

EUROOPA KOHTU OTSUS

17. märts 1993*

EMÜ asutamislepingu artiklid 92 ja 117 – Siseriiklikud meresõidualased õigusnormid –
Välismaalastest meremeeste, kelle elukoht või alaline asukoht ei ole Saksamaa
Liitvabariigis, töölevõtmine Saksa meremeeste suhtes kohaldatavatest töö- ja
palgatingimustest vähem soodsatel tingimustel

Liidetud kohtuasjades C-72/91 ja C-73/91,

mille esemeks on Euroopa Kohtule EMÜ asutamislepingu artikli 177 alusel Arbeitsgericht
Bremeni (Saksamaa Liitvabariik) esitatud taotlus, millega soovitakse saada nimetatud
kohtus pooleli olevas vaidluses järgmiste poolte vahel:

Sloman Neptun Schiffahrts AG

ja

Seebetriebsrat Bodo Ziesemer der Sloman Neptun Schiffahrts AG

eelotsust EMÜ asutamislepingu artiklite 92 ja 117 tõlgendamise kohta,

EUROOPA KOHUS,

koosseisus: president O. Due, kodade esimehed C. N. Kakouris, G. C. Rodríguez Iglesias,
M. Zuleeg ja J. L. Murray, kohtunikud G. F. Mancini, R. Joliet, F. A. Schockweiler, J. C.
Moitinho de Almeida, F. Grévisse ja M. Diez de Velasco,

kohtujurist: M. Darmon,

kohtusekretär: J.-G. Giraud,

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid:

- põhikohtuasja hageja Sloman Neptun Schiffahrts AG, esindaja: advokaat Hans-Georg Friedrichs, Bremen,
- Saksamaa valitsus, esindaja: liidu majandusministeeriumi kõrgem ametnik Ernst Röder ja sama ministeeriumi vanemametnik Joachim Karl,

* Kohtumenetluse keel: saksa.

- Taani valitsus, esindaja: välisministeeriumi õigusnõunik Jørgen Molde,
 - Belgia valitsus, esindaja: side- ja infrastruktuuriministeeriumi peadirektor Louis van de Vel,
 - Euroopa Ühenduste Komisjon, esindajad: õigustalituse ametnik Ingolf Pernice,
- võttes arvesse kohtuistungil ettekannet,

olles kuulnud 7. jaanuari 1992. aasta kohtuistungil ära põhikohtuasja hageja, põhikohtuasja kostja, esindajad: advokaat Jürgen Maly, Bremen, ja professor dr Wolfgang Däubler, Dußlingen, Taani valitsuse, Saksamaa valitsuse, Kreeka valitsuse, esindaja: riiklik õigusnõunik Panagiotis Kamarineas, ja komisjoni suulised märkused,

olles kuulnud 17. märtsi 1992. aasta kohtuistungil ära kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1. Arbeitsgericht Bremen (Saksamaa Liitvabariik) esitas oma kahe 9. oktoobri 1990. aasta ettekirjutusega, mis saabusid Euroopa Kohtusse 22. veebruaril 1991, Euroopa Kohtule EMÜ asutamislepingu artikli 177 alusel eelotsuseküsimuse EMÜ asutamislepingu artiklite 92 ja 117 tõlgendamise kohta.

2. Küsimus tõstatas esile kahe kohtuvaidluse raames, mille poolteks on Bremeni laevandusettevõtte Sloman Neptun Schiffahrts AG (edaspidi „Sloman Neptun”) ja selle meremeeste komitee Seebetriebsrat (edaspidi „Seebetriebsrat”).

3. Nagu toimikust ilmneb, on Sloman Neptun taotlenud Betriebsverfassungsgesetz (seadus töösuhete kohta tööstuses) artikli 99 kohaselt Seebetriebsrati nõusolekut Filipiini radisti (kohtuasi C-72/91) ja viie teise Filipiini meremehe (kohtuasi C-73/91) töölevõtmiseks ühele tema kasutatavale laevale, mille ta oli registreeritud Internationales Seeschiffahrtsregisteris (rahvusvaheline merelaevade register, edaspidi „ISR”). ISR võeti kasutusele 23. märtsi 1989. aasta seadusega Gesetz zur Einführung eines zusätzlichen Registers für Seeschiffe unter der Bundesflagge im internationalen Verkehr (seadus täiendava merelaevade registri kasutuselevõtu kohta rahvusvahelises kaubanduses Saksa Liitvabariigi lipu all sõitvate laevade jaoks, edaspidi „ISR-i seadus”) (Bundesgesetzblatt I, lk 550).

4. Flaggenrechtsgesetz (lipuõiguse seadus) artikli 21 lõike 4 kohaselt, mis lisati sinna ISR-i seaduse artikli 1 lõikega 2, lepiti kokku, et kõnealuste meremeeste töölepingutele ei kohaldu Saksa õigus.

5. Lipuõiguse seaduse artikli 21 lõige 4 on sõnastatud alljärgnevalt:

”Kooskõlas Einführungsgesetz zum Bürgerliches Gesetzbuchi (tsiviilseadustiku rakenduseseadus) artikli 30 eesmärgi ja ühenduse õiguse sätetega, ei kohaldata

rahvusvahelises merelaevade registris registreeritud kaubalaeva meeskonnaliikmetega, kelle elukoht või alaline asukoht ei ole Saksamaal, sõlmitud töölepingute suhtes Saksa õigust üksnes seetõttu, et laev sõidab Saksamaa Liitvabariigi lipu all. Kui välismaised ametiühingud on sõlminud esimeses lauses nimetatud töölepingute osas kollektiivlepingud, on nendel Tarifvertragsgesetz-s (kollektiivlepingute seadus) ettenähtud õiguslikud tagajärjed üksnes siis, kui on kokku lepitud Grundgesetz-i (põhiseadus) mõjualas olevate palgakokkulepete reeglite kohaldamises ja Saksa kohtute jurisdiktsioonis. Pärast kõnealuse lõigu jõustumist sõlmitud palgakokkuleppeid kohaldatakse kahtluse korral esimeses lauses nimetatud töölepingute suhtes üksnes siis, kui neis selgesõnaliselt selline kohaldamine ette nähtud on. Saksa sotsiaalkindlustusseaduse sätteid see ei mõjuta.”

6. Pärast Seebetriebsrati nõusoleku andmisest keeldumist kõnealuste isikute töölevõtmiseks pöördus Sloman Neptun Arbeitsgericht Bremeni poole nõusoleku saamiseks Seebetriebsrati asemel. Siseriiklikus kohtus toimivas menetluses väitis Seebetriebsrat, et ISR-i seadusele lisatud säte, mis tegi võimalikuks võtta tööle kolmandate riikide kodanikke sellistel palga ja sotsiaalse kaitsega seotud tingimustel, mis on ebasoodsamad kui Saksa õiguse alusel tööle võetud meremeeste suhtes kohaldatavad, ei ole mitte üksnes põhiseadusevastane, vaid vastuolus ka EMÜ asutamislepingu artiklitega 92 ja 117.

7. Arbeitsgericht Bremen leidis, et kõnealuste asutamislepingu sätete tõlgendamine on vaidluste lahendamise seisukohast vajalik, peatas ta menetluse ja esitas Euroopa Kohtule järgmise eelotsuseküsimuse:

”Kas 23. märtsi 1989. aasta Gesetz zur Einführung eines zusätzlichen Registers für Seeschiffe unter der Bundesflagge im internationalen Verkehr'i (Internationales Seeschiffregister – rahvusvaheline merelaevade register – ISR) (seadus täiendava merelaevade registri kasutuselevõtu kohta rahvusvahelises kaubanduses Saksa Liitvabariigi lipu all sõitvate laevade jaoks) (Bundesgesetzblatt I, lk 550) artikli 1 lõige 2, millega nähakse ette, et välismaalastest meremeeste, kelle alaline asukoht ega elukoht ei ole Saksamaa Liitvabariigis, suhtes ei kohaldata Saksa kollektiivlepinguid ja seetõttu võetakse nad tööle madalama “kodumaapalgaga” (*Heimatlandheuer*) ja ebasoodsamatel töötingimustel võrreldes Saksa meremeestega, on kooskõlas EMÜ asutamislepingu artiklitega 92 ja 117.

8. Saksa valitsus on seisukohal, et lipuõiguse seadusesse lisatud artikli 21 lõike 4 eesmärgiks on täpsustada meresõidusektoris tsiviilseadustiku artikli 30 lõikes 2 kehtestatud sätteid töölepingute suhtes kohaldatava õiguse kohta. Kõnealuse sätte eesmärk oli tagada Saksa kaubalaevade rahvusvaheline konkurentsivõime tööjõukulude vähendamise teel.

9. Sellega seoses märgib Saksa valitsus, et 1977. aasta lõpust kuni 1987. aasta lõpuni langes Saksa lipu all sõitvate kaubalaevade tonnaž 9,3 miljonilt 3,8 miljonile brutoregistertonnile ning et ainuüksi 1987. aastal vähenes Saksa lipu all sõitev kaubalaevastik 11%. 1988. aasta alguses võeti Saksa laevadele tööle üksnes 19 130 meremeest, alles 1971. aasta alguses tõusis see arv 55 301-ni.

10. Põhikohtuasja faktiliste asjaolude, õigusliku raamistiku, menetluse käigu ning Euroopa Kohtule esitatud kirjalike märkuste täpsem teave ilmneb kohtuistungis ettekandest ning neid mainitakse või käsitletakse edaspidi üksnes niivõrd, kui see on vajalik Euroopa Kohtu põhjenduste esitamiseks.

11. Esiteks tuleb märkida, et nagu Euroopa Kohus on jätkuvalt sedastanud (vt eelkõige otsus kohtuasjas 78/76: Steinike und Weinlig v. Saksamaa Liitvabariik, EKL 1977, lk 595, punkt 9), on asutamislepingu eesmärgiks sätestades artiklis 93 abi pideva kontrolli ja jälgimise, et järeldus abi ühisturuga kokkusobimatuse kohta tuleks teha, alludes kohtu kontrollile, asjakohase menetluse abil, mille algatamise eest vastutab komisjon.

12. Euroopa Kohus on samas otsuses (punkt 14) siiski tõdenud, et siseriiklikul kohtul võib tulla ette kohtuasju, kus on vaja tõlgendada ja kohaldada artiklis 92 sätestatud abi mõistet tegemaks kindlaks, kas riigiabi, mis ei läbinud artikli 93 lõikes 3 ette nähtud esialgset kontrollmenetlust, oleks pidanud olema sellele menetlusele allutatud.

13. Arvestades eeltoodut, on eelotsustuseküsimuse eesmärgiks kindlaks teha, kas ISR-i suhtes kohaldatava süsteemiga sarnast liikmesriigi süsteemi, mis teeb võimalikuks töölepingute sõlmimise meremeestega, kes on kolmandate riikide kodanikud ning kelle elukoht või alaline asukoht ei ole liikmesriigis, sellistel töö- ja palgatingimustel, mida ei reguleerita kõnealuse liikmesriigi õigusega ning mis on märkimisväärselt vähem soodsad kui kõnealuse liikmesriigi kodanikest meremeeste suhtes kohaldatavad tingimused, tuleb vaadelda EMÜ asutamislepingu artikli 92 lõikes 1 nimetatud riigiabina ja kas asutamislepingu artikkel 117 takistab sellise süsteemi kohaldamist.

EMÜ asutamislepingu artikli 92 tõlgendamine

14. Siseriiklik kohus asub seisukohale, et vaidlustatud süsteemi tuleb vaadelda kui EMÜ asutamislepingu artikli 92 lõikes 1 nimetatud riigiabi, kuivõrd see võimaldab Saksa töö- ja sotsiaalkindlustusseaduse osaliselt kohaldamata jätta.

15. Seda seiskohta toetades tugineb siseriiklik kohus Euroopa Kohtu praktikale, mille kohaselt teatud tööstusharu ettevõtete sotsiaalmaksude osaline vähendamine on käsitletav kõnealuses sättes nimetatud abina, kui sellise meetme eesmärk on vabastada need ettevõtted osaliselt seadusega ettenähtud rahaliste kohustuste, mis tekivad riikliku üldise maksusüsteemi tavapärasest kohaldamisel, tasumisest (vt otsus kohtuasjas 173/73: Itaalia v. komisjon, EKL 1974, lk 709). Kõnealune süsteem vabastab ISR-is registreeritud laevade reederid teatud rahalistest kohustustest, eelkõige Saksa meremeeste töölevõtmisel makstavatest kõrgematest sotsiaalkindlustusmaksetest.

16. Siseriiklik kohus lisab, et 10. juuli 1989. aasta Gesetz zur Änderung von Vorschriften der See-Unfallversicherung in der Reichsversicherungsordnung (seadus, millega muudetakse riikliku kindlustusseadustiku mereõnnetuskindlustust käsitlevaid eeskirju) (Bundesgesetzblatt I, lk 1383) kehtestati seoses ISR-i kasutuselevõetuga. Kõnealuse seaduse alusel ei võetud keskmiste töötasude kindlaksmääramisel sotsiaalkindlustusmaksete arvutamiseks arvesse nende meremeeste palgamäärasid, kelle töölepinguid ei reguleeri Saksa õigus. Kõnealuste meremeeste puhul arvutatakse nimetatud maksed vastavalt nende tegelikule töötasule. See omakorda viib kõnealuste

reederite kulude märgatava vähenemiseni, kuna nad ei pea tasuma sellisele töötasule vastava makse ja Saksa keskmisele töötasule vastava makse hinnavahet.

17. Komisjon leiab, et igat liiki meetmed, mis toovad teatud sektori jaoks kaasa maksuvabastuse, mis ei ole osa üldisest süsteemist, on riigiabi EMÜ asutamislepingu artikli 92 lõike 1 kohaselt isegi siis, kui seda ei rahastata riiklikest vahenditest. See järeldub esiteks kõnealuse sätte grammatilisest tõlgendusest, mis eristab riigi poolt ja riigi vahenditest antavat abi, ning teiseks kõnealuse sätte, millest tuleneb riigiabi valdkonnas EMÜ asutamislepingu artikli 3 punktis f sätestatud põhimõte, eesmärgist. ISR-i seadusel, mis kehtestati eesmärgiga muuta Saksa laevastik konkurentsivõimelisemaks erisoodustuste andmise teel, on kõik riigiabile omased jooned. Igal juhul rahastatakse vaidlustatud meetet riigi vahenditest. Maksumäärade taseme kindlaksmääramine selliste töölepingute alusel, millele Saksa õigus ei kohaldu, toob kaasa maksutulu vähenemise. Seebetriebsrat on samal seisukohal.

18. Oluline on märkida, et EMÜ asutamislepingu artikli 92 lõike 1 kohaselt on igasugune liikmesriigi poolt või riigi vahenditest mis tahes kujul antav abi, mis kahjustab või ähvardab kahjustada konkurentsi, soodustades teatud ettevõtteid või teatud kaupade tootmist, ühisturuga kokkusobimatu niivõrd, kuivõrd see kahjustab liikmesriikidevahelist kaubandust.

19. Nagu Euroopa Kohus on sedastanud oma otsuses kohtuasjas 82/77: Madalmaade Openbaar Ministerie v. Van Tiggele, EKL 1978, lk 25, punktid 23-25; tuleb EMÜ asutamislepingu artikli 92 lõikes 1 nimetatud riigiabina käsitleda üksnes otseselt või kaudselt riigi vahenditest antavaid soodustusi. Kõnealuse sätte sõnastusest ja EMÜ asutamislepingu artiklis 93 kehtestatud menetluseeskirjadest ilmneb, et muul viisil kui riigi vahenditest antavad soodustused ei kuulu kõnealuste sätete kohaldamisalasse. Riigi poolt ja riigi vahenditest antava abi eristamise eesmärk on lisada abi määratlusse mitte üksnes otseselt riigi poolt antav abi, vaid ka riigi poolt määratud või asutatud avalik- või eraõiguslike asutuste antav abi.

20. Seetõttu on vaja kindlaks teha, kas ISR-i suhtes kohaldatava süsteemiga sarnasest süsteemist tulenevaid soodustusi tuleb käsitleda riigi vahenditest antava abina.

21. Kõnealuse süsteemiga ei püüta – selle eesmärgi ja üldise süsteemi kaudu – luua soodustust, millest tulenevad riigile või eespool nimetatud asutustele lisakulud, vaid üksnes muuta laevaettevõtete kasuks raamistikku, milles luuakse lepingulised suhted nimetatud ettevõtete ja nende töötajate vahel. Siseriikliku kohtu nimetatud sotsiaalkindlustusmaksete arvutamise erinevast alusest ning komisjoni nimetatud madalamatest maksumääradest tingitud maksutulu võimalikust kaotusest tulenevad tagajärjed on kõnealuse süsteemi lahutamatu osa ja ei ole asjaomastele ettevõtetele erisoodustuse andmise vahend.

22. Sellest järeldub, et ISR-i suhtes kohaldatava süsteemiga sarnane süsteem ei ole käsitletav EMÜ asutamislepingu artikli 92 lõikes 1 nimetatud riigiabina.

EMÜ asutamislepingu artikli 117 tõlgendamine

23. Siseriikliku kohtu arvates ei tulene EMÜ asutamislepingu artiklist 117 üksnes rakenduskava, vaid sellega pannakse liikmesriikidele kohustus saavutada ühenduse sotsiaalsed eesmärgid ja konkurentsivabadus. Seetõttu peavad liikmesriigid kõnealuse sätte kohaselt jälgima ühelt poolt kolmandate riikide töötajate sissevoolu, et vältida “palgadumpingut” ja muid tööturuhäireid, ning teiselt poolt võtma tarvitusele meetmeid võimaldamaks nendel töötajatel ühenduses töölevõtmise korral osaleda sotsiaalses arengus. Siseriikliku kohtu kohaselt kinnitavad EMÜ asutamislepingu artiklites 48 ja 118 taotletavad eesmärgid sellist artikli 117 tõlgendust. Sellest seisukohast lähtudes ei vasta põhikohtuasjas küsimuse all olevad sätted eelnimetatud nõuetele.

24. Siseriiklik kohus ja Seebetriebsrat asuvad ka seisukohale, et EMÜ asutamislepingu artikkel 5 kohustab liikmesriike olemasolevat sotsiaalset kaitset mitte küsitavaks pidama. Töötingimuste ja elatustaseme parandamine on üks asutamislepingu eesmärkidest, mille saavutamist ei tohi ohtu seada liikmesriikide võetud meetmetega.

25. On oluline märkida, et nagu Euroopa Kohus on jätkuvalt sedastanud (vt otsused kohtuasjas 149/77: Defrenne v. Sabena III, EKL 1978, lk 1365, punkt 19, ja kohtuasjas 126/86: Giménez Zaera v. Instituto Nacional de la Seguridad Social, EKL 1987, lk 3697, punkt 13), on EMÜ asutamislepingu artikkel 117 on põhiolemuselt rakenduskava. See on üksnes seoses sotsiaalsete eesmärkidega, mille saavutamine peab olema ühenduse meetme, liikmesriikide vahelise tiheda koostöö ning ühisturu toimimise tulemus.

26. Mõõndavasti asjaolu, et artiklis 117 sätestatud sotsiaalpoliitika eesmärgid on oma iseloomult rakenduskava, ei tähenda seda, et neil ei ole mingit õiguslikku toimet. Need moodustavad olulise abinõu, eelkõige asutamislepingu muude sätete ja sotsiaalvaldkonda kuuluvate teiseste ühenduse õigusaktide tõlgendamiseks. Kõnealuste eesmärkide saavutamine peab sellest hoolimata olema sotsiaalpoliitika tulemus, mille määratlevad pädevad asutused (eespool nimetatud otsus kohtuasjas 126/86, punkt 14).

27. Järelikult ei ole iga liikmesriigi määratletud sotsiaalpoliitika üldsuundumused ega eelotsusetaotlustes nimetatud erimeetmed Euroopa Kohtu järelevalve esemeks selles osas, mis puudutab nende kooskõla EMÜ asutamislepingu artiklis 117 esitatud sotsiaalsete eesmärkidega.

28. Viimasena tuleb tõdeda, et kuigi töötingimuste ja elatustaseme parandamine on üks asutamislepingu põhieesmärkidest, nagu ilmneb selle preambulist ning artiklitest 2 ja 117, on liikmesriikidel pädevus ise vastu võtta otsuseid, et vältida asutamislepingu artiklis 5 sisalduvast kohustusest üksikisikutele õiguste, mida siseriiklikud kohtud on kohustatud kaitsma, tulenemist.

29. Eespool toodud kaalutlusi arvesse võttes tuleb siseriikliku kohtu küsimusele vastata, et ISR-i suhtes kohaldatava süsteemiga sarnane liikmesriigi süsteem, mis võimaldab sõlmida töölepinguid meremeestega, kes on kolmandate riikide kodanikud ning kelle alaline asukoht või elukoht ei ole liikmesriigis, töö- ja palgatingimustel, mida ei reguleerita kõnealuse liikmesriigi õigusega ning mis on märkimisväärselt vähem soodsad kui kõnealuse liikmesriigi kodanikest meremeeste suhtes kohaldatavad tingimused, ei ole käsitletav EMÜ asutamislepingu artikli 92 lõikes 1 nimetatud riigiabina ja et asutamislepingu artikkel 117 ei välista sellise süsteemi rakendamist.

Kohtukulud

30. Euroopa Kohtule märkusi esitanud Saksa, Belgia, Taani ja Kreeka valitsuste ning Euroopa Ühenduste Komisjoni kulusid ei hüvitata. Et põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus siseriiklikus kohtus poolelioleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse nimetatud kohus.

Esitatud põhjendustest lähtudes

EUROOPA KOHUS,

vastates küsimustele, mille Arbeitsgericht Bremen esitas talle oma 9. oktoobri 1990. aasta määrustega, otsustab:

Liikmesriigi poolt loodud sarnane süsteem nagu Rahvusvahelise merelaevade registri (ISR) suhtes kohaldatav süsteem, mis võimaldab sõlmida töölepinguid meremeestega, kes on kolmandate riikide kodanikud ning kelle alaline asukoht või elukoht ei ole liikmesriigis, töö- ja palgatingimustel, mida ei reguleerita kõnealuse liikmesriigi õigusega ning mis on märkimisväärselt vähem soodsad kui kõnealuse liikmesriigi kodanikest meremeeste suhtes kohaldatavad tingimused, ei ole käsitletav EMÜ asutamislepingu artikli 92 lõikes 1 nimetatud riigiabina ning asutamislepingu artikkel 117 ei välista sellise süsteemi rakendamist.

Due

Kakouris

Rodríguez Iglesias

Zuleeg

Murray

Mancini

Joliet

Schockweiler

Moitinho de Almeida

Grévisse

Díez de Velasco

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 17. märtsil 1993. aastal Luxembourgis.

Kohtusekretär

President

J.-G. Giraud

O. Due