleppe ametühingutega, kes esindasid 97,86% töötajatest. Kokkulepe nägi ette selles kindlaks määratud majanduslikel tingimustel 4500 töökoha kaotamise enne 31. detsembrit 2015. Samuti nägi kõnealune kokkulepe eelkõige koondamise puhul ette hüvitise maksmise, mille keskmine suurus oli 30 päeva töötasu iga töötatud aasta kohta.
- 16 E. Rion Beale ja J. M. Iglesias Gutiérrezele anti vastavalt 25. oktoobril 2013 ja 21. novembril 2013 teada, et nende töölepingud öeldakse üles vastavalt 12. novembril 2013 ja 10. detsembril 2013 ning et neile makstakse hüvitist, mille summa arvutatakse välja 8. veebruari 2013. aasta kokkuleppes määratud korra kohaselt.
- 17 J. M. Iglesias Gutiérrez ja E. Rion Bea mõlemad esitasid Juzgado de lo Social n° 2 de Terrassale hagid, milles palusid tunnistada nende koondamine alusetuks ja mõista nende kasuks välja maksimaalne seadusest tulenev hüvitis, mida sellisel juhul kohaldatakse, st hüvitis, mis jääb 33 ja 45 päeva töötasu vahele iga töötatud aasta kohta.
- 18 Neil asjaoludel otsustaski Juzgado de lo Social n° 2 de Terrassa menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused, mille sõnastus on kohtuasjades C-352/14 ja C-353/14 identne:
- „Hagi raames, mille on esitanud Bankia [...] töötaja oma töölepingu ülesütlemise vastu töölepingute kollektiivse ülesütlemise raames, mida reguleerib kokkulepe, mille suhtes on tehtud [BFA kontserni ümberstruktureerimise] otsus:
1. Kas töötajate põhimääruse [...] artikkel 56, [...] seaduse nr 3/2012 [...] viies üleminekusäte ning 10. oktoobri 2011. aasta seaduse nr 36/2011, mis reguleerib sotsiaalkohtuid (Ley 36/2011 Reguladora de la Jurisdicción Social), artiklid 123 ja 124, mis viitavad kaudselt eespool nimetatud sätetele, on vastuolus ELTL artiklitega 107 ja 108, kuna need sisuliselt suurendavad hüvitisi, mis on heaks kiidetud [BFA kontserni ümberstruktureerimise] otsusega?
 2. Kas eespool nimetatud liidu õigusnormide ja [BFA kontserni ümberstruktureerimise] otsusega on vastuolus kõnealuste siseriiklike sätete selline tõlgendus, mis lubab siseriiklikul kohtul põhjendatuks tunnistatud koondamisel makstavaid hüvitisi vähendada kuni siseriiklikes õigusnormides ette nähtud miinimumini?
 3. Kas eespool nimetatud liidu õigusnormide ja [BFA kontserni ümberstruktureerimise] otsusega on vastuolus kõnealuste siseriiklike sätete selline tõlgendus, mis lubab siseriiklikul kohtul alusetuks tunnistatud koondamisel makstavaid hüvitisi muuta vastavalt konsultatsioonide käigus kokku lepitud summale, tingimusel, et see on suurem kui seadusest tulenev alammäär, kuid väiksem kui seadusest tulenev ülemäär?”
- 19 Euroopa Kohtu presidendi 9. septembri 2014. aasta otsusega liideti kohtuasjad C-352/14 ja C-353/14 menetluse kirjaliku ja suulise osa ning kohtuotsuse huvides.

Eelotsuse küsimuste analüüs

- 20 Selliselt sõnastatud küsimustega palub eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtul võtta seisukoht teatud siseriiklike õigusnormide kooskõla suhtes liidu õigusega.
- 21 Sellega seoses tuleb meenutada, et ELTL artiklis 267 kehtestatud koostöökord põhineb liikmesriikide kohtute ja Euroopa Kohtu ülesannete selgel eristamisel. Selle artikli alusel algatatud menetluse raames on siseriiklike õigusnormide tõlgendamine liikmesriikide kohtute, mitte Euroopa Kohtu ülesanne ning Euroopa Kohus ei ole pädev otsustama, kas siseriiklikud õigusnormid on liidu õigusnormidega kooskõlas. Samas on Euroopa Kohus pädev andma liikmesriigi kohtule kõik liidu õigusest tulenevad

- tõlgendusjuhised, mille alusel on liikmesriigi kohtul võimalik hinnata siseriiklike õigusnormide kooskõla liidu õigusega (vt eelkõige kohtumäärus Debiasi, C-560/11, EU:C:2012:802, punkt 19 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 22 Kuigi Euroopa Kohtul palutakse eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimuste sõnastusest nähtuvalt otsustada, kas siseriiklik õigusnorm on liidu õigusega kooskõlas, ei takista miski Euroopa Kohut siiski andmast eelotsusetaotluse esitanud kohtule tarvilikku vastust, jagades sellele kohtule liidu õigusest tulenevaid tõlgendusjuhiseid, mis võimaldavad tal endal otsustada, kas siseriiklik õigus on liidu õigusega kooskõlas (vt eelkõige kohtumäärus Debiasi, C-560/11, EU:C:2012:802, punkt 20 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 23 Seega tuleb esitatud küsimusi mõista nii, et nendega soovitakse sisuliselt teada, kas BFA kontserni ümberstruktureerimise otsuse ja ELTL artiklitega 107 ja 108, millel see otsus põhineb, on vastuolus selle otsuse kohaldamisalasse kuuluva töölepingute kollektiivse ülesütlemisega seotud kohtuvaidluse raames selliste siseriiklike õigusnormide kohaldamine, mis määravad töötajale alusetu koondamise eest makstavate hüvitiste summaks suurema summa, kui on seaduses ette nähtud alammäär.
- 24 Neid küsimusi tuleb analüüsida koos.
- 25 Riigiabi kontrollisüsteemi rakendamine liidu õiguses põhineb abi määramise plaanide ennetaval kontrollimisel, mille eesmärk on tagada, et antakse üksnes siseturuga kokkusobivat abi.
- 26 Selle kontrollisüsteemi rakendamise eest vastutavad esiteks komisjon ja teiseks siseriiklikud kohtud, kelle vastavad ülesanded on küll täiendavat laadi, kuid siiski eraldiseisvad. Kui abimeetmete siseturuga kokkusobivuse hindamine kuulub komisjoni ainupädevusse, alludes Euroopa Liidu kohtute kontrollile, on siseriiklike kohtute ülesanne tagada õigussubjektide õiguste kaitse riigi ametivõimude ELTL artikli 108 lõikes 3 sätestatud keelu – rakendada plaanitud abi enne komisjoni otsust selle kokkusobivuse kohta – võimaliku rikkumise eest (vt selle kohta kohtuotsus Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755, punktid 27 ja 28 ning seal viidatud kohtupraktika).
- 27 Kui komisjon teeb pärast kontrollimist positiivse otsuse määruse nr 659/1999 artikli 7 lõike 3 tähenduses, on ühtlasi selge, et käesoleva otsuse punktis 25 kirjeldatud eesmärk on kaitstud ja et asjaomast abi võib anda (vt selle kohta kohtuotsus CELF ja ministre de la Culture et de la Communication, C-199/06, EU:C:2008:79, punkt 49).
- 28 Samas on see abi andmise luba kehtiv vaid siis, kui on järgitud kõiki asjaolusid, mida komisjon kõnealuse meetme kokkusobivuse hindamisel arvesse võttis. Eelkõige juhul, kui teatatud meede hõlmab asjaomase liikmesriigi ettepanekul kohustusi, millega ta nõustus, tuleb järeldada, et need kohustused kuuluvad heakskiidetud meetme juurde. Selline on olukord ka põhikohtuasjades, kus komisjon võttis oma hinnangu andmisel arvesse Hispaania Kuningriigi pakutud kohustusi ja kus need on eraldi välja toodud heakskiitvale otsusele lisatud kohustuste nimekirjas.
- 29 Liikmesriigi, kes on määruse nr 659/1999 artikli 25 kohaselt otsuse adressaat, ülesanne on kontrollida, et ta suudab heakskiitmises sisalduvaid kohustusi täita. Sellega seoses peab ta eelkõige tagama, et need kohustused oleksid siseriiklike õigusnormidega kooskõlas, ja vajaduse korral hindama, kas neid õigusnorme oleks vaja vastavalt põhiseaduses ette nähtud menetlustele kohandada.
- 30 Käesolevates kohtuasjades mainivad BFA kontserni ümberstruktureerimise otsusele lisatud kohustuste nimekirja punktides 84 ja 85 välja toodud kohustused, et Hispaania Kuningriik võtab kõik meetmed, tagamaks, et BFA kontsern järgiks „töötasusid ja hüvitisi käsitlevaid kehtivaid õigusnorme”, ja et ta tagab, et asjaomase kontserni ümberstruktureerimise protsess oleks „väga range”, nii et „koondamishüvitised jääksid seadusliku alammäära lähedale”, võimaldades siiski „teatud määral paindlikkust”.

- 31 Juba see, kuidas need kohustused on sõnastatud, viitab esiteks sellele, et neid tuleb täita kehtivate siseriiklike õigusnormide kohaselt, ja teiseks, et nende täitmisel on teatav ruum paindlikkusele.
- 32 Viited kohaldatavatele õigusnormidele näitavad, et koondatud töötajatele makstavaid summasid peab saama Hispaania tööõigusnormide kohaselt arvutada erinevate kriteeriumide alusel vastavalt sellele, kas iga konkreetse juhtumi õiguslikke ja faktilisi asjaolusid arvestades saab koondamist pidada põhjendatuks või tuleb seda pidada alusetuks.
- 33 Sõnaselgelt tunnustatud paindlikkuse ruum tähendab muu hulgas, et kuigi summad, mida BFA kontsernil tuleb oma töötajatele ümberstruktureerimise kava raames maksta, peavad olema tööõiguse valdkonnas kohaldatavates siseriiklikes õigusnormides sätestatud alammäärade kandis, ei pea need tingimata neile määradele rangelt vastama.
- 34 Kõiki neid kaalutlusi arvestades tuleb esitatud küsimustele vastata, et BFA kontserni ümberstruktureerimise otsuse ega ELTL artiklitega 107 ja 108, millel see otsus põhineb, ei ole vastuolus selle otsuse kohaldamisalasse kuuluva töölepingute kollektiivse ülesütlemisega seotud kohtuvaidluse raames selliste siseriiklike õigusnormide kohaldamine, mis määravad töötajale alusetu koondamise eest makstavate hüvitiste summaks suurema summa, kui on seaduses ette nähtud alammäär.

Kohtukulud

- 35 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamise seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (kuues koda) otsustab:

Euroopa Komisjoni 28. novembri 2012. aasta otsusega C(2012) 8764 (final) riigiabi kohta, mida Hispaania ametivõimud andsid BFA kontserni ümberstruktureerimiseks ja rekapitaliseerimiseks, ega ELTL artiklitega 107 ja 108, millel see otsus põhineb, ei ole vastuolus selle otsuse kohaldamisalasse kuuluva töölepingute kollektiivse ülesütlemisega seotud kohtuvaidluse raames selliste siseriiklike õigusnormide kohaldamine, mis määravad töötajale alusetu koondamise eest makstavate hüvitiste summaks suurema summa, kui on seaduses ette nähtud alammäär.

Allkirjad