KOHTUJURISTI ETTEPANEK

JULIANE KOKOTT

esitatud 12. jaanuaril 2006 [1]

I. Sissejuhatus

1. Käesoleva kohtuasja ese on vaidlus Madalmaade ametiühingute keskliidu Federatie Nederlandse Vakbeweging (edaspidi „FNV") ja Madalmaade riigi vahel küsimuses, kas rahaline hüvitis välja võtmata ja järgmisse aastasse üle kantud iga-aastase minimaalse puhkuse eest on kooskõlas ühenduse õigusnormidega.

II. Õiguslik raamistik

A. *Ühenduse õigusnormid*

2. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 4. novembri 2003. aasta direktiiv 2003/88/EÜ tööaja korralduse teatavate aspektide kohta [2] (edaspidi „tööaja direktiiv"), mis jõustus 4. augustil 2004, asendades nõukogu 23. novembri 1993. aasta direktiivi 93/104/EÜ, mis käsitleb tööaja korralduse teatavaid aspekte [3]. Käesolevas asjas tähtsust omavas osas direktiivid kattuvad. [4]

3. Tööaja direktiivi artiklis 7 sisalduvad iga-aastase puhkuse miinimumsätted:

„1. Liikmesriigid võtavad vajalikke meetmeid, et tagada iga töötaja õigus vähemalt neljanädalasele tasulisele põhipuhkusele vastavalt niisuguse puhkuse õiguse ja andmise tingimustele, mis on ette nähtud siseriiklike õigusaktide ja/või tavadega.

1 — Algkeel: saksa.

2 — ELT L 299, lk 9; ELT eriväljaanne 05/04, lk 381.

3 — EÜT L 307, lk 18; ELT eriväljaanne 05/02, lk 197.

4 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 22. juuni 2000. aasta direktiiv 2000/34/EÜ, millega muudetakse tööaja korralduse teatavaid aspekte käsitlevat nõukogu direktiivi 93/104/EÜ, et hõlmata nimetatud direktiivist välja jäetud sektoreid ja tegevusalasid (EÜT L 195, lk 41; ELT eriväljaanne 05/04, lk 27), ei ole käesolevas asjas oluline.

2. Minimaalset tasulist põhipuhkust ei või asendada hüvitisega, välja arvatud töösuhte lõpetamise korral."

4. Tööaja direktiivi neljanda põhjenduse kohaselt on töötajate tööohutuse, -hügieeni ja -tervishoiu parandamine eesmärk, mida ei tohiks allutada üksnes majanduslikele kaalutlustele.

5. Tööaja direktiivi viiendas põhjenduses on sätestatud, et ühenduse töötajatele tuleb tagada minimaalne igapäevane ja iganädalane puhkeaeg ja iga-aastane puhkus ning piisavad vaheajad.

6. Artikkel 17 sätestab, millistel tingimustel võivad liikmesriigid teha direktiivi sätetest erandeid. Artikli 7 suhtes ei ole siiski erandi tegemise võimalust ette nähtud.

B. *Madalmaade õigusnormid*

7. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu andmetel võeti direktiiv Madalmaade siseriiklikku õigusse üle järgmiste sätetega. Burgerlijk Wetboek (Madalmaade tsiviilkoodeks) sätestab alates 1. veebruarist 2001 käesolevas asjas olulises osas järgmist.

Artikkel 7:634:

„1. Töötaja omandab igal aastal, mil tal on olnud kokkulepitud täistööaja jooksul õigus töötasule, õiguse saada puhkust, mille pikkus on võrdne vähemalt neljakordse kokkulepitud nädalase tööajaga või sellega vähemalt võrdväärne, kui tööaeg on sätestatud tundides aasta kohta.

2. Töötaja, kellel on õigus saada töötasu aasta ühel perioodil, omandab nimetatud perioodil õiguse puhkusele, mille pikkus vastab proportsionaalselt sellise puhkuse pikkusele, millele tal oleks olnud õigus, kui tal oleks olnud terve aasta jooksul õigus saada töötasu kokkulepitud täistööaja eest.

3. [...]"

Artikkel 7:638:

„1. Tööandja on kohustatud andma töötajale igal aastal võimaluse võtta puhkust, millele tal on õigus artikli 634 alusel.

2. Kuivõrd puhkus ei ole määratletud kirjaliku kokkuleppega, kollektiivse töölepinguga või kollektiivse töölepingu alusel, pädeva haldusasutuse poolt või viimase nimel antud määrusega või seadusega, määrab tööandja puhkuse alguse ja lõpu vastavalt töötaja soovile, välja arvatud juhul, kui olulised asjaolud seda takistavad. [...]

[...]

6. Tööandja on kohustatud võimaldama töötajal kasutada tema puhkuse välja võtmata osa päevades või tundides, välja arvatud juhul, kui seda takistavad olulised asjaolud.

[...]"

Artikkel 7:640:

„1. Töölepingu kehtivuse ajal ei või töötaja loobuda õigusest puhkusele, saades selle eest hüvitist.

2. Kui töötaja on omandanud õiguse saada puhkust, mille pikkus ületab artiklis 634 sätestatud miinimumi, võib kirjaliku kokkuleppega teha erandi lõikest 1 ulatuses, milles see ületab nimetatud miinimumi."

III. Asjaolud

8. Kohtuvaidluse alus on Madalmaade ministeeriumi Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2001. aasta veebruaris avaldatud brošüür pealkirjaga „Uus puhkuste regulatsioon: rohkem võimalusi personaalseteks lahendusteks", B 089 (edaspidi „brošüür"). Selles kirjeldatakse muu hulgas, et töötaja võib pikema puhkuse võtmise eesmärgil puhkusepäevi koguda ja järgmistesse aastatesse üle kanda. Lisaks sellele võib töötaja puhkusepäevade kasutamisest hüvitise eest loobuda, need n-ö ära müüa. See kehtib konkreetsel aastal kõikide eelmistest aastatest kogunenud ja jooksva aasta neljanädalast minimaalset puhkust ületavate puhkusepäevade kohta.

9. Ka valitsuse selgitustest asjaomaste õigusnormide arutamisel parlamendis ilmneb, et töötajad võivad seadusjärgse minimaalse puhkuse ka osaliselt järgmisse aastasse üle kanda ja seejärel selle kasutamisest hüvitise eest loobuda. Õigusnorm, mis oleks seda takistanud, lükati parlamentaarsel arutelul tagasi.

10. FNV on arvamusel, et Madalmaade õigusnormid on Madalmaade valitsuse poolt tõlgendatud kujul vastuolus tööaja direktiivi artikli 7 lõikega 2. Seetõttu palus ta kohtult selle asjaolu tuvastamist.

IV. Eelotsusetaotlus

11. Eelotsusetaotluse esitanud kohus leidis, et Madalmaade õigus võimaldab selle tekkeloo alusel ja eespool nimetatud brošüüri silmas pidades minimaalset puhkust järgmisse aastasse üle kanda ja selle kasutamisest rahalise hüvitise eest loobuda.

12. Eelotsusetaotluse esitanud kohus kahtleb aga selles, kas Madalmaade õigusnormide eespool kirjeldatud tõlgendus on kooskõlas tööaja direktiiviga, ja esitab Euroopa Kohtule järgmise küsimuse:

„Kas ühenduse õigusega, eelkõige nõukogu 23. novembri 1993. aasta direktiivi 93/104/EÜ artikli 7 lõikega 2 on kooskõlas liikmesriigi seadusesäte, mis annab võimaluse sõlmida töölepingu kehtivuse ajal kirjalik kokkulepe, mille kohaselt töötajale, kes on jätnud oma iga-aastase minimaalse puhkuse kas osaliselt või täielikult välja võtmata, makstakse järgneval aastal selle eest rahalist hüvitist?

Küsimuse esitamisel lähtutakse sellest, et töötajal ei ole õigust saada nimetatud hüvitist miinimumpuhkuse eest jooksval aastal ega sellele järgnevatel aastatel."

V. Poolte argumendid

13. Madalmaade valitsus rõhutab, et tööaja direktiivi rakendamine võimaldab töötajal

põhimõtteliselt võtta puhkust vastavalt oma soovidele, välja arvatud juhul, kui seda takistavad olulised asjaolud. Tööaja direktiivi artikkel 7 ei kohusta liikmesriike sundima töötajaid iga-aastast minimaalset puhkust tegelikult kasutama.

14. Madalmaade valitsus on niisiis seisukohal, et tööaja direktiivi artikli 7 lõikega 2 ei ole vastuolus iga-aastase minimaalse puhkuse osaline kasutamata jätmine, järgmisse aastasse ülekandmine ja sellest hüvitise eest loobumine. Eelmise aasta minimaalse puhkuse ülekantud osad ei kuulu nimelt enam iga-aastase minimaalse puhkuse hulka. Asjaomane kord puudutab iga-aastase minimaalse puhkuse andmise viise, mida liikmesriigid võivad kohtuasjas BECTU tehtud otsuse [5] kohaselt ise kindlaks määrata.

15. Seevastu FNV kardab, et tööaja direktiiv Madalmaade valitsuse tõlgendatud kujul tekitab ohu, et tööandja avaldab töötajatele survet jätta minimaalne puhkus välja võtmata. Kirjeldatud tõlgendus võimaldab töötajal minimaalne puhkus vähemalt kasutamata jätta ja see järgmisel aastal rahaliselt hüvitada lasta.

5 — 26. juuni 2001. aasta otsus kohtuasjas C-173/99: BECTU (EKL 2001, lk I-4881).

16. Tööaja direktiivi artikli 7 lõike 2 eesmärk on aga võimaldada minimaalse puhkuse tegelikku kasutamist mitte ainult töötaja, vaid ka üldsuse huvides. [6] Üldsuse huve riivab ka see, kui töötaja muutub ebapiisava puhkuse tõttu töövõimetuks.

17. Komisjon märgib, et liikmesriikide vabadus tööaja direktiivi kohaldamisel puudutab ainult kohaldamise viise. Tulemust silmas pidades valikuvabadust siiski ei ole.

18. Tööaja direktiivi eesmärk on kaitsta töötaja tervist ja ohutust. Tuginedes kohtujurist Mischo ettepanekule kohtuasjas Merino Gómez [7], on komisjon seetõttu seisukohal, et minimaalne puhkus kujutab endast absoluutset õigust tegelikule ja tõhusale puhkeajale töötaja füüsiliseks taastumiseks. Seega on juba iga-aastase minimaalse

6 — Samal seisukohal on kohtujurist Stix-Hackl oma 27. oktoobri 2005. aasta ettepanekus liidetud kohtuasjades C-131/04 ja C-257/04: Robinson-Steele jt (Euroopa Kohtus pooleliolev, punkt 79).

7 — Komisjon tugineb kohtujuristi 3. aprilli 2003. aasta ettepanekule kohtuasjas C-342/01: Merino Gómez (EKL 2004, lk I-2605, punkt 32 jj).

puhkuse osaline ülekandmine põhimõtteliselt vastuolus tööaja direktiivi artikli 7 eesmärkidega. Ülekandmine on lubatud üksnes erandjuhtudel ja mõjuvatel põhjustel.

19. Komisjoni arvates tuleb eristada minimaalset puhkust ja lisapuhkust. Madalmaade valitsus ei pea aga nimetatud kahte puhkuse liiki kvaliteedilt erinevaiks. Kui lisapuhkus lepitakse töötaja ja tööandja vahel sageli kokku, siis iga-aastane minimaalne puhkus kokkuleppest sõltuda ei saa.

20. Komisjon on siiski seisukohal, et ülekantud õigus puhkusele kehtib ka sel juhul, kui ülekandmine on vastuolus tööaja direktiiviga. Ülekantud puhkuse kasutamise õiguse kaotamine selle eest hüvitist saamata koormaks nimelt töötajat ja vähendaks tema taastumisvõimalusi veelgi.

21. Komisjon käsitleb lõpuks ka küsimust, kuidas toimida iga-aastase minimaalse puhkuse osadega, mille töötaja on jätnud arvestatavatel või mittearvestatavatel põhjustel jooksval aastal kasutamata.

22. Kuigi ettenähtud minimaalset puhkust kui sellist ei saa pärast aasta lõppu enam kasutada, mõjub järgmise aasta minimaalsele puhkusele lisanduvate ülekantud puhkusepäevade kasutamine siiski positiivselt tervisele ja tööohutusele. See ei toimi, kui töötaja minimaalse puhkuse ülekantud osadest hüvitise eest loobub.

23. Komisjon rõhutab lõpuks, et Madalmaade valitsuse tõlgendus võib põhjustada süstemaatilise kuritarvitamise ohu. Tööandjad võivad tekitada olukorra, kus töötaja võtab vabatahtlikul või pealesunnitud nõusolekul minimaalse puhkuse vaid osaliselt välja, ning maksavad järgmisel aastal rahalist hüvitist.

VI. Hinnang

24. Eelotsusetaotlus puudutab üksnes küsimust, kas minimaalse puhkuse järgmisse aastasse kantud osa rahaline hüvitamine on lubatud.

25. Komisjon palub Euroopa Kohtul siiski eelkõige selgitada, kuivõrd iga-aastase mini-

maalse puhkuse osaline ülekandmine on üleüldse kooskõlas tööaja direktiiviga. Kõnealune laiahaardeline küsimus võib jääda käesolevas asjas siiski lahtiseks. See mitte ainult ei välju eelotsusetaotluse raamest, nagu rõhutasid suulisel arutelul ka FNV, Madalmaade valitsus ja seal esmakordselt esinenud Ühendkuningriigi valitsus, vaid on komisjoni enda argumentide kohaselt eelotsuse küsimusele antava vastuse seisukohalt täiesti ebaoluline. Komisjon on nimelt seisukohal, et õigus ülekantud puhkusele jääb kehtima ka sel juhul, kui ülekandmine on tööaja direktiiviga vastuolus. Eeltooduga tuleb nõustuda niivõrd, kuivõrd tööaja direktiivi ei tule ilmselt tõlgendada selliselt, et iga-aastase minimaalse puhkuse ülekandmine järgmisse aastasse on *igal* mõeldaval juhul direktiiviga vastuolus. [8]

26. Seetõttu tuleb selgitada, kas järgmisesse aastasse ülekantud iga-aastase minimaalse puhkuse rahaline hüvitamine on kooskõlas tööaja direktiiviga.

27. Tööaja direktiivi artikli 7 lõike 1 kohaselt on igal töötajal õigus vähemalt neljanädalasele iga-aastasele tasulisele põhipuhkusele. Samamoodi nagu kogu direktiiv peavad ka iga-aastast minimaalset puhkust käsitlevad sätted parandama töötajate elu- ja töötingimusi, samuti tööohutust ja tervist vastavalt EÜ artiklile 137. [9] Oma nimetusest tulenevalt on iga-aastane minimaalne puhkus minimaalne ajavahemik, mis ühenduse seadusandja seisukohast tuleb tõepoolest igal aastal puhkamiseks välja võtta, et tagada piisav iga-aastane puhkeaeg tööaja direktiivi viienda põhjenduse tähenduses. [10]

28. Vastupidiselt Madalmaade valitsuse seisukohale ei saa iga-aastast minimaalset puhkust pärast ülekandmist järgmisse aastasse võrdsustada *lisa*puhkusega, mille eest võib saada rahalist hüvitist. Pärast minimaalse puhkuse täielikku või osalist ülekandmist järgmistesse perioodidesse ei saa puhkust küll täies mahus lähteaasta jooksul võtta. Nagu komisjon õigusega märgib, aitab puhkus töötajal taastuda siiski ka veel siis, kui see hiljem välja võtta.

29. Artikli 7 lõike 2 kohaselt ei või kõnealust iga-aastast minimaalset tasulist põhipuhkust

8 — Kui Euroopa Kohus võtab ülekandmise osas siiski seisukoha, tuleb tööaja direktiivi kuuenda põhjenduse alusel juhinduda Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni tasuliste puhkuste konventsioonist (nr 132). 1970. aastal Genfis koostatud konventsiooni ratifitseerisid muu hulgas 14 ühenduse liikmesriiki. Artikli 9 kohaselt on ülekandmine põhimõtteliselt võimalik, siiski tuleb vähemalt osa minimaalsest puhkusest välja võtta selleks õigust andva aastale vahetult järgneval perioodil.

9 — Eespool 5. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas BECTU, punkt 37 jj.

10 — Vt ka eespool 5. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas BECTU, punkt 44.

asendada rahalise hüvitisega. Ainus ettenähtud erand puudutab õigust puhkusele töösuhte lõpetamise korral.[11] Eelkõige ei kehti tööaja direktiivi artiklis 17 sätestatud erandid artikli 7 alusel antava iga-aastase minimaalse puhkuse kohta.[12]

30. Lisaks FNV-le ja komisjonile märkis ka Ühendkuningriigi valitsus kohtuistungi käigus, et Madalmaade valitsuse seisukoht viib lõppkokkuvõttes keelu eiramiseni. Nimelt ei võeta iga-aastast minimaalset puhkust tingimata välja, vaid võidakse asendada ajalises nihkes oleva rahalise hüvitisega. Just sellisele tulemusele ei tohi tööaja direktiivi artikli 7 lõike 2 kohaselt jõuda.

31. Komisjoni ja FNV-ga tuleb nõustuda ka selles osas, et ülekantud minimaalse puhkuse rahalise hüvitamise võimalus loob tööaja direktiivi eesmärkidega kokkusobimatu stiimuli puhkusest loobumiseks või töötaja keelitamiseks puhkusest loobuma.[13]

32. Kui ülekantud minimaalset puhkust ei saa rahaliselt hüvitada, siis tekib vähemalt kestva töösuhte korral vastupidiselt eeltoodule stiimul toimida tööaja direktiivi artikli 7 eesmärkide kohaselt. Hüvitamise võimaluse puudumise korral on nii tööandjate kui ka töötajate huvides kanda iga-aastast minimaalset puhkust üle üksnes piiratult, nii et puhkust võetakse vastavalt puhkuse funktsioonile valdavalt samal aastal või sellele vahetult järgneval perioodil. Kasutamata puhkuse liigne kogunemine võib nimelt viia praktiliste probleemideni puhkuse väljavõtmisel. Just pikema puhkuse korral väljaspool tavapärast puhkuseperioodi on asendustöötaja leidmine tihtipeale raskendatud. Kuigi nimetatud probleem puudutab eelkõige tööandjat, peab ka töötaja arvestama sellega, et see koormab ka teda.

33. Järelikult on töötajale, kes on jätnud oma iga-aastase minimaalse puhkuse kas osaliselt või täielikult välja võtmata, selle eest järgmisel aastal rahalise hüvitise maksmine vastuolus tööaja direktiivi artikliga 7.

11 — Eespool 5. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas BECTU, punkt 44, ja 18. märtsi 2004. aasta otsus kohtuasjas C-342/01: Merino Gómez (EKL 2004, lk I-2605, punkt 30).

12 — Eespool 5. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas BECTU, punkt 40 jj.

13 — Tööaja direktiivi tõlgendamise pidepunktiks oleva väärkasutamise ohu kohta vt eespool 5. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas BECTU, punkt 51, ja töötaja puhkusest loobumise stiimulite kohta vt eespool 6. joonealuses märkuses viidatud kohtujurist Stix-Hackli ettepanek liidetud kohtuasjades: Robinson-Steele jt, punkt 78 jj.

VII. Ettepanek

34. Tuginedes eelnevale, teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata eelotsuse küsimusele järgmiselt:

Töötajale, kes on jätnud oma iga-aastase minimaalse puhkuse kas osaliselt või täielikult välja võtmata, selle eest järgmisel aastal rahalise hüvitise maksmine on vastuolus Euroopa Parlamendi ja nõukogu 4. novembri 2003. aasta direktiivi 2003/88/EÜ tööaja korralduse teatavate aspektide kohta artikli 7 lõikega 2.