

JULIANE KOKOTT
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2006. július 13.¹

I – Bevezetés

1. A jelen ügyben a High Court of Justice (England & Wales), Chancery Division a munkáltató fizetéseképtelensége esetén a munkavállalók védelmére vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről szóló, 1980. október 20-i 80/987/EGK tanácsi irányelv² 8. cikkének értelmezésére kéri a Bíróságot. A 80/987 irányelv 8. cikkének tárgya a munkavállalói érdekek védelme a munkáltató fizetéseképtelensége esetén a foglalkoztatói nyugellátásra vonatkozó jogosultságaik tekintetében.

vállalkozás fizetéseképtelensége miatt e rendszerek is befejezték tevékenységüket; ennek során kiderült, hogy vagyonuk nem elegendő tagjaik minden követelésének teljesítésére. Ezen okból a felperesek úgy vélik, szerződésben megállapított magánnyugdíjuk jelentős csökkentésével állnak szemben. Az Egyesült Királyság illetékes minisztériuma ellen, e nyugdíjcsökkentések pénzügyi ellentételezésére való igényük érvényesítése érdekében benyújtott keresetükben a 80/987 irányelv 8. cikkére hivatkoznak.

2. Az alapeljárás felperesei egy fizetéseképtelenné vált vállalkozás egykori alkalmazottai. Ez a vállalkozás két foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató rendszert tartott fenn. A

3. A kérdést előterjesztő bíróság e háttérrel intéz a Bírósághoz a 80/987 irányelv 8. cikkében foglalt szabály tartalmára vonatkozó kérdéseket. Ezenfelül a kérdést előterjesztő bíróság egy irányelv megfelelő átültetésének elmaradására vonatkozó állami felelősség feltételeinek pontosítását kéri.

¹ – Eredeti nyelv: német.

² – HL L 283., 23. o.; magyar nyelvű kiadás 5. fejezet, 1. kötet, 217. o.

II – Jogi háttér

A – A közösségi szabályozás

1. A 80/987 irányelv

4. A 80/987 irányelv első preambulumbekzdése így rendelkezik:

„[A] munkáltató fizetéseképtelensége esetén szükséges a munkavállalók védelme, különösen a fennálló követelések kifizetésének biztosítása érdekében, mindeközben figyelembe véve a Közösségen belüli kiegyensúlyozott gazdasági és szociális fejlődés szükségességét”.

5. A II. szakaszban az irányelv „A garanciaintézetekre vonatkozó előírások” cím alatt a munkavállalók bérköveteléseinek biztosítására vonatkozó szabályokat tartalmazza.

6. A 4. cikk (1) bekezdése előírja, hogy a tagállamok a díjazás tekintetében korlátozhatják a garanciaintézet 3. cikkben említett felelősségét. A 4. cikk (3) bekezdése értelmé-

ben a tagállamok, „hogyan elkerüljék olyan összegek kifizetését, amelyek ezen irányelv szociális céljait túllépnék, megállapíthatják a munkavállalók fennálló követeléseinek teljesítését biztosító kötelezettség felső határát”.

7. A III. szakaszban az irányelv „A szociális biztonságra vonatkozó rendelkezések” cím alatt az ellátáshoz való jogosultságokat védő rendelkezéseket szabályoz:

8. A 6. cikk értelmében a tagállamok előírhatják, hogy „a 3., 4. és 5. cikk nem vonatkozik azokra a munkavállalói hozzájárulásokra, amelyek a törvényileg előírt nemzeti szociális biztonsági rendszerek, vagy a törvényileg előírt nemzeti szociális biztonsági rendszerek kívüli, vállalati vagy vállalkozási kiegészítő ellátási rendszerek alapján esedékesek”.

9. A 7. cikk értelmében a tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket „annak biztosítására, hogy a törvényileg előírt nemzeti szociális biztonsági rendszerekben meghatározott biztosító intézeteknek fizetendő kötelező munkáltatói hozzájárulásnak a munkáltató fizetéseképtelenségének bekövetkeztét megelőző nemfizetése ne érintse hátrányosan a munkavállalóknak az ilyen biztosító intézetekkel szemben fennálló ellátáshoz való jogosultságát [...]”.

10. A 80/987 irányelv 8. cikke értelmében:

„A tagállamok biztosítják, hogy a törvényileg előírt nemzeti szociális biztonsági rendszerekben kívüli, vállalati és vállalkozási kiegészítő ellátórendszerek előírásai szerinti, az öregkori ellátásra vonatkozó, beleértve a túlélő hozzátartozók ellátását is, a már megszerzett vagy jövőbeli jogosultságaik tekintetében megteszik a szükséges intézkedéseket a munkavállalók, és az olyan személyek érdekeinek védelmében, akik a munkáltató fizetése képtelenségének kezdetekor már kiléptek a munkáltató vállalkozásából vagy üzeméből.”

2. A 80/987 irányelv módosításáról szóló 2002/74/EK irányelv³ (a továbbiakban: 2002/74 módosító irányelv)

11. A 8. cikk vonatkozásában a 2002/74 módosító irányelv nem eszközölt módosításokat.

3 – A munkáltató fizetése képtelensége esetén a munkavállalók védelmére vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről szóló 80/987/EGK tanácsi irányelv módosításáról szóló, 2002. szeptember 23-i 2002/74/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 270., 10. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 4. kötet, 261. o.). Az irányelv 2002. október 8-án lépett hatályba, és arra kötelezi a tagállamokat, hogy azt 2005. október 8-ig ültessék át.

12. Ezen irányelv második preambulumbekzdése értelmében:

„A 80/987/EGK irányelv célja, hogy minimális szintű védelmet biztosítson a munkavállalóknak munkáltatójuk fizetése képtelensége esetén. E célból kötelezi a tagállamokat egy olyan intézet létrehozására, amely szavatolja az érintett munkavállalók fennálló követeléseinek teljesítését.”

3. A foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézmények tevékenységéről és felügyeletéről szóló 2003/41/EK irányelv⁴

13. Az irányelv (18) preambulumbekzdése kifejti, hogy „a támogató vállalkozás csődje esetén a tag azzal a kockázattal kerül szembe, hogy a munkahelyét és a megszerzett nyugdíjjogosultságát is elveszíti”. Így folytatódik: „Ez teszi szükségessé annak biztosítását, hogy a vállalkozás és az intézmény egyértelműen elkülönüljön, valamint hogy a tagok védelme érdekében megállapítsák a prudenciális normák minimumát”.

4 – A foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézmények tevékenységéről és felügyeletéről szóló, 2003. június 3-i 2003/41/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 235., 10. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 4. kötet, 350. o.). 2003. szeptember 23-án lépett hatályba, és arra kötelezi a tagállamokat, hogy azt 2005. szeptember 23-ig ültessék át.

14. A támogató vállalkozás csődje esetére vonatkozó szabályozást csupán az irányelvnek a támogató vállalkozás és a foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézmény jogi elkülönítését előíró 8. cikke tartalmaz.

alkalmazása sem akadályozta meg azonban, hogy a munkáltató fizetéseképtelenségét követően az első felperes nyugdíjjogosultsága már csak teljes követelése 20%-át, a második felperes esetén 49%-át tegye ki.

15. Az irányelv 16. cikkének (2) bekezdése engedélyezi a foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézmény átmeneti alulfinanszírozását, és ezen esetre további szabályokat hoz.

III – A jogvita alapját képező tényállás és az alapeljárás

B – A tagállami jog

18. Az alapeljárás felperesei az ASW Limited (a továbbiakban: ASW) vállalkozás munkavállalói voltak, amely ellen fizetéseképtelenségi eljárás indult, és amelynek felszámolását a 2003. április 24-i végzés rendelte el.

16. Az Egyesült Királyságban a munkavállalók nyugdíjainak a munkáltató fizetéseképtelensége esetén történő védelméről szóló szabályok lényegében azt írják elő, hogy a foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézmény vagyonához a hitelezők nem férhetnek hozzá, és hogy a National Insurance Fundból bizonyos mértékig kifizetik azon összegeket, amelyeknek a foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézmény felé történő megfizetése a munkáltató fizetéseképtelensége miatt marad el.

19. Az ASW-nek két nyugdíjrendszere volt, az „ASW Pension Plan” és az „ASW Sheerness Steel Group Pension Fund” (a továbbiakban: nyugdíjrendszerek). Mindkét nyugdíjrendszert vállalati kiegészítő nyugdíjrendszerként alakították ki, és a következők jellemzik:

17. Az Egyesült Királyságban a munkavállalók védelmét szolgáló védelmi intézkedések

Az ellátáshoz való jogosultság nagyságát a növekményráta, az utolsó fizetés és minden egyes tag esetében a társaságnál töltött időtartam határozta meg. Ezt a típusú ellátást „utolsó fizetésen alapuló ellátásnak” nevezik. Az akkor hatályban lévő szabályok alapján a nyugdíjrendszerek finanszírozására egyrészt

a munkavállalók befizetései által került sor, akiknek fizetésük meghatározott százalékának megfelelő hozzájárulást kellett fizetniük. Másrészt a munkáltató köteles volt a teljesítendő ellátások biztosításához szükséges mértékben hozzájárulást nyújtani. Ezt a típusú nyugdíjrendszert „költsegegyensúlyi” nyugdíjrendszernek nevezik. A nyugdíjrendszereket a munkáltatótól független vagyonkezelő működtette.

20. Az ASW nyugdíjrendszerei az ASW-vel szemben 2002 júliusában indult fizetéseképtelenségi eljárás megindítását követően befejezték tevékenységüket, és most felszámolás alatt állnak. Biztosításmatematikai számításai 2002. július 31-én az ASW Pension Plan tekintetében 99,7 millió GBP, az ASW Sheerness Steel Group Pension Fund tekintetében 41,2 millió GBP hiányt mutattak ki. Nincs kilátás arra, hogy az ASW vagy más vállalkozás további pénzeket fizet be a nyugdíjrendszerekbe.

21. A nyugdíjrendszerek vagyona így nem elegendő ahhoz, hogy teljesítsék az e nyugdíjrendszerek tagjait alkotó munkavállalók minden már fennálló és jövőbeli jogosultságát.

22. A nyugdíjrendszerekre vonatkozó törvényi rendelkezések a fedezet hiányának ilyen esetére bizonyos rangsort állapítanak meg a tagok követeléseinek kielégítésére: a vagyonkezelők kötelesek a nyugdíjrendszerek

vagyonát elsősorban azon tagok követeléseinek teljesítésére felhasználni, akik a felszámolás időpontjában már nyugdíjasok, és ezt követően kell – fennmaradó vagyontömeg esetén – ellátásban részesíteni azokat, akik ebben az időpontban még nem nyugdíjasok.

23. Az alapügy tényállására alkalmazva ez a szabályozás ahhoz vezetett, hogy az ASW nyugdíjban még nem részesülő munkavállalóinak nyugdíjjogosultságát csökkentették. A két nyugdíjrendszer biztosításmatematikáinak számításai szerint az első felperes részére várhatóan eredeti követeléseinek épphogy 20%-át, a második felperes részére eredeti követelése 49%-át fizetik ki a vállalati nyugdíjrendszerből.

24. Vitathatatlan, hogy e kifizetési jogosultságok azon mechanizmusok figyelembevételéből adódnak, amelyeket az Egyesült Királyságnak a munkavállalók vállalati nyugdíjellátáshoz való jogosultságának a munkáltató fizetéseképtelensége esetén való védelmét szabályozó joga ír elő.

25. Mivel az Egyesült Királyság állami nyugdíjrendszere a nyugdíjasoknak csupán utolsó fizetésük átlagosan körülbelül 37%-át fizeti ki, a felperesek adatai alapján öregkori

juttatásuk nagy részét a nyugdíjrendszerek kiegészítő nyugdíja teszi ki.

teljes finanszírozására, amennyiben a magánmunkáltató fizetéseképtelenné válik, és az ellátórendszerek eszközei nem elegendőek az ilyen jogosultságok finanszírozására?

26. A felperesek ez alapján kártérítési pert indítottak az Egyesült Királyság Kormánya ellen a kérdést előterjesztő bíróság előtt, a részükre szerződésben megígért és a munkáltató fizetéseképtelenségét követően várható nyugdíjkifizetések közötti különbség kifizetése érdekében. Követeléseiket a 80/987 irányelv 8. cikkére alapozzák.

2) Ha az első kérdésre adott válasz nemleges, az Egyesült Királyságban jelenleg hatályban lévő, és fent leírt jogszabályokkal megfelelően kerültek-e átültetésre a 8. cikkből eredő kötelezettségek?

IV – Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem és a Bíróság előtti eljárás

27. 2005. június 22-i végzésével a kérdést előterjesztő bíróság felfüggesztette az eljárást, és a következő kérdéseket terjesztette a Bíróság elé előzetes döntéshozatal céljából:

3) Amennyiben az Egyesült Királyság jogszabályai nincsenek összhangban a 8. cikkel, a nemzeti bíróságnak milyen ismérvek alapján kell megállapítania, hogy a közösségi jogból eredő kötelezettség megsértése olyan súlyú-e, amely kártérítési felelősséget von maga után? Közelebről, a pusztán kötelezettségszegés elegendő-e a kellően súlyos jogsértés megállapítására, vagy pedig a tagállamnak a jogalkotási hatásköre határait is nyilvánvalóan és jelentős mértékben meg kell sértenie, vagy pedig más ismérveket kell alkalmazni, és ha igen, melyeket?”

„1) Úgy kell-e értelmezni a 80/987 irányelv 8. cikkét, hogy az kötelezi a tagállamokat a munkavállalók által megszerzett, a vállalati és vállalatközi kiegészítő ellátórendszerek által biztosított, az utolsó fizetésen alapuló jogosultságok tagállam általi, minden szükséges eszközzel való

28. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel kapcsolatban az alapeljárás felperesei, az Egyesült Királyság Kormánya, az ír

kormány, valamint a Bizottság terjesztettek elő írásbeli észrevételeket. A 2006. június 1-jei tárgyaláson az alapeljárás felperesei, az ír és a holland kormány, az Egyesült Királyság Kormánya és a Bizottság foglaltak állást.

kell emlékeztetni, hogy a Bíróság az EK 234. cikke szerinti eljárás során nem hivatott nemzeti intézkedéseknek a közösségi joggal való összeegyeztethetőségéről dönteni. Mindazonáltal a kérdést előterjesztő bíróságnak megadhat minden olyan segítséget a közösségi jog értelmezéséhez, amely lehetővé teszi számára, hogy a jogszabályok közösségi joggal való összeegyeztethetőségének kérdését az előtte folyamatban lévő eljárásban eldöntse.⁵

V – A jogkérdésről

A – Az első és második előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésről

29. Első előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság arra vár választ, hogy a 80/987 irányelv 8. cikke kötelezi-e a tagállamokat saját kifizetések teljesítésére azon hiányok kifizetésére érdekében, amelyek abból erednek, hogy a munkáltató fizetésektelensége következtében a nyugdíjrendszer vagyona nem elegendő a munkavállalók minden követelésének teljesítésére.

30. A második előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés annak vizsgálatára kéri a Bíróságot, hogy az Egyesült Királyságban hatályban lévő jogszabályokkal megfelelően átültetésre került-e a 80/987 irányelv 8. cikke.

31. A második előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés tekintetében először is arra

32. Így mind az első, mind a második előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés lényegében a 80/987 irányelv 8. cikkének értelmezésére irányul.

33. Ezért magától értetődő, hogy az első két előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdést együtt válaszoljuk meg; az első lépésben azt kell vizsgálni, a 80/987 irányelv 8. cikke milyen védelmet követel meg: A 8. cikk mely sérelmek ellen és milyen terjedelemben védi a munkavállalók érdekeit? A második lépésben azt kell megvizsgálni, kiolvasható-e a 8. cikkből a tagállamok azon kötelezettsége, hogy ezt a védelmet – mintegy mögöttes felelősként – úgy biztosítsák, hogy saját maguk nyújtsanak pénzügyi ellátásokat.

5 – Lásd a C-28/99. sz. Verdonck-ügyben 2001. május 3-án hozott ítélet (EBHT 2001., I-3399. o.) 28. pontját és a C-37/96. és 38/96. sz., Sodiprem és társai egyesített ügyekben 1998. április 30-án hozott ítélet (EBHT 1998., I-2039. o.) 22. pontját.

34. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata alapján valamely közösségi jogi rendelkezés jelentésének értelmezésekor mind annak szövegét, mind annak összefüggését és célját figyelembe kell venni.⁶

1. A 80/987 irányelv 8. cikke által biztosított védelem terjedelme

35. A 80/987 irányelv 8. cikke értelmében a tagállamok biztosítják, hogy „[...] az *öregkori ellátásra* vonatkozó, [...] a már megszerzett vagy jövőbeli *jogosultságaik* tekintetében megteszik a *szükséges intézkedéseket* a munkavállalók [...] *érdekeinek védelmében*”.⁷

36. A 8. cikk által biztosított védelem terjedelmét következésképpen „*az érdekek védelme az öregkori ellátásra vonatkozó jogosultságok tekintetében*” és a „*szükséges intézkedések*” fogalmak értelmezésével kell meghatározni. A 8. cikk által biztosított védelem terjedelmét még egy további feltétel is meghatározza, nevezetesen az, hogy az öregkori ellátásra vonatkozó jogosultságok sérelmének a fizetéseképtelenséghez kell kapcsolódnia.

6 – Lásd még, a közelmúltból, a C-280/04. sz. Jyske Finans ügyben 2005. december 8-án hozott ítélet (EBHT 2005., I-10721. o.) 34. pontját és a C-323/03. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2006. március 9-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-2161. o.) 32. pontját.

7 – A szerző általi kiemelés.

a) A 80/987 irányelv 8. cikke által védett érdekek

37. Először is szembetűnő, hogy a 80/987 irányelv 8. cikke a munkavállalók *érdekeinek* és nem *jogosultságainak* vagy *követeléseinek* védelmére irányul. E megfogalmazással mindazonáltal a közösségi jogalkotó csupán azt a tényt veszi figyelembe, hogy a munkáltató fizetéseképtelensége nem a munkavállalói jogosultságok jogi létét érinti, hanem e jogosultságok gazdasági értéke sérül. Amennyiben az irányelv a 8. cikkben a munkavállalói jogosultságok védelmét rögzítette volna, akkor ez a védelem értelmetlen lett volna, mert maguk a jogosultságok nem sérülnek a munkáltató fizetéseképtelensége miatt. A munkáltató fizetéseképtelensége a munkavállalók követeléseinek teljesítését azonban sértheti. A 8. cikkben választott megfogalmazás következőképpen tisztázza, hogy a munkavállalók – korlátozás nélkül továbbra is fennálló – követeléseik mögött álló, azok tényleges teljesítésére irányuló gazdasági érdekeik kell védeni.

38. Ha tehát a 8. cikk a munkavállalóknak az öregkori ellátásra vonatkozó, megszerzett és jövőbeli jogosultságait érintő érdekeit kívánja védeni, akkor ez – más szavakkal – azt jelenti, hogy a munkavállalóknak a nyugdíjjogosultságaik kifizetésére vonatkozó érdekét kívánja védeni.

39. Mielőtt azonban egy következő lépésben azt kell vizsgálni, hogy a munkavállalók ezen érdekét teljes terjedelmében védi-e a 8. cikk, először is azt kell vizsgálni, hogy a 8. cikk mely, ezen érdekeket ért sérelmek ellen biztosít védelmet.

b) A feltétel, miszerint a sérelem a fizetésképtelenségből adódik

40. A követelmény, hogy a sérelem a fizetésképtelenséghez kapcsolódjon, a 80/987 irányelv szabályozási tárgyából adódik, amely a munkavállalók részére védelmet éppen a munkáltatójuk fizetésképtelensége alapján bekövetkezett jogsérelmek ellen szeretne biztosítani.

41. A foglalkoztatói nyugellátás rendszerének alulfinanszírozása kétségtelenül a munkavállalók nyugdíjjogosultságait érintő érdekeinek sérelméhez vezet. Hiszen ebben az esetben az ellátásról gondoskodó intézmény vagyona nem elegendő minden követelés teljesítésére.

42. Mindenesetre kérdéses, hogy a 80/987 irányelv 8. cikke a sérelem e formája ellen is megköveteli-e a munkavállaló védelmét. Az Egyesült Királyság Kormánya, valamint az ír és a holland kormány álláspontja szerint nem tartozik a 8. cikk hatálya alá a nyugdíjrendszer alulfinanszírozás elleni védelme, mert ez

a sérelem nem a fizetésképtelenséghez kapcsolódik. A munkavállalói érdekek védelméhez ezért elegendő a munkáltató és a nyugdíjrendszer vagyonának elkülönítése, amely megakadályozza, hogy a munkáltató fizetésképtelensége esetén a hitelezők hozzáférhessenek a nyugdíjrendszer vagyonához.

43. A nyugdíjrendszer alulfinanszírozásáról is kiderülhet azonban, hogy az – a mindenkori foglalkoztatói nyugellátás rendszerének felépítésétől függően – a munkavállalói érdekek fizetésképtelenségéhez kapcsolódó sérelme.⁸

44. A foglalkoztatói nyugellátás rendszereinek stabilitása – azok mindenkori felépítésétől függően – sérülhet egy sor rendszeren belüli tényezőnek köszönhetően. Így például a tőkepiacok előre nem látható fejlődése, a demográfiai előrejelzések be nem következése vagy a hibás cégvezetés ahhoz vezethet, hogy a rendszer alulfinanszírozottá válik, az ígért ellátások alapjául szolgáló számítások nem válnak be, és teljesítés esetén a munka-

8 – Ebben az értelemben már Lenz főtanácsnok is úgy véli a 22/87. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 1988. november 15-én tett indítványának (EBHT 1989., I-143. o.) 49. pontjában, hogy „a 80/987 irányelv megalkotói a 8. cikkel összefüggésben is fel akarták ölelni a vagyongezelők eltartásának problémáját”. A Bíróságnak ezen ügyben született ítélete nem tartalmaz állásfoglalást e kérdéssel kapcsolatban.

vállaló nyugdíját nem lehet a megígért mértékben kifizetni a foglalkoztatói nyugellátás rendszeréből.

45. A 80/987 irányelv tárgya azonban – amint az a címéből és a rendelkezések összességéből világossá válik – kizárólag a munkavállalói érdekeknek a fizetéseképtelenséggel kapcsolatos sérelmei elleni védelme. A 8. cikke csak annyiban biztosít védelmet, hogy olyan intézkedéseket követel meg, amelyek biztosítják, hogy a munkáltató fizetéseképtelensége nem sérti a munkavállalók vállalati nyugdíjrendszerből eredő jogosultságait.

46. Ebből következik, hogy a vállalati nyugellátás rendszerének alulfinanszírozása nem tartozik *prima facie* a 8. cikk hatálya alá. Hiszen egy nyugdíjrendszer fent említett általános kockázatainak megvalósulása főszabály szerint nem áll összefüggésben a munkáltató esetleges fizetéseképtelenségével, hanem sokkal inkább független attól.

47. Ezen alapvető felfogástól eltérően azonban a foglalkoztatói nyugellátási rendszer adott egyedi felépítésének végeredményben lehet az a következménye, hogy a munkáltató fizetéseképtelensége esetén a rendszeren belüli kockázatok megvalósulása is a 8. cikk értelmében vett, a fizetéseképtelenséggel kapcsolatos sérelemnek minősül.

48. Ez különösen akkor feltételezhető, ha a munkáltató olyan ellátást ígér, amely független a foglalkoztatói nyugellátás rendszerének gazdasági fejlődésétől. A jelen ügy költség-egyensúlyi rendszerének is ez az alapja. Egy olyan költségegyensúlyi rendszeren belül, amelyben a munkavállalóknak utolsó illetményük meghatározott százalékát ígéri nyugdíjként, és a munkáltató köteles pótolni a foglalkoztatói nyugellátás rendszere által fedezett, és a megígért – kifizetésre vonatkozó – jogosultság közötti különbséget, a munkavállalói követelés e különbség tekintetében ki van téve a kockázatnak, hogy a munkáltató fizetéseképtelenné válik. Amennyiben tehát a munkáltató fizetéseképtelensége akadályozza az e különbségre vonatkozó követelés teljes kifizetését, e tekintetben a munkavállalói érdek fizetéseképtelenséggel kapcsolatos sérelméről van szó.

49. Nem vezethet eltérő következtetéshez az, hogy a munkáltató által befizetendő különbség mértéke egyes, nem a fizetéseképtelenséggel kapcsolatos kockázatok megvalósulásán is alapul. Hiszen az utolsó fizetésen alapuló költségegyensúlyi rendszeren belül a megfelelő kockázatok megvalósulása csak a munkáltató belső számításainak zavara, amely így az eredetileg kiszámítottnál magasabb összegű kiegyenlítési kötelezettséggel szembesül. Hogy a munkáltató által teljesítendő kiegészítések mértéke miből adódik, az nincs befolyással ezen kiegészítő kifizetések elmaradásának a munkavállalói követelések

fizetéseképtelenséggel kapcsolatos sérelmeként való minősítésére. A fizetéseképtelenség bekövetkezése nélkül ugyanis fennállt volna a munkáltatónak a megfelelő összeg kifizetésére vonatkozó felelőssége – függetlenül attól, hogy miből adódik a kifizetendő kiegészítés mértéke.

50. Ha a nyugdíjrendszer alulfinanszírozott a fizetéseképtelenség bekövetkezésének időpontjában, ez – képletesen szólva – az alulfinanszírozás állapotának bebetonozásához vezet. Ha nem elegendő a vagyon arra, hogy eleget tegyenek minden megígért kifizetésre vonatkozó jogosultságnak, és ezt a hiányt a fizetéseképtelenség miatt már nem lehet kiegyenlíteni, akkor ez az alulfinanszírozás a munkáltató fizetéseképtelensége bekövetkeztének következménye. Fizetéseképtelenségével megvalósul az a kockázat, amelyet a munkavállalók érdekei számára az átmeneti alulfinanszírozás jelent, mivel ekkor elmaradnak a kiegészítő befizetések. A kockázat ezen érdekek elháríthatatlan sérelmévé válik.

51. Meg kell tehát állapítanunk, hogy a jelen esetben mindegy, mely események vezettek a nyugdíjrendszerek alulfinanszírozásához. Mert amilyen mértékben ezek miatt a vagyonkezelő nem lett volna képes teljes ellátást nyújtani, annyiban beállt volna a munkáltató mögöttes felelőssége, amely a bekövetkezett fizetéseképtelenség miatt immár nem valósulhat meg.

52. Megállapíthatjuk, hogy a nyugdíjrendszer alulfinanszírozása főszabály szerint nem jelent olyan sérelmet, amelytől a 8. cikk védi a munkavállalókat munkáltatójuk fizetéseképtelensége esetén. A nyugdíjrendszer különleges szervezetéből és felépítéséből azonban következhet az, hogy ezt az alapvető véleményt módosítani kell, és az alulfinanszírozás is a *fizetéseképtelenséggel kapcsolatos sérelem*, amely ellen a 8. cikk védelmet biztosít. A jelen esetben választott „költség-egyensúlyi rendszer” ilyen különleges ténybeli helyzet, amelyben a nyugdíjrendszer alulfinanszírozása a munkáltató fizetéseképtelensége esetén a munkavállalói érdekek fizetéseképtelenséggel kapcsolatos sérelméhez vezet.

53. Ezen eredménynek nem mond ellent a foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézmények tevékenységéről és felügyeletéről szóló 2003/41 irányelv sem. Itt mindenekelőtt azt kell tisztázni, hogy a 2003/41 irányelv a jelen esetben csak a fizetéseképtelenségi eljárás megindítását és a nyugdíjrendszerek tevékenységének befejezését követően lépett hatályba. Ezen ügy tekintetében tehát nem rendelkezik közvetlen jogi jelentőséggel, csupán jelzés értékű lehet a 8. cikk értelmezésére vonatkozóan. Az Egyesült Királyság Kormánya, valamint az ír és a holland kormány jogosan fejtik ugyan ki azt, hogy csak a 2003/41 irányelv vezetett be kifejezett rendelkezéseket a foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézmények finanszírozásáról, és hogy ezen irányelv 16. cikkének (2) bekezdése átmeneti alulfinanszírozást is megenged. Ebből azonban nem vezethető le semmi a 80/987 irányelv 8. cikkének értelmezésével

kapcsolatban. A két irányelv szabályozási tárgya ugyanis eltér. A 80/987 irányelv tárgya a munkavállalói érdekeknek a munkáltató fizetéseképtelensége esetén való védelme, míg a 2003/41 irányelv a foglalkoztatói nyugellátás. Azon tényből, hogy a 2003/41 irányelv megengedi az átmeneti alulfinanszírozást, nem derül ki semmi azon kérdéssel kapcsolatban, hogy a munkavállalói érdekek milyen védelemben részesülnek, ha a munkáltató fizetéseképtelensége érinti a nyugdíjrendszert, és – a fizetéseképtelenség miatt – lehetetlenné válik az alulfinanszírozás kiigazítása. A munkavállalók erre vonatkozó védelmét a 80/987 irányelv a fent említett értelemben szabályozza.

a) A 80/987 irányelv 8. cikkének szövege

55. A 8. cikk szövege általános megfogalmazással a munkavállalók nyugdíjára vonatkozó védendő érdekről beszél. A „joghoz fűződő érdek” megfogalmazás – amint azt már kifejtettük – a valamely jog mögött álló, a teljesítésre vonatkozó gazdasági érdeket jelenti.

2. A 80/987 irányelv 8. cikke által előírt védelem szintje

54. Az Egyesült Királyság Kormánya és az ír kormány szerint a 80/987 irányelv 8. cikke nem követeli meg a munkavállalók már megszerzett és a jövőbeli nyugdíjjogosultságainak teljes körű védelmét, hanem csak minimális szintű védelmet. Mindazonáltal nem fejtik ki azt, hogy ez a minimális szintű védelem milyen konkrét tartalommal rendelkezzen. A 8. cikk értelmezéséből mindazonáltal az derül ki, hogy a 8. cikk teljes körű védelmet követel meg.

56. A foglalkoztatói nyugellátáshoz való jogosultsághoz fűződő érdek a megállapított vállalati nyugdíjjogosultságok teljesítéséhez kötődő gazdasági érdek. Ez a gazdasági érdek a megígért nyugdíjak teljes körű teljesítésére irányul. A munkavállalónak éppenséggel nem az az érdeke, hogy szerződésben megállapított nyugdíjköveteléseinek csak egy töredékét fizessék ki számára. Az „érdek” fogalom használatából eszerint – az Egyesült Királyság Kormányának álláspontjával ellentétben – nem következhet az, hogy a 8. cikk nem követel meg teljes körű védelmet. Ez a fogalom sokkal inkább azzal a körülménnyel számol, hogy a munkavállalók jogai a munkáltatók fizetéseképtelensége miatt formálisan nem sérülnek.⁹ A szöveg egyébként sem tartalmaz semmilyen, csökkentett védelemre vonatkozó utalást.

9 – Lásd ezen indítvány 37. pontját.

57. A következőkben azt kell vizsgálni, hogy a szó szerinti értelmezést megerősítik-e a rendszertani és teleologikus megfontolások, avagy ezekből inkább alacsonyabb védelmi szint adódik-e.

b) Rendszertani érvek

58. Ami a 80/987 irányelv szabályozási összefüggéseit illeti, mindenekelőtt meg kell állapítani, hogy az irányelv nem tartalmaz olyan szabályt, amely kifejezetten az irányelv III. szakaszában található 8. cikk védelme terjedelmének korlátozását írná elő.

59. Ezzel szemben az irányelvnek a munkavállaló bérköveteléseinek védelméről szóló II. szakaszában található a védelemre vonatkozó kifejezett korlátozás. Így a 4. cikk (1) bekezdése, a (3) bekezdéssel összefüggésben, azt a lehetőséget szabályozza, „hogyan elkerüljék olyan összegek kifizetését, amelyek ezen irányelv szociális céljait túllépnék, megállapíthatják a munkavállalók fennálló követeléseinek teljesítését biztosító kötelezettség felső határát”.

60. Ebből az Egyesült Királyság Kormánya arra következtet, hogy főszabály szerint

összeegyeztethető az irányelv szociális céljával – így a 8. cikk keretei között is – a teljes körűnél alacsonyabb védelem. Az ír kormány hasonlóan érvel, és javasolja a 4. cikk (3) bekezdésének a 8. cikkre történő analóg alkalmazását. Egy ilyen rendszertani értelmezés azonban nem feledkezhet meg minden további nélkül arról, hogy a 4. cikk (3) bekezdésében foglalt szabály a szigorúan szabályozási területek alapján felosztott irányelv másik szakaszában található. A II. szakasz tárgya a munkavállalók fizetési követeléseinek fizetéseképtelenség esetén történő biztosítására szolgáló garanciaindítékokra vonatkozó előírások, a III. szakaszé azonban a szociális biztonságra vonatkozó rendelkezések.

61. Az alapeljárás felperesei ezenkívül helyesen hangsúlyozzák, hogy ezen eltérő szabályok tartalmilag jelentősen különböznek egymástól, és nem is egymással összehasonlítható érdekekből erednek. Az elmaradó bérkifizetések a munkavállalók számára nyilvánvalóak, és az esetek többségében rövid ideig tartanak. Mindenesetre arra viszonylag gyorsan tudnak reagálni. A nyugdíjrendszerek azonban legtöbbször kifürkészhetetlenül bonyolultak, és a várt nyugdíjkifizetések elmaradásának hatásai súlyosak, hosszú távúak, és alig korrigálhatók. A 4. cikk (3) bekezdésének a 8. cikkre történő analóg alkalmazása tehát már azért is eleve kizárt, mert a szabályozások alapját képező érdekhelyzetek nem hasonlíthatók össze.

62. Az, hogy az irányelv III. szakaszában található 6. cikk – a 3. és azt követő cikkekre való utalással – bizonyos kapcsolatot létesít a II. szakasszal, nem mond ellent az előbbi fejtegetéseknek. Hiszen a munkáltató fizetésképtelensége esetén a munkavállalók további, a nyugdíjintézeteknek befizetendő hozzájárulásai sorsának kérdésével csupán a szociális biztonságról szóló szabályoknak egy szűken meghatározott részaspektusát szabályozza, és éppen a munkavállalók már megszerzett jogosultságaival nem foglalkozik.

63. A rendszertani értelmezés is azon eredményre vezet tehát, hogy a 8. cikk a munkavállalói érdekek teljes körű védelmét követeli meg.

c) A 80/987 irányelv 8. cikkének teleologikus értelmezése

64. Egy, az irányelv céljára összpontosító értelmezés ugyancsak a javasolt megoldást támasztja alá. E tekintetben az első preambulumbekezdés világosan megfogalmazza, hogy az irányelv célja a munkavállalók védelme a munkáltató fizetésképtelensége esetén.

65. Már hangsúlyoztuk, hogy a munkáltató fizetésképtelensége esetén a munkavállalók-

nak különösen nagy szükségük van az öregkori ellátásra vonatkozó követeléseik tekintetében való védelemre. Hiszen egyrészt a munkavállaló jogosan bízhat abban, hogy öregségében a törvényben meghatározott öregkori ellátás mellett a megígért vállalati nyugdíjkifizetések is rendelkezésére állnak, másrészt rendszerint öregkori ellátásának mindkét eleme együttesen biztosít csak megfelelő életszínvonalat öregségében. Az, hogy a munkavállaló a megszerzett nyugdíjjogosultságai tekintetében különösen védelemre szorul – éppen a bérkövetelésekkel összehasonlítva a fizetésképtelenségben, amelyek hatása csak rövid távú –, különösen azon tényből adódik, hogy a nyugdíjjogosultságok csökkentése a nyugdíjjal kapcsolatos időtartam egészére kihat, és rendszerint nem áll fenn lehetőség ezen ellátási hiányok utólagos pótlására. Továbbá, ha a törvényben meghatározott öregkori ellátás csak alapbiztosítást szolgáltat, amint az a jelen esetben kétségtelenül a helyzet, akkor a védelem szükségessége a vállalati nyugdíj tekintetében tovább nő.

66. A Bíróságnak a 80/987 irányelv céljával kapcsolatos ítélkezési gyakorlatából sem jutunk eltérő eredményhez. A Bíróság ugyan többször is megállapította, hogy az irányelv szociális célja az, hogy a munkáltató fizetésképtelensége esetén minden munkavállalónak biztosítsa a közösségi jog minimális szintű védelmét.¹⁰ Az Egyesült Királyság

10 – Lásd a C-201/01. sz. Walcher-ügyben 2003. szeptember 11-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-8827. o.) 38. pontját, a C-441/99. sz. Gharehveran-ügyben 2001. október 18-án hozott ítélet (EBHT 2001., I-7687. o.) 26. pontját, a C-125/97. sz. Regeling-ügyben 1998. július 14-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-4493. o.) 20. pontját, a C-373/95. sz., Maso és társai ügyben 1997. július 10-én hozott ítélet (EBHT 1997., I-4051. o.) 56. pontját, a C-6/90. és C-9/90. sz., Francovich és társai egyesített ügyekben 1991. november 19-én hozott ítélet (EBHT 1991., I-5357. o.) 3. és 21. pontját és a 22/87. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 1989. február 2-án hozott ítélet (EBHT 1989., I-143. o.) 23. pontját

Kormánya azért hivatkozik ezen ítélezési gyakorlatra, hogy amellet érveljen, hogy a 8. cikk is a munkavállalói érdekeknek csak minimális szintű, és nem teljes körű védelmét követeli meg. Itt mindazonáltal nem világos, milyen konkrét minimális szintű védelmet kellene kiolvasni a 8. cikkből.

67. A Bíróság fent említett ítélezési gyakorlatának azonban egyik esetben sem a 80/987 irányelv 8. cikkének értelmezése volt a tárgya, hanem lényegében az irányelv azon rendelkezéseivel foglalkozik, amelyek a munkavállalók bérköveteléseit érintik. E szabályok azonban tartalmazznak kifejezett korlátozási lehetőségeket, vagy különféle, a védelem terjedelmében is különböző cselekvési alternatívákat kínálnak fel a tagállamoknak. E rendelkezések összefüggésben már a rendelkezések szövegéből is kitűnik, hogy csak minimális szintű védelmet biztosítanak. A 8. cikkből azonban éppen nem ez derül ki. Ezen okokból a Bíróság általános álláspontjából, miszerint az irányelv minimális szintű védelmet céloz, nem olvasható ki a 8. cikkben foglalt védelem terjedelmének korlátozása.

68. Ugyanezen okokból nem követendő az Egyesült Királyság kormányának érvelése sem, amely a 80/987 irányelv 8. cikkében foglalt védelem korlátozott terjedelmére következtet a 2002/74 módosító irányelv¹¹

egyik preambulumbekzdéséből. Ezzel kapcsolatban először is tisztázni kell, hogy a módosító irányelv az ASW-vel szembeni fizetéseképtelenségi eljárás megindítását és a nyugdíjrendszerek tevékenységének befejezését követően lépett hatályba.¹² A jelen ügy jogi megítélésére ezért nincs közvetlen hatással. Legfeljebb iránymutatással szolgálhat a 8. cikk értelmezése tekintetében. Az irányelv egyébként nem módosította a 80/987 irányelv 8. cikkét.

69. Az Egyesült Királyság Kormánya hivatkozik a második preambulumbekzdésre, amely szerint a 80/987 irányelv „munkáltatójuk fizetéseképtelensége esetén a munkavállalóknak minimális szintű védelmet” hivatott biztosítani, és a tagállamok ezért kötelesek létrehozni egy intézetet, amely szavatolja az érintett munkavállalók fennálló követeléseinek teljesítését. A „minimális szintű védelem” fogalom alkalmazásából megkísérli levezetni, hogy a speciálisabb 8. cikk – a munkavállalók nyugdíjjogosultsághoz fűződő érdeke tekintetében – csak minimális szintű, és nem teljes körű védelmet hivatott biztosítani. Ez azonban figyelmen kívül hagyja azt, hogy a „minimális szintű védelem” kifejezést a munkavállalók bérköveteléseire létrehozott garanciaintézetekkel összefüggésben használják, és nem a 80/987 irányelv minden szabályozási tárgyára tekintettel. E megfogal-

12 – Az irányelv 2002. október 8-án lépett hatályba; a nyugdíjrendszerek az ASW elleni felszámolási eljárás megindítását követően, 2002 júliusában befejezték tevékenységüket.

11 – Ezáltal módosították a 80/987 irányelvet.

mazásból tehát nem lehet arra következtetni, hogy minden, a munkáltató fizetésképtelensége által érintett munkavállalói követelés tekintetében csak minimális szintű védelmet kell biztosítani, akkor is, ha ezt a védelmet a 80/987 irányelv a szövege alapján korlátozás nélkül biztosítja. Egyébként egy módosító irányelv az adott cikk módosítása nélkül, csupán egy preambulumbekzdés által nem csökkenthet egy korábbi irányelvben előírt védelmi szintet.¹³

70. Előzetes eredményként meg kell tehát állapítanunk, hogy a 80/987 irányelv 8. cikke a foglalkoztatói nyugellátásra vonatkozó jogok tekintetében a munkavállalói érdekek átfogó védelmét követeli meg a munkáltató fizetésképtelensége esetén.

71. A jelen ügyben mellékes, hogy kivételes esetekben olykor jogos lehet-e ezen teljes körű védelem korlátozása. Ezen általános, átfogó védelem alóli kivételek lehetőségére utalhat a 80/987 irányelv első preambulumbekzdése. Ez világosan meghatározza, hogy a munkavállalók védelme a Közösségen belüli kiegyensúlyozott gazdasági és társadalmi fejlődés szükségességét figyelembe véve biztosítandó – tehát nem abszolút mértékben. Ebben az összefüggésben külö-

nösen a munkavállalói követelések biztosításának gazdasági hatásai bírnak jelentőséggel. Hiszen a megfelelő védelmi intézkedések – értelemszerűen – jelentős költségeket okoznak, amelyek nem maradnak nemzetgazdasági hatások nélkül. A 8. cikkben előírt védelmi szint meghatározásakor azonban a munkavállalóknak a fent említett, a nyugdíj-követeléseik tekintetében különösen magas védelmi szükségletét kell hangsúlyozni akképpen, hogy csak kivételes helyzetekben jöhet szóba a munkavállalói követelések főszabály szerint teljes körű védelmének csökkentése. Ha a munkavállalók oldalán csak kismértékben szükséges a védelem, és a másik oldalról aránytalan költségekkel járna a teljes körű biztosítás, akkor megfontolandó, hogy kivételes eset áll fenn, amelynél – mindkét szempontot mérlegelve – megfelelő lehet egy alacsonyabb védelmi szint. Szóba jöhet mérsékelt korlátozás például olyan munkavállalók jogosultságával kapcsolatban, akik még nagyon messze vannak a nyugdíjkorhatártól, így lehetőségük van az ellensúlyozásra, avagy messze átlagot meghaladó nyugdíj-követelések esetén is. Itt azonban nem fordulnak elő ilyen kivételek. Továbbá a jogbiztonság okán is, a védelmi szint ilyen csökkentését törvényben kellene szabályozni.

13 – A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint egy közösségi jogszabály preambulumbekzdései jogilag nem kötelezők, és nem lehet ezekre sem az adott jogszabály rendelkezéseitől való eltérés érdekében hivatkozni, sem annak érdekében, hogy e rendelkezéseket úgy értelmezzék, amely nyilvánvalóan ellentmond a szövegének. Lásd a C-162/97. sz., Nilsson és társai ügyben 1998. november 19-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-7477. o.) 54. pontját és a C-136/04. sz. Deutsches Milch-Kontor ügyben 2005. november 24-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-10095. o.) 32. pontját. Ennek még inkább érvényesnek kell lennie egy olyan módosító irányelv preambulumbekzdésére, amely magát a kérdéses cikket nem módosítja.

72. Nem felel meg a 8. cikk által előírt védelemnek (a 8. cikkben előírt átfogó védelem alóli kivétel említett lehetőségét is figyelembe véve) egy, a jelen ügy alapjául szolgálóhoz hasonló tagállami átültető intéz-

kedés, amely végeredményben ahhoz vezet, hogy a munkavállalók a munkáltató fizetésképtelenségét követően – amint ez az alapeljárás első két felperesénél történt –, a nyugdíj nagyságától függetlenül a részükre megígért nyugellátásnak csupán 49%-át, illetve csak 20%-át kapják meg.

hogy kinek kell elhárítania a nyugdíj kieséseket. Mindazonáltal álláspontjuk szerint a tagállamok a kötelezettek, ha a biztosítás nem megfelelő.

3. A tagállamoknak milyen intézkedésekkel kell biztosítaniuk a munkavállalók érdekeinek védelmét?

73. Az elkövetkezőkben azt kell vizsgálni, hogy a 80/987 irányelv 8. cikke milyen intézkedéseket kíván meg a tagállamoktól az előírt védelmi szint biztosítása érdekében. Különösen az első előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésre tekintettel kell tisztázni, hogy a 8. cikk tartalmazza-e a tagállamok azon kötelezettségét, hogy saját pénzübeli szolgáltatásaikkal kiegyenlítsék a fizetésképtelenséggel kapcsolatos nyugdíj kieséseket.

74. Az irányelv 8. cikke értelmében a tagállamok *biztosítják*, hogy megteszik a *szükséges intézkedéseket* a munkavállalók érdekeinek védelme érdekében.

75. Az alapeljárás felperesei kifejtik, hogy a 8. cikk ugyan nem írja elő a tagállamok mögöttes felelősségét, hanem nyitva hagyja,

76. Azonban egyet kell értenem az Egyesült Királyság Kormánya, az ír kormány, valamint a Bizottság álláspontjával, miszerint a tagállamok közvetlenül az irányelvből adódóan nem felelősek a nem megfelelően biztosított ellátások elmaradásáért.

77. Amint ugyanis azt az összes eljárásban részes fél helyesen megjegyzi, az irányelv 8. cikkének szövege sem azt nem írja elő, hogy a tagállamoknak maguknak kell helytállniuk a nyugdíjellátások kiesése esetén, sem azt, hogy végső kezesként kellene cselekedniük, ha a megelőző védelmi rendszerek nem tudnak kielégítő fedezetet nyújtani. Épp ellenkezőleg, a 8. cikk szövege a „biztosítják” fordulattal tudatosan tisztázza, hogy a tagállamoknak csak azt kell biztosítaniuk, hogy végeredményben a munkavállalók védelme biztosított legyen. Hogy ezt az eredményt milyen úton-módon éri el, az ő szabad döntésük. A megfogalmazást úgy választották meg, hogy különösen a szükséges intézkedések átháríthatók a munkáltatókra is,

amelyekre például törvényi kötelezettség róható, hogy az általuk ígért nyugdíjkifizetéseket biztosítsák, vagy közös garanciaintézeteket alapítsanak.¹⁴

val ellentétben ezért nem minden esetben kielégítő a munkáltató és a nyugdíjrendszer vagyonának elkülönítése.¹⁵ A költségegyensúlyi rendszer esetén, mint az alapügyben is, nem elegendő a vagyonok elkülönítése a munkavállalói érdekek védelme érdekében. Ezt mutatják nem utolsósorban a jelentős nyugdíjcsökkentések, amelyekkel az alapeljárás felperesei szembesülnek.

78. Ezt az értelmezést erősíti meg *a contrario* a 7. cikk szövege, amelynek értelmében a tagállamok „megteszik a szükséges intézkedéseket annak biztosítására [...]”. Ha tehát a 7. cikket közvetlenül követő 8. cikk nem a 7. cikk megfogalmazását ismétli meg, hanem ettől eltérően és gyengébb megfogalmazással a tagállamok általi megbizonyosodást kíván meg, mutatja, hogy a 8. cikk nem követel meg közvetlen intézkedéseket a tagállamoktól, hanem ezek harmadik személyekre is átháríthatók. A tagállamoknak így nem kell végső kezesként belépniük, tehát nem nekik maguknak kell kifizetniük a nyugellátásokat.

79. Végül a 80/987 irányelv 8. cikkének értelmezését tekintve még azt kell tisztázni, hogy a rendelkezés értelmében melyek tekintendők „szükséges intézkedéseknek”. Azon intézkedések szükségesek, amelyek biztosítják a munkavállalói érdekek teljes körű védelmét. Nem határozható meg általánosságban, hanem a vállalati nyugdíjrendszer típusától és szervezetétől függ, hogy melyek ezen intézkedések. Az Egyesült Királyság, Írország és Hollandia álláspontjá-

80. Az Egyesült Királyság felfogásával ellentétben az irányelv keletkezésének története sem vezet a 8. cikk olyan értelmezéséhez, hogy az csupán a nyugdíjrendszer és a munkáltató vagyonának elkülönítését követeli meg. Az Egyesült Királyság Kormánya által egyebek mellett benyújtott, a Tanácsban a „Szociális Kérdések Munkabizottságának” üléséről készült jegyzőkönyv tartalmazza ugyan a Bizottság egyik képviselőjének kijelentését, miszerint a 8. cikk¹⁶ magában foglalja a vagyonok elkülönítésének biztosítását.¹⁷ Ez a kijelentés azonban már önmagában véve sem egyértelmű. Hogy a 8. cikk a vagyonok elkülönítését is *magában foglalja*, éppen nem azt jelenti, hogy a 8. cikk nem követelhet meg más intézkedéseket is.

14 – Így véli Lenz főtanácsnok is a (fenti 8. lábjegyzetben hivatkozott) Bizottság kontra Olaszország ügyben tett indítványának 50. pontjában. A Bíróság ezen ügyben hozott ítéletében nem tért ki erre a pontra.

15 – Ebben az értelemben Lenz főtanácsnok (a fenti 8. lábjegyzetben hivatkozott) indítványának 48. pontja.

16 – A jogalkotási eljárásban még 7. cikknek nevezték.

17 – Summary of proceedings of the Working Party on Social Questions on 14 and 15 March 1979, 1979. március 19-i dokumentum, 5581/79., 13.a. o.

81. Ezenfelül a keletkezéstörténet elemei az értelmezés során nem elsődleges jelentőségűek.¹⁸ A Bíróság ítélkezési gyakorlata alapján még az érintett jogszabály elfogadásával kapcsolatos jegyzőkönyvi nyilatkozatokra sem lehet hivatkozni a másodlagos jog értelmezése érdekében, ha a nyilatkozat tartalma nem került bele a kérdéses rendelkezésbe.¹⁹ A közösségi jog valamely rendelkezésének objektív jelentése – összefüggéseinek figyelembevételével – csak magából a rendelkezésből adódhat.²⁰ A Bíróság e megállapításának sokkal inkább érvényesülnie kell a Bizottság képviselőjének kijelentéseire, aki ezeket a Tanács egyik munkacsoportja előtt teszi. Mivel, amint azt fent kifejtettük, a 8. cikk szövegében semmi nem utal arra, hogy átültetésére elegendő lenne a vagyonok elkülönítése, a történeti szempontok sem vezethetnek más értelmezési eredményhez.

82. A 80/987 irányelv 8. cikke ugyanakkor nem szükségszerűen követeli meg azt, hogy egy nyugdíjrendszer mindenkor teljes mértékben finanszírozott legyen; ezt a holland kormány helyesen mutatta be a tárgyaláson. Megköveteli ugyanakkor, hogy arra az esetre, ha a munkáltató fizetéseképtelensége esetén az alulfinanszírozás a munkavállalói érdekek

sérelméhez vezet, hozzanak egy (legalábbis másfajta) intézkedést, amely biztosítja a munkavállalók nyugdíjköveteléseinek teljesítését.

4. Előzetes eredmény

83. Előzetes eredményként megállapítjuk, hogy a 80/987 irányelv 8. cikke főszabály szerint a munkavállalói érdekek teljes körű védelmét követeli meg a foglalkoztatói nyugellátásból származó ellátásokra vonatkozó megszerzett és jövőbeli jogosultságok tekintetében. Egy olyan nyugdíjrendszerben, amelyet – mint a jelen esetben – a költség-egyensúlyi rendszer jellemez, ez a védelem kiterjed a nyugdíjköveteléseket a rendszer alulfinanszírozásából adódóan érintő következményekre is. A 8. cikk azonban nem kötelezi a tagállamokat arra, hogy ezt a védelmet a mögöttes felelősség értelmében vett saját pénzügyi szolgáltatások által biztosítsák.

18 – Lásd a C-310/90. sz. Egle-ügyben 1992. január 21-én hozott ítélet (EBHT 1992., I-177. o.) 12. pontját, amelyben a keletkezéstörténetre csupán a többi értelmezési módszer alapján talált eredmény megerősítése érdekében hivatkoztak.

19 – Lásd a C-292/89. sz. Antonissen-ügyben 1991. február 26-án hozott ítélet (EBHT 1991., I-745. o.) 18. pontját és a C-402/03. sz., Skov és társai ügyben 2006. január 10-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-199. o.) 42. pontját; már a 429/85. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 1988. február 23-án hozott ítélete (EBHT 1988., 843. o.) 9. pontjában kifejtette a Bíróság, hogy a Tanács nyilatkozatából levezetett értelmezés nem vezethet attól eltérő értelmezéshez, mint amely magából az irányelv szövegéből adódik.

20 – A 237/84. sz., Bizottság kontra Belgium ügyben 1986. április 15-én hozott ítélet (EBHT 1986., 1247. o.) 17. pontja.

B – A harmadik előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésről

84. Harmadik előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság azt szeretné megtudni, hogy milyen ismérvek alapján kell megállapítania a közös-

ségi jogban az állami felelősség megállapítása iránti igény keretei között azt, hogy a közösségi jog megsértése kellően súlyos-e.

85. A Bíróság ítélkezési gyakorlata alapján a tagállamnak akkor kell megtérítenie a károkat, amelyeket a magánszemélyeknek a közösségi jog megsértésével okozott, ha három feltétel adott:²¹

- először is, a megsértett jogszabálynak a magánszemélyeket olyan jogokkal kell felruháznia, amelyek tartalma az irányelv alapján meghatározható;
- másodszor, a jogsértésnek kellően súlyosnak kell lennie; és
- harmadszor, a közösségi jogi kötelezettség állam általi megsértése és az érintett kára között közvetlen okozati összefüggésnek kell fennállnia.

21 – Lásd többek között a C-424/97. sz. Haim-ügyben 2000. július 4-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-5123. o.) 36. pontját, a C-46/93. és C-48/93. sz., Brasserie du Pêcheur és Factortame egyesített ügyekben 1996. március 5-én hozott ítélet (EBHT 1996., I-1029. o.) 51. pontját és a C-127/95. sz. Norbrook Laboratories ügyben 1998. április 2-án hozott ítélet (EBHT 1998., I-1531. o.) 107. pontját.

86. Az ítélkezési gyakorlat alapján főszabály szerint a nemzeti bíróságok feladata megállapítani, hogy a tagállamok felelősségének feltételei teljesülnek-e.²² A Bíróság azonban olyan ügyekben, amelyekben kellő információval rendelkezett, megjelölt néhány körülményt, amelyet a nemzeti bíróságok értékelésük során figyelembe vehetnek.²³

1. A magánszemélyek jogai

87. A Bíróság ítélkezési gyakorlata alapján a megsértett jogszabálynak azt kell céloznia, hogy a magánszemélyeket olyan jogokkal ruházza fel, amelyek tartalma az irányelv alapján kielégítő pontossággal meghatározható.²⁴

88. A 80/987 irányelv 8. cikke – amint azt fent említettük – a munkavállalóknak a nyugellátások kifizetésére vonatkozó megszerzett jogainak teljes körű védelmét követeli meg. Kellően meghatározott tehát az a személyi kör, amelynek javát az irányelv

22 – A C-392/93. sz. British Telecommunications ügyben 1996. március 26-án hozott ítélet (EBHT 1996., I-1631. o.) 41. pontja, a C-283/94., C-291/94., C-292/94. sz., Denavit és társai egyesített ügyekben 1996. október 17-én hozott ítélet (EBHT 1996., I-5063. o.) 49. pontja; a C-319/96. sz. Brinkmann-ügyben 1998. szeptember 24-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-5255. o.) 26. pontja.

23 – Lásd a C-150/99. sz. Stockholm Lindöpark ügyben 2001. január 18-án hozott ítélet (EBHT 2001., I-493. o.) 38. pontját.

24 – Lásd a (fenti 21. [helyesen: 10.] lábjegyzetben hivatkozott) Francovich és társai ügyben hozott ítélet 40. és 44. pontját, és a 140/97. sz., Rechberger és társai ügyben 1999. június 15-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-3499. o.) 22. és 23. pontját.

8. cikke szolgálni hivatott. A Bíróság ezt a Francovich-ügyben – az irányelv 3. cikkéből eredő jogok tekintetében – már megállapította.²⁵ Az irányelv jelen ügyben releváns 8. cikke által védett személyi kör nem különbözik az irányelv 3. cikke által védettől.

89. A munkavállalók jogainak tartalma is kellően pontosan meghatározott. Amint azt fent kifejtettük, a 8. cikk a munkavállalói érdekek teljes körű védelmét követeli meg nyugdíjköveteléseik tekintetében a munkáltató fizetéseképtelensége esetén.

2. A kellően súlyos jogsértés

90. A Bíróság ítélkezési gyakorlata alapján a jogsértés kellően súlyos, ha valamely tagállam jogalkotása folyamán nyilvánvalóan és jelentős mértékben megsértette hatáskörei gyakorlásának határait.²⁶

91. A közösségi jog pusztá megsértése elegendő lehet a kellően súlyos jogsértés megállapításához, ha az érintett tagállamnak e jogsértés elkövetésének időpontjában nem voltak jogalkotási választásai, és mérlegelési mozgástere nagyon szűk volt, vagy ilyen mozgással egyáltalán nem rendelkezett.²⁷

92. A 8. cikk megfogalmazását illetően, amely a tagállamokra bízta, hogy milyen eszközökhöz nyúlnak, nem beszélhetünk arról, hogy a 8. cikk a tagállamoknak nem vagy csak nagyon korlátozott mértékben biztosít mérlegelési mozgásteret. Az sem róható fel egyébként az Egyesült Királyságnak, hogy nem tett meg semmilyen intézkedést az irányelv átültetése érdekében.²⁸ Az Egyesült Királyság Kormánya előadta, hogy a 8. cikk átültetése érdekében előírta a munkáltató és az ellátásról gondoskodó intézmény vagyonának az elkülönítését és bizonyos mértékű hozzájárulás utólagos befizetését, és ezt a 8. cikk követelményeit kielégítő átültetésének tekintette.

93. A kérdést előterjesztő bíróságnak tehát a Bíróság által felállított további kritériumok alapján kell vizsgálnia, hogy a tagállam nyilvánvalóan és jelentős mértékben

25 – Lásd a (fenti 21. [helyesen: 10.] lábjegyzetben hivatkozott) Francovich és társai ügyben hozott ítélet 13. és 14. pontját.

26 – Lásd a (fenti 21. lábjegyzetben hivatkozott) Brasserie du Pêcheur ügyben hozott ítélet 55. pontját, a (fenti 24. lábjegyzetben hivatkozott) Rechberger és társai ügyben hozott ítélet 50. pontját, a (fenti 22. lábjegyzetben hivatkozott) British Telecommunications ügyben hozott ítélet 42. pontját és a C-178/94., C-179/94. és C-188/94–C-190/94. sz., Dillenkofer és társai egyesített ügyekben 1996. október 8-án hozott ítélet (EBHT 1996., I-4845. o.) 25. pontját.

27 – Lásd a C-5/94. sz. Hedley Lomas-ügyben 1996. május 23-án hozott ítélet (EBHT 1996., I-2553. o.) 28. pontját, a (fenti 26. lábjegyzetben hivatkozott) Dillenkofer-ügyben hozott ítélet 25. pontját.

28 – Az átültető intézkedések teljes elmulasztása már önmagában amellet szólhat, hogy a tagállam nyilvánvalóan és jelentős mértékben megsértette hatáskörei gyakorlásának határait, lásd a (fenti 26. lábjegyzetben hivatkozott) Dillenkofer-ügyben hozott ítélet 26. pontját.

átlépte-e mérlegelési jogkörének határait. Az illetékes bíróságnak vizsgálata során többek között a megsértett szabály súlyosságának és pontosságának fokát kell figyelembe vennie, a nemzeti hatóságokat megillető mérlegelési jogkör terjedelmét, adott esetben a jogsértés szándékosságát vagy a károkozást, hogy az esetleges téves jogalkalmazás menthető-e, és hogy valamely közösségi intézmény által tanúsított magatartás hozzájárulhatott-e a jogsértéshez.²⁹ A Bíróság ítélezési gyakorlata alapján azt is figyelembe kell venni továbbá, hogy az irányelv rendelkezésének értelmezése, amely a nemzeti jogalkotónak az áttűtetéskor alapul szolgált, védhető volt-e, vagy ez az értelmezés nyilvánvalóan ellentétben állt az irányelv szövegével és célkitűzésével.³⁰

védelmének általa megkövetelt terjedelmét és szintjét. Különösen a sérelemnek az irányelv szabályozási összefüggéseiből adódó fizetésképtelenséghez kötöttsége nem megfélelően egyértelmű. Mindenesetre nem teljesen egyértelmű, hogy fizetésképtelenség esetén az általános kockázatok megvalósulását – a foglalkoztatói nyugellátás mindenkori rendszerének felépítése alapján – a fizetésképtelenséggel kapcsolatosnak kell minősíteni. Ennyiben nem védhetetlen az értelmezés, amelyet az Egyesült Királyság tulajdonított a fizetésképtelenséghez kötöttség kritériumának, azon eredménnyel, hogy a nyugdíjrendszer alulfinanszírozását főszabály szerint nem tartotta a fizetésképtelenséghez kötöttnek. A 8. cikk által megkövetelt védelmi szintnek az Egyesült Királyság Kormányának általi értelmezése sem védhetetlen. A tárgyaláson a Bizottság is hangot adott azon felfogásának, hogy a 8. cikk védelmi szintje nem határozható meg egyszerűen.

94. E kritériumok figyelembevételével kétségesnek tűnik, hogy a jelen ügyben a jogsértés kellően súlyos lenne.

95. Különösen problematikus az, hogy a 80/987 irányelv 8. cikke a szükséges pontossággal írja-e le a munkavállalói érdekek

96. Ez az értékelésem nem áll ellentétben azon ténnyel sem, hogy Lenz főtanácsnok már 1988-ban megállapította indítványában, hogy a 8. cikk áttűtetéséhez nem elégséges az olyan védelem, „amely ténylegesen létrehozott alapok érinthetetlenségére korlátozódik, és nem vonatkozik arra is, hogy az alapokat kellő vagyonnal is ellássák”.³¹ Habár a Bíróság e kérdéssel kapcsolatban hozott ítéletében nem nyilatkozott erről közeleb-

29 – Lásd a (fenti 21. lábjegyzetben hivatkozott) Brasserie du Pêcheur és Factortame ügyben hozott ítélet 55. és 56. pontját és a közelmúltból a C-224/01. sz. Köbler-ügyben 2003. szeptember 30-án hozott ítélet (EBHT 2003, I-10239. o.) 55. pontját. E kritériumokat a nemzeti bíróságnak egyébként akkor is figyelembe kell vennie, ha arra az eredményre jutnánk, hogy a jelen ügyben a jogalkotó mérlegelési jogköre nagyon szűk volt, vagy szinte nem is létezett. A Bíróság ítélezési gyakorlata alapján ugyan – amint azt fent kifejtettük – ebben a helyzetben a közösségi jog pusztá megsértése is kellően súlyos jogsértés lehet, de nem feltétlenül az. Annak megállapítása érdekében, hogy a jogsértés kellően súlyos-e, a nemzeti bíróságnak ezen ügyben is figyelembe kell vennie a nevezett kritériumokat. Lásd a (fenti 21. lábjegyzetben hivatkozott) Haim-ügyben hozott ítélet 41. és azt követő pontjait és a C-118/00. sz. Larys-ügyben 2001. június 28-án hozott ítélet (EBHT 2001., I-5063. o.) 39. pontját.

30 – A (fenti 22. lábjegyzetben hivatkozott) British Telecommunications ügyben hozott ítélet 43. pontja.

31 – Lásd Lenz főtanácsnok a (fenti 8. lábjegyzetben hivatkozott) Bizottság kontra Olaszország ügyben tett indítványának 48. pontját.

ről, úgy lehetne érvelni, hogy az Egyesült Királyság már az indítványban található ezen értelmezés alapján felismerhette volna, hogy a 80/987 irányelv 8. cikke további intézkedéseket követel. Mindazonáltal túlzott lenne egy indítvány nem megfelelő figyelembevételéből arra következtetni, hogy a jogalkotó jogsértése kellően súlyos.³² Hiszen a jogalkotó nem kérheti ki előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel a Bíróság állásfoglalását valamely, a főtanácsnok által ugyan felvetett, a Bíróság által azonban el nem döntött kérdésben.

97. A jogsértés kellő súlyossága egyébként tagadható a téves jogalkalmazás menthetősége okán vagy azon körülmény alapján, hogy valamely közösségi intézmény által tanúsított magatartás hozzájárulhatott a közösségi joggal ellentétes nemzeti intézkedés vagy gyakorlat elfogadásához, illetve fenntartásához.³³

98. Ezen összefüggésben jelentőséghez jut a Bizottság 1995-ös jelentése, amelyben ez – a 80/987 irányelvhez kapcsolódó nemzeti átültetési intézkedések vizsgálatának keretei között – megállapította, hogy az Egyesült Királyság átültetési intézkedése, „úgy tűnik”, megfelel a 8. cikk követelményeinek.³⁴ Ugyan az alapeljárás felpereseivel egyet kell abban érteni, hogy a Bizottság nagyon óvatos megfogalmazást választott,³⁵ míg más tagállamok védelmi rendszereire vonatkozóan egyértelműbben fogalmazott.³⁶ Mindazonáltal ez nem lehet hátrányos az Egyesült Királyság számára, amennyiben az a Bizottság jelentése által megerősítve érezte magát abbéli felfogásában, hogy átültető intézkedéseivel eleget tett a 8. cikk előírásainak.

99. Végeredményben a jelen ügy körülményei így arra utalnak, hogy a jogsértés nem kellően súlyos.

32 – Más érvényes valószínűleg azon kérdés esetén, hogy ha egy olyan bíróság nem fordult a Bírósághoz, amelynek döntése ellen nincs jogorvoslat, az a közösségi jog kellően súlyos megsértése-e.

33 – Lásd a (fenti 21. lábjegyzetben hivatkozott) Brasserie du Pêcheur és Factortame ügyben hozott ítélet 56. pontját és a (fenti 29. lábjegyzetben hivatkozott) Köbler-ügyben hozott ítélet 55. pontját, ahol is egy közösségi intézmény olyan aktsa, amely a jogsértéshez hozzájárult, a téves jogalkalmazás menthetősége kritériumának alesete lehet.

34 – A Bizottságnak a 80/987 irányelv átültetéséről szóló, 1995. június 15-i jelentése, COM(1995) 164. végleges jelentése.

35 – A jelentés a következő szavakkal zárja az Egyesült Királyság rendelkezéseinek leírását: „Úgy tűnik, hogy a különböző szabályok megfelelnek a 8. cikkben előírt követelményeknek.”

36 – Lásd például a Bizottság (a fenti 34. lábjegyzetben hivatkozott) jelentésének 46. oldalát a spanyol átültető intézkedésekkel kapcsolatban: „Ezen rendelkezésekkel a spanyol jog betartja az irányelv 8. cikkét”.

VI – Végkövetkeztetések

100. A fenti megfontolások alapján azt javaslom a Bíróságnak, hogy a High Court of Justice (England & Wales), Chancery Division előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéseire a következőképpen válaszoljon:

- 1) A 80/987 irányelv 8. cikke főszabály szerint a munkavállalói érdekek teljes körű védelmét követeli meg a vállalati vagy vállalatközi nyugellátásra vonatkozó megszerzett jogaik és jogosultságaik tekintetében. A 80/987 irányelv 8. cikkének védelme kiterjed azon jogok és jogosultságok sérelmére is, amelyek a nyugdíjrendszer alulfinanszírozásából adódnak, ha e sérelmek a fizetésekre vonatkozóan kapcsolatosak.
- 2) A 80/987 irányelv 8. cikke nem kötelezi a tagállamokat arra, hogy a munkavállalói érdekek védelmét saját pénzügyi szolgáltatások által biztosítsák.
- 3) A Bíróság ítélkezési gyakorlata alapján a közösségi jog megsértése kellően súlyos, ha a tagállam jogalkotása során hatáskörei gyakorlásának határait nyilvánvalóan és jelentős mértékben megsértette. Elegendő lehet a közösségi jog pusztán megsértése a kellően súlyos jogsértés megállapításához, ha az érintett tagállamnak e jogsértés elkövetésének időpontjában nem voltak jogalkotási választásai, és mérlegelési mozgástere nagyon szűk volt, vagy ilyen mozgással egyáltalán nem rendelkezett.