



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JULIANE KOKOTT
26 päivänä huhtikuuta 2018¹

Asia C-17/17

Grenville Hampshire
vastaan
**The Board of the Pension Protection Fund,
Secretary of State for Work and Pensionsin**
osallistuessa asian käsittelyyn

(Ennakkoratkaisupyyntö – Court of Appeal (Yhdistynyt kuningaskunta))

Ennakkoratkaisumenettely – Työntekijöiden suojasta työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa – Direktiivin 2008/94/EY 8 artikla – Työntekijöiden vanhuusetuuksia koskevien välittömien oikeuksien ja tulevaisuuteen kohdistuvien oikeuksien suoja – Ammatillinen lisäeläkejärjestelmä – Vähimmäisturva – Välitön sovellettavuus

I Johdanto

1. Nyt käsiteltävä sosiaalipolitiikan alaan kuuluva ennakkoratkaisupyyntö koskee työntekijöiden suojaa työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa. Konkreettisesti kyse on työnantajan perustamaan ammatilliseen vanhuuseläkejärjestelmään perustuvien oikeuksien kohtalosta maksukyvyttömyystapauksessa. Tällaisia oikeuksia koskee direktiivin 2008/94/EY² 8 artikla, jossa veloitetaan jäsenvaltiot huolehtimaan työnantajan maksukyvyttömyystapauksessa tarvittavista toimenpiteistä, jotta turvataan työntekijöiden oikeudet vanhuusetuuksien osalta. Unionin tuomioistuin on jo täsmentänyt tätä turvaamistehtävää tuomiossa *Robins* ja tuomiossa *Hogan* siten, että työntekijöille on jätävä työnantajan maksukyvyttömyystapauksessa vähintään 50 prosenttia oikeuksista vanhuusetuuksiin.³

2. Nyt käsiteltävässä asiassa on jälleen kohteena direktiivin täytäntöönpano Yhdistyneessä kuningaskunnassa; siinä säädetään niiden korvausta koskevien oikeuksien ehdottomasta enimmäismäärästä, joita työntekijöillä on työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa. Riidanalaiset kansalliset oikeussäännöt koskevat ennen kaikkea sellaisia työntekijöitä, joiden saatavat ammatillisesta lisäeläkejärjestelmästä ovat jo verrattain suuria. Pääasian kantajan Hampshiren tapauksessa tämä lainsäädäntö johtaa siihen, että hän menettää yli 67 prosenttia vanhuuseläkeoikeuksistaan.

3. Tähän perustuu kysymys unionin tuomioistuimen kehittämän välittömien eläkeoikeuksien vähimmäisturvan laajuudesta ja käytännön toimivuudesta.

¹ Alkuperäinen kieli: saksa.

² Työntekijöiden suojasta työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa 22.10.2008 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/94/EY (EUVL 2008, L 283, s. 36), jolla korvattiin työntekijöiden suojaa työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 20.10.1980 annettu neuvoston direktiivi 80/987/ETY (EYVL 1980, L 283, s. 23).

³ Tuomio 25.1.2007, *Robins* ym. (C-278/05, EU:C:2007:56, 57 kohta) ja tuomio 25.4.2013, *Hogan* ym. (C-398/11, EU:C:2013:272, 51 kohta).

4. Tämän lisäksi tulee esiin kysymys, joka koskee mahdollisuutta direktiivin 8 artiklan välittömään soveltamiseen nyt käsiteltävässä asiassa. Tämän säännöksen sanamuoto on laadittu verrattain avoimeksi, mutta sitä on samaan aikaan täsmennetty jo laajasti unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä.

II Asiaa koskeva lainsäädäntö

A Unionin oikeus

5. Nyt käsiteltävään asiaan liittyvä unionin oikeuden mukainen kehys määritetään työntekijöiden suojasta työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa annetun direktiivin 2008/94 (jäljempänä myös direktiivi) säännöksillä. Tällä direktiivillä pyritään sen johdanto-osan kolmannen perustelukappaleen mukaan suojaamaan työntekijöitä heidän työnantajansa maksukyvyttömyystilanteessa erityisesti heidän maksamatta olevien saataviensa suorituksen turvaamiseksi.

6. Direktiivin 8 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on huolehdittava tarvittavien toimenpiteiden toteuttamisesta, jotta turvataan työntekijöiden sekä yrityksestä tai liiketoiminnasta työnantajan maksukyvyttömyyden alkamispäivään mennessä lähteneiden henkilöiden välittömät tai tulevaisuuteen kohdistuvat oikeudet kansallisen lakisäätetyn sosiaaliturvajärjestelmän ulkopuolella olevan, yhtiön tai useamman yhtiön yhteisen lisäeläkejärjestelmän mukaisiin vanhuusetuuksiin ja jälkeenjääneiden etuuksiin.”

7. Lisäksi on mainittava direktiivin 12 artiklan a alakohta, joka sisältää seuraavan säännöksen:

”Tällä direktiivillä ei rajoiteta jäsenvaltioiden oikeutta:

- a) toteuttaa väärinkäytösten estämiseksi tarvittavia toimenpiteitä;
- b) – –”

B Kansallinen lainsäädäntö

8. Direktiivi 2008/94 pantiin Yhdistyneessä kuningaskunnassa täytäntöön lähinnä vuoden 2004 eläkelaila (Pensions Act 2004) siltä osin kuin kyseessä on työntekijöiden vanhuusetuuksia koskevien saatavien suoja.

9. Vuoden 2004 eläkelaila perustetaan lakisäätäinen eläkevakuutusrahasto Pension Protection Fund (jäljempänä PPF). Työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa tämä rahasto ottaa tietyin edellytyksin vastattavakseen työntekijöiden ammatilliseen lisäeläkejärjestelmään kohdistuvista saatavista. Se perii tämän tehtävän rahoittamiseksi maksun kaikilta hyväksytyiltä ammatillisilta lisäeläkejärjestelmiltä. Jos se joutuu ottamaan vastuun saatavista, se ottaa tämän lisäksi itselleen asianomaisen järjestelmän jäljellä olevat varat. Pension Protection Fundin hallitus (jäljempänä hallitus) hallinnoi PPF:ää.

10. Vuoden 2004 eläkelain 127 §:n 2 momentin mukaan yhtenä edellytyksenä sille, että PPF ottaa vastuun saatavista, on se, että asianomaisen järjestelmän varojen arvo on maksukyvyttömyyden syntymisen ajankohtana pienempi kuin suojattujen vastuiden määrä.

11. Tässä säännöksessä tarkoitettuja ”suojattuja vastuita” eivät kuitenkaan ole ammatillisen lisäeläkejärjestelmän kaikkien työntekijöiden tädet eläkesaatavat vaan ainoastaan korvausoikeudet, jotka perustuvat vuoden 2004 eläkelakiin (ns. PPF-korvaus). Hallitus vahvistaa maksettavan PPF-korvauksen suuruuden maksukyvyttömyyden syntymishetken jälkeen ns. arviointikauden aikana.

12. Vuoden 2004 eläkelain 162 §:ssä ei säädetä sellaisten työntekijöiden saatavien leikkaamisesta, jotka olivat työnantajan maksukyvyttömyyden syntymishetkellä jo saavuttaneet oman eläkejärjestelmänsä mukaisen tavanomaisen eläkeiän. Sitä vastoin työntekijöillä, jotka eivät ole maksukyvyttömyyden syntymishetkellä vielä saavuttaneet tavanomaista eläkeikää, on oikeus saada vain 90 prosenttia kertyneistä tulevaisuuteen kohdistuvista oikeuksistaan. Lisäksi heidän saataviinsa sovelletaan vuoden 2004 eläkelain liitteessä 7 olevan 26 kohdan mukaista riidanalaista enimmäismäärää.

13. PPF vahvistaa vuosittain voimassa olevan enimmäismäärän tietyn ikäryhmän työntekijöille. Tätä enimmäismäärää tosin korotetaan vuosittain yleisen palkkakehityksen mukaisesti. Etuuden saaja, johon enimmäismäärää sovelletaan, saa kuitenkin koko loppuelämänsä ajan sen määrän, joka vahvistettiin sille vuodelle, jona hän sai ensi kertaa etuuksia PPF:stä.

14. Vuoden 2004 eläkelain liitteessä 7 olevassa 28 kohdassa vahvistetaan lisäksi inflaatiokorvaus, joka on rajattu aikanaan vahvistettujen enimmäismäärien osalta enintään 2,5 prosenttiin vuodessa; tähän sääntökeeseen perustuvasta enimmäismäärän mukautuksesta ei kuitenkaan säädetä sellaisten korvausten osalta, joita saatiin päivämäärää 6.4.1997 edeltäneen työskentelyn perusteella.

15. Jos PPF tekee arviointinsa ja tyydytettävien suojattujen vastuiden kokonaismäärän laskennan perusteella sen päätelmän, että ammatillisessa lisäeläkejärjestelmässä oli asianomaisella hetkellä riittävästi varoja vähintään PPF-korvauksen suuruisten etuuksien maksamiseen työntekijöille, se vahvistaa vuoden 2004 eläkelain 154 §:n nojalla, että PPF:n ei ole asianmukaista ottaa vastuuta itselleen.

16. Tässä tapauksessa ammatillinen lisäeläkejärjestelmä lakkautetaan PPF:n ulkopuolella. Asianomainen lisäeläkejärjestelmä on silloin velvollinen myöntämään työntekijöille PPF-korvauksen jäljellä olevista varoista. Vuoden 2004 eläkelain 154 §:n 7 momentin mukaan ammatillisen lisäeläkejärjestelmän on siinä yhteydessä noudatettava PPF:n ohjeita.

17. Heti kun PPF on tehnyt arviointinsa, se on vuoden 2004 eläkelain 145 §:n mukaan sitova – ellei sitä riitauteta.

III Tosiseikat, pääasian oikeudenkäynnin vaiheet ja ennakkoratkaisupyyntö

18. Grenville Hampshire, joka on valittajana pääasian oikeudenkäynnissä, työskenteli vuosina 1971–1998 Turner & Newall plc -nimisen yrityksen (jäljempänä T&N) palveluksessa. Hän oli koko työssäoloaikansa T&N:n ammatillisen lisäeläkejärjestelmän jäsen. Hän jäi vuonna 1998 eläkkeelle 51 vuoden iässä, missä yhteydessä T&N:n eläkejärjestelmän hallinnoijat vahvistivat hänen eläkesaataviensa bruttomääräksi 48 781,80 GBP vuodessa lisättynä vähintään 3 prosentin vuotuisella korotuksella. Sen jälkeen kun amerikkalainen yhtiö Federal Mogul oli ostanut T&N:n, jonka nimeksi oli tullut Federal Mogul, se ilmoitettiin vuonna 2001 Yhdysvalloissa maksukyvyttömäksi. Tämän seurauksena PPF aloitti 10.7.2006 Yhdistyneessä kuningaskunnassa ammatillisen lisäeläkejärjestelmän haltuunottoa koskevan arvioinnin.

19. Arvioinnin perusteella PPF teki 19.9.2011 päätelmän, jonka mukaan T&N:n eläkejärjestelmässä oli 10.7.2006 riittävästi varoja, jotta jäljellä oleville työntekijöille voitaisiin myöntää loppuelämäksi vähintään PPF-korvaus. PPF-korvauksen suuruudeksi vahvistettiin Hampshiren osalta tämän perusteella bruttomääräisesti 19 819 GBP vuodessa, koska hän ei ollut vuonna 2006 vielä saavuttanut T&N-eläkejärjestelmän tavanomaista eläkeikää ja häneen sovellettiin siten enimmäismäärää koskevaa sääntelyä.

20. Tälle summalle ei myöskään kuulunut inflaatiokorvausta, koska Hampshiren työsuhde ajoittui suurimmaksi osaksi ennen päivämäärää 6.4.1997. Verrattuna oikeuksiin, jotka Hampshirelle olisi kertynyt ilman hänen työnantajansa maksukyvyttömyyttä vuonna 2006 ja joiden määrä olisi ollut 60 240 GBP vuodessa, kyseessä on 67 prosentin leikkaus, jonka suunta on kasvava.

21. Tästä syystä Hampshire ja 15 muuta T&N:n entistä työntekijää, joiden eläkeoikeuksia on leikattu vastaavalla tavalla, riitauttivat ensin PPF:n arvioinnin vuoden 2004 eläkeläissa säädetyssä oikaisumenettelyssä sekä valittivat tämän jälkeen tämän arvioinnin pysyttäneestä päätöksestä ja nojautuivat siinä yhteydessä direktiivin 2008/94 8 artiklaan.

22. PPF katsoo kuitenkin, että direktiivin 8 artiklaa koskevasta unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee ainoastaan, että jäsenvaltioiden oli otettava käyttöön vakuutusjärjestelmiä, joilla taataan ammatillisen lisäeläkejärjestelmän työntekijöille kokonaisuutena, ei kuitenkaan jokaiselle yksittäiselle työntekijälle, keskimäärin vähintään 50 prosentin korvaus heille kertyneiden oikeuksien arvosta.

23. Asia on tällä hetkellä vireillä Court of Appealissa (ylioikeus, Yhdistynyt kuningaskunta). Tämä on lykännyt asian käsittelyä 26.7.2016 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 16.1.2017, ja esittänyt unionin tuomioistuimelle SEUT 267 artiklan nojalla seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- ”1) Edellytetäänkö direktiivin 80/987/ETY 8 artiklassa (joka on sittemmin korvattu direktiivin 2008/94/EY 8 artiklalla) jäsenvaltioiden huolehtivan, että jokainen yksittäinen työntekijä saa vähintään 50 prosenttia hänelle kertyneiden vanhuusetuuksien arvosta siinä tapauksessa, että hänen työnantajastaan tulee maksukyvytön (poikkeuksena ainoastaan väärinkäytökset, joihin sovelletaan kyseisen direktiivin 10 artiklan a alakohtaa)?
- 2) Toissijaisesti kysytään – jollei kansallisten tuomioistuinten asian tosiseikoista esittämistä toteamuksista muuta johdu –, onko direktiivin 80/987 8 artiklan mukaan riittävää, että jäsenvaltiossa on käytössä suojajärjestelmä, jossa työntekijät saavat tavallisesti yli 50 prosenttia heille kertyneiden vanhuusetuuksien arvosta mutta jossa jotkut yksittäiset työntekijät saavat alle 50 prosenttia etuuksien arvosta, mikä johtuu
 - a) työntekijöille maksettavalle korvaukselle määritetystä enimmäismäärästä (erityisesti sellaisten työntekijöiden kohdalla, jotka eivät ole saavuttaneet eläkejärjestelmänsä mukaista tavanomaista eläkeikää ajankohtana, jona työnantajasta tulee maksukyvytön) ja/tai
 - b) säännöistä, joissa rajoitetaan työntekijöille maksettavan korvauksen vuosikorotuksia tai heidän etuuksiensa vuosittaista uudelleenarvostamista ennen eläkeikää?
- 3) Onko direktiivin 80/987 8 artiklalla välitön oikeusvaikutus käsiteltävän asian olosuhteissa?”

24. Unionin tuomioistuimessa käydyssä menettelyssä ovat ottaneet kirjallisesti kantaa Hampshire, PPF, Yhdistynyt kuningaskunta, Irlanti ja Euroopan komissio. Samat osapuolet olivat edustettuina suullisessa käsittelyssä 8.3.2018.

IV Oikeudellinen arviointi

25. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin pyytää unionin tuomioistuinta tulkitsemaan ”direktiivin 80/987 8 artiklaa (joka on sittemmin korvattu direktiivin 2008/94 8 artiklalla)”. Säännöksen sanamuotoa ei muutettu, kun direktiivi laadittiin uudelleen. Koska pääasian oikeudenkäynnin kohteena on PPF:n 19.9.2011 tekemä päätös, jäljempänä otetaan tarkastelun perustaksi vain direktiivin 2008/94 säännökset.

A Ennakkoratkaisupyynnön tutkimisedellytysten täytyminen

26. Ensin on käsiteltävä Yhdistyneen kuningaskunnan esittämä väite, jonka mukaan ennakkoratkaisupyynnön ei pitäisi tutkia, koska siinä esitetyt kysymykset ovat täysin hypoteettisia.

27. Tämä ilmenee sen mielestä ensinnäkin siitä, että missään tapauksessa ei ole asianmukaista, että PPF ottaisi vastuun itselleen, koska vaikka suojattuja vastuita oleva arvio olisi suurempi, T&N:n eläkejärjestelmän varat olisivat riittävät.

28. Koska direktiivin 8 artikla ei ole välittömästi sovellettavissa, Hampshire voi toiseksi ajaa vaatimustaan vain valtion vastuun perusteella. Tällainen menettely olisi kuitenkin jo etukäteen tulokseton, koska unionin tuomioistuin totesi tuomiossa Hogan, että direktiivin 8 artiklan ilmeinen rikkominen voidaan todeta vasta 25.1.2007 lähtien,⁴ ja työnantajan maksukyvyttömyys ilmeni nyt käsiteltävässä asiassa jo vuonna 2006.

29. Aluksi on todettava, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on yksin kansallisen tuomioistuimen tehtävänä asian erityispiirteet huomioon ottaen arvioida, onko ennakkoratkaisu tarpeen asian ratkaisemiseksi ja ovatko unionin tuomioistuimelle esitettävät kysymykset merkityksellisiä; tästä tehdään kuitenkin poikkeus tapauksissa, joissa on ilmeistä, että unionin oikeuden tulkinta ei liity millään tavoin pääasian oikeudenkäynnin tosiseikkoihin tai kohteeseen.⁵

30. Tässä tapauksessa pääasian oikeudenkäynnissä on kuitenkin joka tapauksessa selvennettävä sitä kysymystä, vastaako suojattujen vastuiden laskelma vuoden 2004 eläkelain säännösten perusteella direktiivin 2008/94 8 artiklan vaatimuksia. Jos tilanne ei olisi tällainen, PPF:n pitäisi näet arvioida suojattuja vastuita uudelleen. Ei siis voida kiistää sitä, että ennakkoratkaisukysymykset liittyvät pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevaan konkreettiseen riita-asiaan ja ovat merkityksellisiä sen ratkaisemisen kannalta.

31. Lisäksi ennakkoratkaisupyynnön kohteena on nimenomaan se, onko direktiivin 8 artiklalla pääasian oikeudenkäynnin olosuhteissa välitön vaikutus vai tuleeko kysymykseen ainoastaan valtion vastuu.⁶ Ei ole missään tapauksessa ilmeistä, että direktiivin 8 artiklalta puuttuisi välitön vaikutus.

32. Ennakkoratkaisupyynnön on siten tutkittava.

B Kaksi ensimmäistä ennakkoratkaisukysymystä

33. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä kysymyksellään lähinnä, onko direktiivin 2008/94 8 artiklaa tulkittava unionin tuomioistuimen tuomion Robins⁷ ja tuomion Hogan⁸ valossa siten, että jäsenvaltioiden on säädettävä sellaisista vakuutusjärjestelmistä, joilla taataan jokaiselle yksittäiselle työntekijälle hänen työnantajansa maksukyvyttömyystapauksessa vähintään 50 prosenttia hänen vanhuusetuuksia koskevista välittömistä oikeuksistaan.

4 Tuomio 25.4.2013, Hogan ym. (C-398/11, EU:C:2013:272, 51 kohta).

5 Tuomio 16.7.1992, Meilicke (C-83/91, EU:C:1992:332, 23 kohta); tuomio 22.11.2005, Mangold (C-144/04, EU:C:2005:709, 34 ja 37 kohta) ja tuomio 21.12.2016, Tele2 Sverige ja Watson ym. (C-203/15 ja C-698/15, EU:C:2016:970, 130 kohta).

6 Sitä ei kuitenkaan selitetä, miksi olisi mahdotonta esittää ennakkoratkaisupyynnön siinä tarkoituksessa, että unionin oikeussääntöä sovelletaan välittömästi, jos edellytykset valtion vastuuseen vetoamiselle eivät täyty. Lisäksi on todettava, että merkityksellinen valtion toimenpide, jolla olisi voitu rikkoa direktiivin 8 artiklaa, ei ole maksukyvyttömyyden syntyminen vuonna 2006 vaan PPF:n päätös vuonna 2011.

7 Tuomio 25.1.2007, Robins ym. (C-278/05, EU:C:2007:56).

8 Tuomio 25.4.2013, Hogan ym. (C-398/11, EU:C:2013:272).

34. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee vaihtoehtoisesti toisella ennakkoratkaisukysymyksellään, voiko myös sellainen kansallinen järjestelmä vastata direktiivin vaatimuksia, joka johtaa yksittäistapauksessa a) enimmäismäärien perusteella tai b) vuosikorotusten puuttuessa siihen, että työntekijä saa vähemmän kuin 50 prosentin korvauksen hänelle kertyneiden oikeuksien arvosta. Tapauksessa b) korvauksen taso voisi näin ollen vasta ajan kuluessa alentua mukautuksen puuttumisen vuoksi välittömien oikeuksien 50 prosentin tason alapuolelle.

35. Toisen kysymyksen b kohtaan annettava vastaus riippuu näin ollen siitä, mitä arvoa direktiivin 8 artiklalla suojataan – määrää, jota työntekijä voi vaatia työnantajan maksukyvyttömyyden syntymishetkellä, vai vanhuusetuuksia koskevien välittömien oikeuksien kokonaisuutta.

36. Koska sekä ensimmäinen että myös toinen kysymys koskevat direktiivin 8 artiklan tulkintaa suojan tason osalta ja ennen tätä säännöstä annetun oikeuskäytännön tulkintaa, kaksi ensimmäistä ennakkoratkaisukysymystä on käsiteltävä yhdessä.

37. Siinä yhteydessä on ensimmäisessä vaiheessa tutkittava, vahvistetaanko direktiivin 8 artiklassa yksilöllinen takuu jokaiselle yksittäiselle työntekijälle – eikä pelkästään keskimääräistä suojan tasoa työntekijöille kokonaisuutena – (jäljempänä 1 jaksossa), ja toisessa vaiheessa käsiteltävä sitä, mitä arvoa tällainen vähimmäisturva mahdollisesti koskee (jäljempänä 2 jaksossa). Lopuksi käsitellään Yhdistyneen kuningaskunnan perustelua, jotka koskevat suojan tason rajoittamista nyt käsiteltävässä asiassa (jäljempänä 3 jaksossa).

1 Sisältääkö direktiivin 8 artikla jokaista työntekijää koskevan yksilöllisen vähimmäisturvan (ensimmäinen kysymys ja toisen kysymyksen a kohta)?

38. Direktiivin 2008/94 8 artiklan nojalla jäsenvaltioiden on huolehdittava ”tarvittavien toimenpiteiden toteuttamisesta, jotta turvataan työntekijöiden – – välittömät tai tulevaisuuteen kohdistuvat oikeudet – – vanhuusetuuksiin – –”.

39. Unionin tuomioistuin on jo ratkaissut, millainen suojan taso jäsenvaltioiden on konkreettisesti taattava tämän säännöksen nojalla, tuomiossaan *Robins* ja tuomiossaan *Hogan*.⁹ Siinä yhteydessä se totesi tuomiossaan *Robins*, että etuuden tason alentuessa ”tietyissä tilanteissa – – etuuksista, joita työntekijä saattoi odottaa saavansa, turvataan vain 20 tai 49 prosenttia, toisin sanoen alle puolet”, minkä ei voida katsoa vastaavan kyseisessä säännöksessä käytetyn ilmaisun ”turvataan työntekijöiden – – oikeudet” määritelmää.¹⁰ Unionin tuomioistuin pysytti tämän tulkinnan tuomiossaan *Hogan* ja tuomiossaan *Webb-Sämann*.¹¹

40. Direktiivin 8 artiklan mukaista suojan tasoa koskeva unionin tuomioistuimen siteerattu toteamus on ymmärrettävä kutakin työntekijää koskevaksi yksilölliseksi vähimmäisturvaksi.

41. Tämä seuraa ensinnäkin jo unionin tuomioistuimen valitsemasta sanamuodosta: se on todennut, että direktiivin 8 artiklassa tarkoitettua työntekijöiden etujen suojaa ei enää taata silloin, jos *tietyissä tilanteissa*¹² suoritetaan vähemmän kuin puolet välittömien oikeuksien arvosta. Tämä osoittaa, että jo edellytetyn suojan tason alittaminen yksittäistapauksessa riittää sen perustelemiseksi, että direktiiviä on rikottu.

9 Tuomio 25.1.2007, *Robins* ym. (C-278/05, EU:C:2007:56) ja tuomio 25.4.2013, *Hogan* ym. (C-398/11, EU:C:2013:272).

10 Tuomio 25.1.2007, *Robins* ym. (C-278/05, EU:C:2007:56, 57 kohta).

11 Tuomio 25.4.2013, *Hogan* ym. (C-398/11, EU:C:2013:272, 51 kohta) ja tuomio 24.11.2016, *Webb-Sämann* (C-454/15, EU:C:2016:891, 35 kohta).

12 Tuomio 25.1.2007, *Robins* ym. (C-278/05, EU:C:2007:56, 57 kohta).

42. Vastaavasti tuomiossa Hogan riitti direktiivin 8 artiklan ilmeisen rikkomisen toteamiseksi, että 10:lle nimeltä mainitulle työntekijälle maksettiin Irlannissa sovellettavan järjestelmän perusteella heidän aikaisemman työnantajansa maksukyvyttömyyden jälkeen vähemmän kuin 50 prosenttia heidän yksilöllisten eläkeoikeuksiensa arvosta.¹³ Tästä ilmenee, että riittää, jos yli 50 prosentin leikkaukset koskevat vain vähäistä etuuden saajien määrää – kuten esimerkiksi pääasian oikeudenkäynnissä noin 0,1–0,2:ta prosenttia T&N:n työntekijöistä.

43. Unionin tuomioistuin on toiseksi korostanut vakiintuneessa oikeuskäytännössään direktiivin tavoitetta taata vähimmäisturva *kaikille työntekijöille*.¹⁴ Tämä tavoite saavutetaan kuitenkin tehokkaasti vain silloin, jos vähimmäisstandardi koskee jokaista yksittäistä työntekijää ja tämä voi vedota siihen. Yhdistyneen kuningaskunnan puoltaman näkemyksen mukaan ”normaalitapauksessa” taattaisiin sitä vastoin vain 50 prosenttia eläkeoikeuksista, ja sen mukainen olisi myös tilanne, jossa suoja menetettäisiin yksittäistapauksessa kokonaan. Direktiivin taustalla oleva vähimmäistason yhdenmukaistamisen tavoite kieltää kuitenkin nimenomaan sen, että direktiivillä sitovasti vahvistettu suojan taso alitetaan.¹⁵ Tästä syystä ei ole sallittavissa, että yksittäiset työntekijät jäävät tämän vähimmäisstandardin ulkopuolelle.

44. Direktiivin tämänhetkisen 8 artiklan säätämiseen liittyneistä esitöistä ilmenee lisäksi, että unionin lainsäätäjän tarkoituksena oli välttää erityisen ikävät tapaukset sääntelyn avulla.¹⁶ On ikävien tapausten estämiseksi annetun sääntelyn tavoitteen mukaista, että siinä otetaan yksittäistapauksen erityispiirteet nimenomaisesti huomioon.

45. Vastaavaa on pääteltävissä jo tilanteesta, joka oli tuomion Robins ja tuomion Hogan taustalla: molemmissa oikeudenkäynneissä oli kyseessä myös Yhdistyneen kuningaskunnan tai Irlannin vahingonkorvausvastuu direktiivin virheellisen täytäntöönpanon perusteella. Se, että säännöksessä annetaan subjektiivisia oikeuksia yksityiselle, on pakottava edellytys tällaisen oikeuden syntymiselle.¹⁷ Unionin tuomioistuin katsoi siinä yhteydessä kaiken kaikkiaan, että jäsenvaltion vastuun syntyminen riippui vain siitä, että kyseisen valtion todettiin laiminlyöneen ilmeisellä tavalla täytäntöönpanoa koskevan velvoitteensa,¹⁸ ja kaikki muut edellytykset eli erityisesti se, että direktiivin 8 artiklalla annetaan subjektiivisia oikeuksia, siten täyttyivät.

46. Tämän perusteella on myös nyt käsiteltävässä asiayhteydessä katsottava, että direktiivin 8 artiklalla annetaan asianomaisille työntekijöille yksilöllinen oikeus siihen, että heille taataan vähintään 50 prosenttia heidän välittömistä vanhuuseläkettä koskevista oikeuksistaan. Koska ensimmäiseen kysymykseen on siten vastattava myöntävästi, on vastaavasti toisen kysymyksen a kohtaan vastattava kieltävästi.

47. Lopuksi on vielä mainittava, että direktiivin 8 artiklan mukaista vähimmäisturvaa on tietenkin sovellettava menettelyn jokaisessa vaiheessa, erityisesti myös vuoden 2004 eläkelain mukaisen arviointikauden¹⁹ aikana.

13 Tästä syystä myös 25.4.2013 annetun tuomion Hogan ym. (C-398/11, EU:C:2013:272) sanamuodossa kiinnitetään huomiota siihen, että *kantajille* ei jää vähintään 50:tä prosenttia heidän oikeuksiensa arvosta.

14 Tuomio 19.11.1991, Francovich ym. (C-6/90 ja C-9/90, EU:C:1991:428, 3 kohta); tuomio 18.10.2001, Gharehveran (C-441/99, EU:C:2001:551, 26 kohta) ja tuomio 24.11.2016, Webb-Sämann (C-454/15, EU:C:2016:891, 31 kohta); vrt. myös direktiivin 2008/94 johdanto-osan kolmas perustelukappale.

15 Vrt. myös direktiivin 2008/94 11 artiklan 1 kohta.

16 KOM(78) 141 lopullinen, s. 7, joka koskee direktiiviehdotuksen 7 artiklaa, joka vastaa olennaisilta osin lopullisen direktiivin 8 artiklaa.

17 Tuomio 19.11.1991, Francovich ym. (C-6/90 ja C-9/90, EU:C:1991:428, 38 kohta ja sitä seuraavat kohdat); tuomio 5.3.1996, Brasserie du Pêcheur ja Factortame (C-46/93 ja C-48/93, EU:C:1996:79, 51 kohta) ja tuomio 25.1.2007, Robins ym. (C-278/05, EU:C:2007:56, 69 kohta).

18 Tuomio 25.1.2007, Robins ym. (C-278/05, EU:C:2007:56, 82 kohta).

19 Vrt. tältä osin tämän ratkaisuehdotuksen 11 ja 15 kohta.

2 Suojataanko direktiivin 8 artiklalla myös säädettyä eläkeoikeuksien kehitystä (toisen kysymyksen b kohta)?

48. Lisäksi tulee esiin kysymys siitä, liittyykö direktiivin 2008/94 8 artiklan mukainen vähimmäisturva vain oikeuksien määrälliseen arvoon työnantajan maksukyvyttömyyden syntyessä vai sisältääkö säädetty etuuden tason kehitys koko eläkeajan.

49. Oikeuskäytännössä on jo selvennetty tältä osin, että direktiivin 8 artiklalla pyritään eläkeoikeuksien suojaamiseen kokonaisuutena maksusuorituksilla. Unionin tuomioistuin totesi esimerkiksi tuomiossa Webb-Sämann, että 8 artiklassa – toisin kuin esimerkiksi direktiivin 3 artiklassa – ”pyritään turvaamaan työntekijöiden oikeudet pitkällä aikavälillä, koska tällaiset välittömät tai tulevaisuuteen kohdistuvat oikeudet ulottuvat periaatteessa koko eläkkeen keston ajalle”.²⁰

50. Tämä ilmenee myös direktiiviehdotuksen esitöistä, joiden mukaan direktiivin 8 artiklalla pyritään varmistamaan, että kyetään täyttämään huolenpitoa koskevat lupaukset, joita työntekijät ”ovat ansainneet monivuotisella työllään yrityksen palveluksessa”.²¹ Samalla tavoin unionin tuomioistuin on pitänyt vakiintuneessa oikeuskäytännössään työntekijöiden ammatilliseen lisäeläkejärjestelmään kohdistuvia oikeuksia eräänlaisena ”lykättyinä palkkana”.²²

51. Mikäli ennakoitua eläkeoikeuksien kehitystä ei kuitenkaan oteta huomioon vähimmäisturvaa arvioitaessa, aikaisempia maksusuorituksia ei oteta riittävällä tavalla huomioon. Ennakoitu vuosittainen korotus on näet otettu huomioon maksusuorituksissa.

52. Näin ollen myös direktiivin 2008/94 8 artiklassa tarkoitetuissa jäsenvaltioiden vakuutusjärjestelmissä on huolehdittava oikeuksien kehityksestä siten, että taattava määrä ei saa vuosien kuluessa jäää alle 50 prosentin alun perin eläkevuotta kohti kertyneestä arvosta.

53. Toiseen ennakkoratkaisukysymykseen on siten vastattava kaikilta osin kieltävästi.

3 Rajoitettavuus pääasian oikeudenkäyntiin liittyvissä olosuhteissa?

54. On siis vielä tutkittava, voiko alempi henkilökohtaisen suojan taso olla nyt käsiteltävässä asiassa perusteltavissa joistain muista syistä.

55. Yhdistynyt kuningaskunta esittää ensimmäisenä perusteena, että Hampshirella on muutenkin jo erityisen korkea eläketaso verrattuna muihin työntekijöihin ja että näiden oikeuksien täysi korvaaminen ei olisi sosiaalisesti hyväksyttävää.

56. Kuten unionin tuomioistuin on jo selventänyt, direktiivin 8 artiklassa ei edellytetä täyttä suojaa oikeuksien menetykseltä.²³ Oikeuksien leikkaamista ei siis ole sellaisenaan suljettu pois. Jäsenvaltiot voivat siten direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä ottaa ja niiden täytyy ottaa taloudellisen ja sosiaalisen tasapainoisen kehityksen tarve huomioon.²⁴

²⁰ Tuomio 24.11.2016, Webb-Sämann (C-454/15, EU:C:2016:891, 27 kohta).

²¹ KOM(78) 141 lopullinen, s. 7.

²² Tuomio 17.5.1990, Barber (C-262/88, EU:C:1990:209, 25 kohta); tuomio 1.4.2008, Maruko (C-267/06, EU:C:2008:179, 45 kohta) ja ratkaisuehdotukseni Parris (C-443/15, EU:C:2016:493, 33 kohta).

²³ Tuomio 25.1.2007, Robins ym. (C-278/05, EU:C:2007:56, 42 kohta ja sitä seuraavat kohdat) ja tuomio 25.4.2013, Hogan ym. (C-398/11, EU:C:2013:272, 42 kohta).

²⁴ Vrt. tältä osin jo ratkaisuehdotukseni Robins ym. (C-278/05, EU:C:2006:476, 71 kohta).

57. Tästä syystä on mahdollista – kuten riidanalaisessa kansallisessa lainsäädännössäkin lähtökohtaisesti säädetään – suunnitella korvauksen taso oikeuksien kokonaiskattavuuden mukaan eri suuruisiksi ja siten kohdistaa suurempi rasitus etuuden saajaan, jonka tulot olivat aikaisemmin suuremmat ja myös eläkeoikeudet vastaavasti suurempia. Sosiaalinen korvaus voidaan suunnitella siten, että näille etuuden vastaanottajille korvataan vain 50 prosenttia heidän oikeuksiensa arvosta.²⁵ Kyseessä ei voi kuitenkaan olla kohtuullinen korvaus, jos yksittäisiltä henkilöiltä evätään direktiivin suoja mahdollisimman kattavasti.

58. Ensinnäkin tämä ilmenee direktiivin tavoitteesta tunnustaa työelämän aikana suoritetut maksut, ja siinä otetaan huomioon, että ammatilliset ikään perustuvat etuudet ovat ”lykättyä palkkaa”.²⁶ Toiseksi PPF:ää ei rahoiteta verovaroista vaan ammatillisten lisäeläkejärjestelmien maksuilla ja niiden varojen haltuunotolla. Suullisessa käsittelyssä todettiin lisäksi, että nämä maksut lasketaan riskiperusteisesti, joten eläkejärjestelmien, joilla on suuret velvoitteet, on vastaavasti myös maksettava suuria maksuja PPF:lle.

59. Tällä perusteella vaikuttaa sosiaalisesti asianmukaiselta korvaukselta, että unionin oikeudessa säädetään 50 prosentin vähimmäisturvasta kaikille työntekijöille. Lisäksi pääasian oikeudenkäynnissä oikeuksia koskeva enimmäismäärä koskee vain harvoja työntekijöitä. Tästä syystä myöskään mahdolliset taloudelliset vaikutukset eivät ole suuria verrattuna järjestelmän kokonaiskustannuksiin.

60. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus esittää toisena perusteena oikeuksien enimmäisrajalle tarpeen torjua ns. *moral hazard* eli se vaara, että liikkeenjohtajina toimivat toimihenkilöt käyttäytyvät tietoisesti liiketoimia vahingoittavalla tavalla. Johtavia toimihenkilöitä, jotka ovat tietoisia siitä, että heidän eläkeoikeutensa taataan valtion taholta myös yrityksen maksukyvyttömyystapauksessa, ei saa houkutellessa tekemään riskialttiita päätöksiä, jotka johtavat tietyissä olosuhteissa nimenomaan yrityksen maksukyvyttömyyteen.

61. Unionin tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä on kyllä todettu, että oikeussubjektit eivät saa vedota unionin oikeusnormeihin vilpillisesti tai käyttää niitä väärin.²⁷ Direktiivin 80/987 10 artiklassa, joka on korvattu nyttemmin direktiivin 2008/94 12 artiklan a alakohdalla, säädetään tämän yleisen oikeusperiaatteen²⁸ täsmentämiseksi nimenomaisesti jäsenvaltioiden oikeudesta toteuttaa tarvittavia toimenpiteitä väärinkäytösten estämiseksi.

62. Yhdistynyt kuningaskunta ei tosin ylipäänsä vetoa siihen, että se olisi säätäessään oikeuksien enimmäismäärästä käyttänyt direktiivin 80/987 10 artiklassa, joka on nyttemmin korvattu direktiivin 2008/94 12 artiklalla, tarkoitettua valtuutusta. Vastaavasti kansallisen lainsäädännön sovellettavuus ei myöskään edellytä sitä, että jäsenvaltion tuomioistuimissa todettaisiin etuuden vastaanottajan menettelyn merkitsevän väärinkäytöstä.²⁹ Muut jäsenvaltion toimenpiteet, joilla on vain samankaltainen tavoite, eivät kuitenkaan ole mahdollisia direktiivissä konkreettisten väärinkäytöstapausten estämiseen annetun nimenomaisen valtuutuksen lisäksi.

63. Joka tapauksessa vuoden 2004 eläkelain sääntelyssä mennään pidemmälle kuin olisi tarpeen, jotta torjutaan *moral hazard*.³⁰

25 Tämä raja on unionin oikeuden näkökulmasta oikeudenmukainen korvaus; vrt. tuomio 25.4.2013, Hogan ym. (C-398/11, EU:C:2013:272, 43 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

26 Vrt. tältä osin jo tämän ratkaisuehdotuksen 50 kohta sekä alaviitteet 21 ja 22.

27 Tuomio 3.12.1974, van Binsbergen (33/74, EU:C:1974:131, 13 kohta); tuomio 9.3.1999, Centros (C-212/97, EU:C:1999:126, 24 kohta); tuomio 28.7.2016, Kratzer (C-423/15, EU:C:2016:604, 37 kohta) ja tuomio 22.11.2017, Cussens ym. (C-251/16, EU:C:2017:881, 27 kohta).

28 Tuomio 22.5.2008, Amplisientifica ja Amplifin (C-162/07, EU:C:2008:301, 27 kohta ja sitä seuraavat kohdat); tuomio 5.7.2007, Kofoed (C-321/05, EU:C:2007:408, 38 kohta) ja tuomio 22.11.2017, Cussens ym. (C-251/16, EU:C:2017:881, 27 kohta).

29 Oikeuskäytännön mukaan edellytetään kuitenkin yksittäistapaukseen liittyviä konkreettisia seikkoja; vrt. esim. tuomio 18.12.2014, McCarthy ja McCarthy Rodriguez (C-202/13, EU:C:2014:2450, 53 kohta).

30 Unionin tuomioistuimen verolainsäädännön osalta tältä osin kehittämän sanamuodon mukaan kyseisten säännösten erityisenä tarkoituksena on oltava väärinkäytösten estäminen; vrt. tuomio 12.9.2006, Cadbury Schweppes ja Cadbury Schweppes Overseas (C-196/04, EU:C:2006:544, 55 kohta) ja tuomio 13.3.2007, Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation (C-524/04, EU:C:2007:161, 79 kohta).

64. Ensinnäkin jo perusolettamus vaikuttaa vaaralliselta, kun sen mukaan ennenaikaisesti eläkkeelle jäänyt johtava toimihenkilö, jolla on vastaavasti suuret eläkesaatavat, joutuisi suurella todennäköisyydellä itse vastaamaan yrityksen maksukyvyttömyydestä. Toiseksi eläkekatto ei ylipäänsä koske johtavia toimihenkilöitä, jotka ovat jo saavuttaneet tavanomaisen eläkeiän, siinäkin tapauksessa, että he ovat mahdollisesti osallistuneet riskialttiisiin ja työnantajan maksukyvyttömyyteen myötävaikuttaneisiin yritystoiminnan päätöksiin. Kansallinen sääntely ei siis ainakaan vastaa Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen esiin tuomaa tavoitetta johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla.³¹ Ikä ei näet selvästikään ole asianmukainen peruste, jonka mukaan väärinkäytösten vaara voidaan todeta.

65. Kaiken kaikkiaan kansallisessa lainsäädännössä vahvistetaan siis eräänlainen yleinen epäily sellaisen johtavien toimihenkilöiden osalta, jotka eivät ole vielä saavuttaneet eläkeikää, mikä on ristiriidassa väärinkäytösten torjuntaa koskevan perustavoitteen kanssa. Oikeuskäytännön mukaan yleinen väärinkäytöstä koskeva oletama ei nimittäin ole sallittu.³²

4 Välipäätelmä

66. Kahteen ensimmäiseen kysymykseen on näin ollen vastattava, että direktiivin 2008/94 8 artiklaa on tulkittava siten, että jokainen yksittäinen työntekijä – lukuun ottamatta tämän direktiivin 12 artiklan a alakohdassa tarkoitettuja konkreettisia väärinkäytöstapauksia – voi vaatia työnantajansa maksukyvyttömyystapauksessa korvausta, jonka suuruus on vähintään 50 prosenttia hänen välittömien eläkeoikeuksiensa tai tulevaisuuteen kohdistuvien eläkeoikeuksiensa kokonaisarvosta.

C Kolmas ennakkoratkaisukysymys

67. Kolmas ennakkoratkaisukysymys koskee direktiivin 2008/94 8 artiklan välitöntä sovellettavuutta pääasian oikeudenkäynnissä.

68. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallisten tuomioistuinten tehtävänä on nimenomaisesti varmistaa, että oikeussubjektit saavat sen oikeussuojan, joka heille yhteisön oikeuden säännöksillä myönnetään, ja taata mainittujen säännösten täysi oikeusvaikutus.³³ Jos tällaiset säännökset sisältyvät direktiiviin, kansallisten tuomioistuinten on soveltaessaan kansallista lainsäädäntöä tulkittava sitä mahdollisimman pitkälle kyseessä olevan direktiivin sanamuodon ja tarkoituksen mukaisesti, jotta direktiivissä tarkoitettu tulos saavutettaisiin ja SEUT 288 artiklan kolmatta kohtaa noudatettaisiin.³⁴

31 Vrt. tämän vaatimuksen osalta tuomio 6.11.2003, Gambelli ym. (C-243/01, EU:C:2003:597, 67 kohta); tuomio 10.3.2009, Hartlauer (C-169/07, EU:C:2009:141, 55 kohta) ja tuomio 6.3.2018, SEGRO ja Horváth (C-52/16 ja C-113/16, EU:C:2018:157, 78 kohta). Tämän perusvapauksia koskevan oikeuskäytännön on oltava voimassa myös johdetun oikeuden säännösten osalta (vrt. tältä osin myös ratkaisuehdotukseni Persidera, C-112/16, EU:C:2017:250, 66 kohta ja alaviite 46, ja ratkaisuehdotukseni komissio v. Itävalta, C-187/16, EU:C:2017:578, 71 kohta).

32 Vastaavasti tuomio 4.3.2004, komissio v. Ranska (C-334/02, EU:C:2004:129, 27 kohta); tuomio 28.10.2010, Établissements Rimbaud (C-72/09, EU:C:2010:645, 34 kohta) ja tuomio 25.10.2017, Polbud – Wykonawstwo (C-106/16, EU:C:2017:804, 64 kohta).

33 Ks. direktiivien osalta tuomio 5.10.2004, Pfeiffer ym. (C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584, 111 kohta) ja tuomio 15.4.2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, 42 kohta) sekä yleisesti tuomio 27.2.2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, 34 kohta) ja tuomio 6.3.2018, Achmea (C-284/16, EU:C:2018:158, 34 kohta).

34 Tuomio 13.11.1990, Marleasing (C-106/89, EU:C:1990:395, 8 kohta); tuomio 5.10.2004, Pfeiffer ym. (C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584, 113 kohta); tuomio 15.4.2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, 98 kohta); tuomio 15.1.2014, Association de médiation sociale (C-176/12, EU:C:2014:2, 38 kohta) ja tuomio 19.4.2016, DI (C-441/14, EU:C:2016:278, 29 ja 31 kohta).

69. Jos direktiivin mukainen tulkinta ei ole kansallisen tuomioistuimen näkemyksen mukaan mahdollinen, direktiivin säännöstä voidaan soveltaa myös välittömästi. Tämä koskee tapausta, jossa direktiivin kaikkia säännöksiä ei ole saatettu osaksi kansallista oikeutta määräajassa tai ne on pantu vain riittämättömästi täytäntöön ja ne ovat sisällöltään ehdottomia ja riittävän täsmällisiä (tästä jäljempänä 1 jaksossa), jos niihin vedotaan valtiota vastaan (tästä jäljempänä 2 jaksossa).³⁵

1 Säännöksen sisällön ehdottomuus ja riittävä täsmällisyys

70. Yhteisöjen tuomioistuin täsmensi tuomiossa Francovich ym., millä edellytyksillä säännöstä on pidettävä sisällöltään ehdottomana ja riittävän täsmällisenä. Sen mukaan on otettava huomioon kolme seikkaa: ensinnäkin edunsaaja, toiseksi oikeuden sisältö ja kolmanneksi sen adressaatti eli kyseiseen toimenpiteeseen tai sitoumukseen velvoitettu henkilö.³⁶ Toisin kuin asiassa Francovich ym., nyt käsiteltävässä asiassa kaikki nämä kolme välittömän sovellettavuuden edellytystä täyttyvät ja adressaatti ilmenee selvästi kansallisesta täytäntöönpanosäännöksestä.³⁷

– Edunsaaja

71. Direktiivin 2008/94 8 artiklan sanamuodosta ilmenee yksiselitteisesti, että työntekijää on suojattava hänen työnantajansa maksukyvyttömyydeltä. Unionin tuomioistuin on jo todennut, että se henkilöryhmä, jonka hyväksi tämän direktiivin mukaiset takeet annetaan, on kuvattu direktiivissä niin täsmällisesti ja ehdottomasti kuin oikeuskäytännön mukaan on tarpeen säännöksen välitöntä soveltamista varten.³⁸

– Oikeuden sisältö

72. Kun tarkastellaan vain direktiivin 8 artiklan sanamuotoa, työntekijöille myönnettävän oikeuden konkreettinen sisältö on kuitenkin epäselvämpi.³⁹

73. Yhteisöjen tuomioistuin selvensi tosin jo tuomiossa Francovich ym., että se, että on mahdollista valita useista keinoista, ei vielä sulje pois sitä, että direktiivin asianomaisia säännöksiä voitaisiin soveltaa välittömästi.⁴⁰ Pikemminkin riittää, että vähimmäisturva pystytään määrittämään asianomaisen säännöksen perusteella.⁴¹ Unionin tuomioistuin totesi vastaavasti tuomiossa Webb-Sämann, että vaikka jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta direktiivin 2008/94 8 artiklan täytäntöön panemisessa, ne ovat kuitenkin velvollisia turvaamaan työntekijöille tässä säännöksessä vaaditun vähimmäissuojan.⁴²

35 Tuomio 19.1.1982, Becker (8/81, EU:C:1982:7, 17–25 kohta); tuomio 5.10.2004, Pfeiffer ym. (C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584, 103 kohta); tuomio 24.1.2012 Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, 33 kohta) ja tuomio 15.2.2017, British Film Institute (C-592/15, EU:C:2017:117, 13 kohta).

36 Tuomio 19.11.1991, Francovich ym. (C-6/90 ja C-9/90, EU:C:1991:428, 12 kohta).

37 Vrt. tältä osin tämän ratkaisuehdotuksen 78 kohta ja sitä seuraavat kohdat sekä tuomio 18.10.2001, Gharehveran (C-441/99, EU:C:2001:551, 39–44 kohta).

38 Tuomio 19.11.1991, Francovich ym. (C-6/90 ja C-9/90, EU:C:1991:428, 22 kohta) ja tuomio 18.10.2001, Gharehveran (C-441/99, EU:C:2001:551, 33 kohta), jotka koskivat direktiiviä 2008/94 edeltänyttä direktiiviä 80/987.

39 Tai ”epämääräinen”, kuten julkisasiamies Bobek ilmaisi ratkaisuehdotuksessa Webb-Sämann (C-454/15, EU:C:2016:653, 58 kohta).

40 Tuomio 19.11.1991, Francovich ym. (C-6/90 ja C-9/90, EU:C:1991:428, 17 kohta).

41 Vastaavasti tuomio 19.11.1991, Francovich ym. (C-6/90 ja C-9/90, EU:C:1991:428, 19 kohta ja sitä seuraavat kohdat); tuomio 5.10.2004, Pfeiffer ym., (C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584, 105 kohta) ja tuomio 15.4.2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, 74 kohta).

42 Tuomio 24.11.2016, Webb-Sämann (C-454/15, EU:C:2016:891, 35 kohta).

74. Tämän vähimmäisturvan täsmällinen sisältö ilmenee yksiselitteisesti unionin tuomioistuimen tätä säännöstä koskevasta oikeuskäytännöstä.⁴³ Oikeuskäytännössä selvennetään ja täsmennetään kyseisen oikeussäännön merkitystä ja ulottuvuutta siltä osin, miten sitä pitää tai olisi pitänyt tulkita ja soveltaa sen voimaantulosta lähtien.⁴⁴

75. Välittömästi sovellettavan säännöksen sisällön täsmällisyyttä ja ehdottomuutta koskevan vaatimuksen tarkoituksena on taata se, että oikeutta voidaan käytännössä käsitellä. Unionin tuomioistuin korostaa vastaavasti vakiintuneessa oikeuskäytännössään, että säännöksen on oltava niin täsmällinen, että yksityinen voi vedota siihen ja tuomioistuin sitä soveltaa.⁴⁵ Arvioinnin kannalta on näin ollen ratkaisevaa, ilmeneekö täsmällinen sisältö yksiselitteisesti lainsäädännön soveltajalle itse säännöksestä, sen asiayhteydestä ja sen syntyhistoriasta⁴⁶ sekä siitä annetun oikeuskäytännön avulla.⁴⁷

76. PPF:n vastuuhenkilöille oli viimeistään 25.1.2007 annetun tuomion Robins julistamisesta lähtien selvää, että he eivät saaneet soveltaa laskentaperustetta, jonka mukaan tiettyjen työntekijöiden osalta oli lopputuloksena korvaus, jonka arvo oli alle 50 prosenttia heidän välittömistä oikeuksistaan.⁴⁸ Korvausta koskevien oikeuksien enimmäismäärä olisi pitänyt sen sijaan vahvistaa direktiivin 8 artiklan välittömän soveltamisen perusteella vähintään 50 prosentiksi välittömistä eläkeoikeuksista.

77. Direktiivin 2008/94 8 artiklasta ilmenevän veloitteen sisältöä oli näin ollen pidettävä 19.9.2011, jolloin PPF teki riidanalaisen arviointipäätöksen,⁴⁹ ehdottomana ja riittävän täsmällisenä.

– *Veloitteen adressaatti*

78. Unionin tuomioistuin on korostanut veloitteen adressaattien osalta, että jäsenvaltiolla on direktiivin 8 artiklan yhteydessä laajempi harkintavalta suojaa varten käyttöön otettavan menetelmän osalta. Suojaa voidaan siten antaa esimerkiksi suoralla valtion rahoituksella, työnantajien vakuutusvelvollisuudella tai ottamalla käyttöön palkkaturvajärjestelmä.⁵⁰

79. Unionin tuomioistuin tosin totesi tuomiossa Gharehveran niin ikään adressaatin täsmällisyyden osalta, että yksityisen oikeussubjektin on voitava vedota direktiiviin, jos jäsenvaltio on käyttänyt täysimääräisesti sille annetun harkintavaltansa.⁵¹ Näin ollen jäsenvaltion on noudatettava direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä tehtyä päätöstä, jos päätöksessä on käytetty jäsenvaltiolle kuuluvaa harkintavaltaa.⁵²

43 Vrt. tältä osin tämän ratkaisuehdotuksen B kohdassa esitetyt näkemykset.

44 Vrt. viimeksi tuomio 29.9.2015, Gmina Wrocław (C-276/14, EU:C:2015:635, 44 kohta); tuomio 19.4.2016, Dansk Industri (C-441/14, EU:C:2016:278, 40 kohta) ja tuomio 22.11.2017, Cussens ym. (C-251/16, EU:C:2017:881, 41 kohta).

45 Tuomio 19.1.1982, Becker (8/81, EU:C:1982:7, 27 kohta); tuomio 26.10.2006, Pohl-Boskamp (C-317/05, EU:C:2006:684, 41 kohta) ja tuomio 1.7.2010, Gassmayr (C-194/08, EU:C:2010:386, 45 kohta).

46 Vrt. tuomio 17.12.1970, SACE (33/70, EU:C:1970:118, 13 kohta); tuomio 4.12.1974, Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, 12 kohta) ja tuomio 19.1.1982, Becker (8/81, EU:C:1982:7, 27 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

47 Vrt. mahdollisuudesta täsmentää säännöstä oikeuskäytännön avulla tuomio 4.12.1974, Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, 14 kohta).

48 Vastaavasti unionin tuomioistuin on esim. 20.12.2017 annetussa tuomiossa Protect Natur-, Arten- ja Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, 45 kohta ja sitä seuraavat kohdat, 55 kohta ja sitä seuraavat kohdat) todennut, että kansallista säännöstä, jolla ei varmisteta Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleessa määrättyä vähimmäisturvaa, ei saa soveltaa. Vrt. myös tuomio 15.10.2009, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening (C-263/08, EU:C:2009:631, 45 kohta).

49 Tästä syystä maksukyvyttömyyden ilmoittamista koskeva päivämäärä 10.7.2006 ei ole ratkaiseva. Unionin oikeutta sovelletaan lisäksi oikeuskäytännön mukaan joka tapauksessa aikaisemmin syntyneiden tilanteiden tuleviin vaikutuksiin; vrt. esim. tuomio 7.11.2013, Gemeinde Altrip ym. (C-72/12, EU:C:2013:712, 22 kohta) ja tuomio 26.3.2015, komissio v. Moravia Gas Storage (C-596/13 P, EU:C:2015:203, 32 kohta).

50 Tuomio 25.1.2007, Robins ym. (C-278/05, EU:C:2007:56, 36 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

51 Tuomio 18.10.2001, Gharehveran (C-441/99, EU:C:2001:551, 44 kohta), joka koski aikaisempaa direktiiviä 80/987.

52 Vrt. vastaavasti tuomio 18.10.2001, Gharehveran (C-441/99, EU:C:2001:551, 40 kohta).

80. Yhteisöjen tuomioistuin oli katsonut tuomiossa Francovich ym., että direktiivin 80/987 3 artikla ei ollut adressaatin täsmällisyyden osalta välittömästi sovellettava, vain sillä perusteella, että sitä ei ollut pantu lainkaan täytäntöön kyseisessä jäsenvaltiossa. Yhteisöjen tuomioistuin totesi tuolloin, että Italian tasavaltaa itseään ei voitu pitää asianomaiseen sitoumukseen velvoitettuna yksinomaan sillä perusteella, että se ei ollut pannut direktiiviä täytäntöön.⁵³

81. Tilanne on kuitenkin tässä tapauksessa toinen: Yhdistynyt kuningaskunta on antanut direktiivin 2008/94 täytäntöön panemiseksi säännöksen, joka vain säädetyn 50 prosentin vähimmäisturvan osalta ei vastaa tämän direktiivin 8 artiklan säännöksiä. Kansallinen lainsäädäntö sisältää kuitenkin selkeän säännöksen siitä, mikä taho on vastuussa laskelman tekemisestä ja korvausvastuusta, ja se on PPF. Tämän lisäksi on annettu yksityiskohtaisia säännöksiä PPF:n rahoituksesta ja ammatillisten lisäeläkelaitosten lakkauttamisesta.⁵⁴

82. Näin ollen myös direktiivin 8 artiklasta seuraavan veloitteen adressaatti on vahvistettu tässä tapauksessa ehdottoman ja riittävän täsmällisellä tavalla.

2 Vetoaminen välittömään sovellettavuuteen valtion viranomaisia vastaan

83. On tunnustettu, että aina kun direktiivin säännökset ovat sisällöltään ehdottomia ja riittävän täsmällisiä, niihin voidaan vedota paitsi jäsenvaltiota ja koko sen hallintoa vastaan,⁵⁵ myös muita sellaisia elimiä tai yksiköitä vastaan, jotka toimivat valtion alaisuudessa tai ovat valtion määräysvallassa tai joilla on erityisiä toimivaltuuksia.⁵⁶

84. Laitos, jolle on riippumatta sen oikeudellisesta muodosta annettu valtiollisella säädöksellä yleistä etua koskeva tehtävä ja jolle on annettu tätä varten erityisiä oikeuksia, joissa mennään pidemmälle kuin niissä voimassa olevissa säännöksissä, jotka koskevat yksityishenkilöiden välisiä suhteita, kuuluu vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan oikeussubjekteihin, joita vastaan voidaan vedota direktiivin välittömästi sovellettaviin säännöksiin.⁵⁷

85. PPF on tällainen laitos. Se hoitaa direktiivissä vahvistettua yleistä etua koskevaa tehtävää⁵⁸ vahvistaa kussakin yksittäistapauksessa konkreettinen suojan taso ja ottaa tietyissä tilanteissa vastuu työntekijöiden oikeuksista. Sillä on lisäksi edellä mainitun määritelmän mukaisesti erityisiä oikeuksia,⁵⁹ koska se voi periä maksun hyväksytyiltä ammatillisilta lisäeläkelaitoksilta ja se on vuoden 2004 eläkelain 154 §:n nojalla lisäksi toimivaltainen antamaan tarvittavia ohjeita ammatilliselle lisäeläkejärjestelmälle sen lakkauttamisen yhteydessä. Suullisessa käsittelyssä ilmeni lisäksi, että osapuolten kesken on kiistatonta, että PPF:ää on pidettävä valtion viranomaisena.

53 Tuomio 19.11.1991, Francovich ym. (C-6/90 ja C-9/90, EU:C:1991:428, 25 kohta). Asiassa Wagner Miret oli puolestaan kyseessä vain osittainen täytäntöönpano, jonka vuoksi tiettyjä aloja ei säännelty vielä lainkaan, joten kansallista harkintavaltaa ei ollut tältä osin myöskään vielä käytetty täysimääräisesti; vrt. tuomio 16.12.1993 (C-334/92, EU:C:1993:945, 16 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

54 Vrt. näiden perusteiden osalta tuomio 18.10.2001, Gharehveran (C-441/99, EU:C:2001:551, 41 kohta).

55 Vrt. tältä osin esim. tuomio 19.1.1982, Becker (8/81, EU:C:1982:7, 25 kohta); tuomio 8.10.1987, Kolpinghuis Nijmegen (80/86, EU:C:1987:431, 7 kohta); tuomio 22.6.1989, Costanzo (103/88, EU:C:1989:256, 31 kohta) ja tuomio 28.6.2007, JP Morgan Fleming Claverhouse (C-363/05, EU:C:2007:391, 58 kohta).

56 Tuomio 12.7.1990, Foster ym. (C-188/89, EU:C:1990:313, 18 kohta); tuomio 4.12.1997, Kampelmann ym. (C-253/96–C-258/96, EU:C:1997:585, 46 kohta) ja tuomio 10.10.2017, Farrell (C-413/15, EU:C:2017:745, 33 kohta).

57 Tuomio 12.7.1990, Foster ym. (C-188/89, EU:C:1990:313, 18 kohta); tuomio 24.1.2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, 39 kohta) ja tuomio 10.10.2017, Farrell (C-413/15, EU:C:2017:745, 33 kohta).

58 Ks. näiden perusteiden osalta myös tuomio 10.10.2017, Farrell (C-413/15, EU:C:2017:745, 38 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

59 Vrt. tältä osin tuomio 12.7.1990, Foster ym. (C-188/89, EU:C:1990:313, 18 kohta); tuomio 4.12.1997, Kampelmann ym. (C-253/96–C-258/96, EU:C:1997:585, 46 kohta); tuomio 24.1.2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, 39 kohta) ja tuomio 10.10.2017, Farrell (C-413/15, EU:C:2017:745, 38 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

86. Yksityisille ei sitä vastoin voi syntyä velvoitteita välittömästi direktiivin perusteella.⁶⁰
87. Yhdistynyt kuningaskunta sulkee tällä perusteella pois direktiivin 2008/94 8 artiklan välittömän sovellettavuuden pääasian oikeudenkäynnissä, koska säännökseen ei voida vedota T&N-eläkejärjestelmän kaltaista yksityistä laitosta vastaan.
88. Ennakkoratkaisupyynnöstä tosin ilmenee, että pääasian oikeudenkäynnissä ei nimenomaan ole kyse sen tutkimisesta, voiko Hampshire vaatia T&N:ltä välittömästi vähintään 50 prosentin suuruista korvausta välittömistä eläkeoikeuksistaan. Vastaajana tai valituksen vastapuolena on pääasian oikeudenkäynnissä pikemminkin PPF. Kansallinen tuomioistuimien kuva riidan kohteeksi PPF:n tekemän maksua edeltävän arvioinnin suojatuista vastuista. Tällä päätöksellä vahvistetaan sitovasti sen korvauksen suuruus, jonka työntekijät saavat sekä siinä tapauksessa, että PPF ottaa vastuun, että siinä tapauksessa, että järjestelmä mahdollisesti lakkautetaan PPF:n ulkopuolella.
89. Pääasian oikeudenkäynnissä tulee siten esiin yksinomaan se kysymys, voidaanko PPF:n kaltainen laitos velvoittaa arvioimaan suojattuja sitoumuksia uudelleen ja soveltamaan siinä yhteydessä direktiivin 8 artiklaa välittömästi.
90. Vuoden 2004 eläkelaisissa tosin säädetään, että T&N on edelleen vastuussa maksun suorittamisesta, jos sillä on riittävät varat valtion taholta vahvistetun PPF-korvauksen myöntämiseen. Tämä ei kuitenkaan johda siihen, että säännöstä sovellettaisiin T&N:ään välittömästi. Vuoden 2004 eläkelaisissa säädetään pikemminkin sen erityistapauksen varalta, että ylijäämää jäisi, ainoastaan siitä, että ammatillista eläkelaitosta ei sulauteta PPF:ään, koska tuki ei ole tarpeen. Myös tässä tapauksessa ammatillinen lisäeläkejärjestelmä kuitenkin lakkautetaan hallituksen ohjeiden mukaisesti, vaikkakin PPF:n ulkopuolella. Jos suojatut vastuut ylittävät uuden arvioinnin mukaan käytettävissä olevat varat, PPF:n on joka tapauksessa otettava vastuu.
91. Pääasian riidan kohteena, sellaisena kuin se ilmenee ennakkoratkaisupyynnöstä ja myös unionin tuomioistuimen suullisessa käsittelyssä esitettiin, on yksinomaan se, että PPF:ltä vaaditaan direktiivin 8 artiklan välitöntä soveltamista vastuita laskettaessa. Se pitäisi näissä olosuhteissa velvoittaa vielä käyttämään määräysvaltaansa T&N:ään unionin oikeuden mukaisesti.
92. Vaikutusta, joka PPF-korvauksen laskemisella mahdollisesti on seuraavassa vaiheessa tällaisiin lisäeläkejärjestelmiin, joiden varat riittävät vielä ilman tukeakin, voidaan näin ollen kuvata pelkäksi seurannaisvaikutukseksi. Tämä ilmenee vuoden 2014 eläkelain erityispiirteistä eikä itse direktiivistä. Jos siinä nähtäisiin haitta T&N:n kannalta, unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on kuitenkin tunnustettu, että pelkät kielteiset vaikutukset kolmansien oikeuksiin, vaikka ne olisivat varmoja, eivät ole peruste kieltää yksityistä vetoamista välittömästi sovellettavan direktiivin säännöksiin jäsenvaltiota vastaan.⁶¹
93. On myönnettävä, että T&N:n muut työntekijät saavat mahdollisesti lisäsuorituksia jaettaessa ylijäämää, joka on syntynyt sen seurauksena, että Hampshiren ja muiden kantajien oikeudet korvaukseen on arvioitu liian mataliksi. Tältä osin on kuitenkin todettava, että pelkkää mainitunlaista etujen poistoa ei voida myöskään katsoa kolmannen tahon velvollisuudeksi sellaisen direktiivin säännöksen nojalla, johon pääasian kantajat ovat vedonneet.⁶²

60 Tuomio 14.7.1994, Faccini Dori (C-91/92, EU:C:1994:292, 25 kohta); tuomio 5.10.2004, Pfeiffer ym. (C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584, 108 kohta); tuomio 15.1.2014, Association de médiation sociale (C-176/12, EU:C:2014:2, 36 kohta) ja tuomio 19.4.2016, Dansk Industri (C-441/14, EU:C:2016:278, 30 kohta).

61 Vastaavasti tuomio 26.9.2000, Unilever (C-443/98, EU:C:2000:496, 49 kohta ja sitä seuraavat kohdat); tuomio 7.1.2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, 57 kohta); tuomio 17.7.2008, Arcor ym. (C-152/07–C-154/07, EU:C:2008:426, 36 kohta) ja tuomio 6.10.2015, T-Mobile Czech Republic ja Vodafone Czech Republic (C-508/14, EU:C:2015:657, 48 kohta).

62 Vrt. tuomio 17.7.2008, Arcor ym. (C-152/07–C-154/07, EU:C:2008:426, 38 kohta).

V Ratkaisuehdotus

94. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että ennakkoratkaisukysymyksiin vastataan seuraavasti:

- 1) Direktiivin 2008/94/EY 8 artiklaa on tulkittava siten, että jokainen yksittäinen työntekijä – lukuun ottamatta tämän direktiivin 12 artiklan a alakohdassa tarkoitettuja konkreettisia väärinkäytöstapauksia – voi vaatia työnantajansa maksukyvyttömyystapauksessa korvausta, jonka suuruus on vähintään 50 prosenttia hänen välittömien eläkeoikeuksiensa tai tulevaisuuteen kohdistuvien eläkeoikeuksiensa kokonaisarvosta.
- 2) Direktiivin 2008/94 8 artikla sisältää jäsenvaltioita koskevan velvollisuuden, joka on ehdoton ja riittävän täsmällinen, jotta yksityinen voi vedota siihen välittömästi Pension Protection Fundin kaltaista laitosta vastaan.