

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

25 päivänä tammikuuta 2007*

Asiassa C-278/05,

jossa on kyse EY 234 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka High Court of Justice (England & Wales), Chancery Division (Yhdistynyt kuningaskunta) on esittänyt 22.6.2005 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 6.7.2005, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Carol Marilyn Robins ym.

vastaan

Secretary of State for Work and Pensions,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja C. W. A. Timmermans sekä tuomarit J. Klučka, R. Silva de Lapuerta, J. Makarczyk ja L. Bay Larsen (esittelevä tuomari),

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

julkisasiamies: J. Kokott,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies M. Ferreira,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 1.6.2006 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Robins ym., edustajinaan solicitor I. Walker, D. Anderson, QC, ja barrister P. Newman,

- Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehenään C. White, avustajinaan D. Pannick, D. Wyatt, QC, barrister R. Hitchcock ja barrister K. Smith,

- Irlanti, asiamiehenään D. J. O'Hagan, avustajanaan P. McGarry, BL,

- Alankomaiden hallitus, asiamiehenään H. G. Sevenster,

- Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään G. Rozet ja J. Enegren,

kuultuaan julkisasiamiehen 13.7.2006 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee työntekijöiden suojaa työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 20.10.1980 annetun neuvoston direktiivin 80/987/ETY (EYVL L 283, s. 23; jäljempänä direktiivi) 8 artiklan tulkintaa.

- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa kantajina ovat Robins ja 835 muuta kahden yksityisen ammatillisen eläkejärjestelmän jäsentä (jäljempänä pääasian kantajat) ja vastaajana on Secretary of State for Work and Pensions, jolla on Yhdistyneessä kuningaskunnassa toimivalta työhön ja eläkkeisiin liittyvien kysymysten osalta; asia koskee kantajien vanhuusetuuksia koskevien oikeuksien vähentämistä heidän työnantajansa maksukyvyttömyyden vuoksi.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön lainsäädäntö

- 3 Direktiivin 1 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tätä direktiiviä sovelletaan työntekijöiden työsopimuksista tai työsuhteista johtuviin saataviin työnantajalta, joka on 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla maksukyvytön.”

4 Direktiivin 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Tätä direktiiviä sovellettaessa työnantajaa pidetään maksukyvyttömänä:

- a) jos velkojien yhteiseksi tyydyttämiseksi on pyydetty kyseisen jäsenvaltion lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten mukaisen työnantajan omaisuutta koskevan sellaisen menettelyn aloittamista, jossa 1 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut saatavat voidaan ottaa huomioon

ja

- b) jos näiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten mukaan toimivaltainen viranomainen on:

- päättänyt menettelyn aloittamisesta tai,

- todennut, että työnantajan yritys tai liiketoiminta on kokonaan lopetettu ja omaisuutta on niin vähän, että menettelyn aloittaminen ei ole perusteltua.

2. Tällä direktiivillä ei vaikuteta siihen, miten kansallisessa lainsäädännössä määritellään käsitteet 'työntekijä', 'työnantaja', 'palkka', 'välitön oikeus' ja 'tulevaisuuteen kohdistuva oikeus'."

- 5 Direktiivin 3 artiklan mukaisesti jäsenvaltioiden on, jollei 4 artiklasta muuta johdu, toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että palkkaturvajärjestelmät turvaavat maksun työntekijöiden työsopimuksista tai työsuhteista johtuvista maksamatta olevista palkkasaatavista tiettyä päivää edeltävältä ajalta. Tämä päivä on jäsenvaltion valinnan mukaan jokin kyseisen 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuista päivistä.
- 6 Direktiivin 4 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaan jäsenvaltiot saavat rajoittaa palkkaturvajärjestelmien 3 artiklassa tarkoitettua maksuvelvollisuutta koskemaan tapauskohtaisesti kolmen kuukauden, 18 kuukauden tai kahdeksan viikon palkkaa vastaavia maksamatta olevia palkkasaatavia.
- 7 Direktiivin 7 artiklan mukaan "jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että kansallisiin lakisääteisiin sosiaaliturvajärjestelmiin perustuvien vakuutuslaitoksille suoritettavien työnantajien pakollisten maksujen laiminlyönti ennen maksukyvyttömyyden alkamista ei vähennä työntekijöiden oikeutta vakuutuslaitosten myöntämiin etuuksiin siltä osin kuin työntekijöiden maksuosuudet on pidätetty palkasta".
- 8 Direktiivin 8 artiklan mukaan "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 lakisääteisen sosiaaliturvajärjestelmän ulkopuolella olevan, yhtiön tai useamman yhtiön yhteisen lisäeläkejärjestelmän mukaisiin vanhuusetuuksiin ja jälkeenjääneiden etuuksiin".

- 9 Direktiivin 9 artiklassa säädetään, että direktiivillä ei rajoiteta jäsenvaltioiden oikeutta soveltaa tai antaa lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä, jotka ovat työntekijöille edullisempia kuin tässä direktiivissä säädetään.

Kansallinen lainsäädäntö

Eläkejärjestelmiin suoritettavien maksujen turvaaminen

- 10 Employment Rights Act 1996 -nimisen lain (vuoden 1996 laki työntekijöiden oikeuksista) ja Pension Schemes Act 1993 -nimisen lain (vuoden 1993 laki eläkejärjestelmästä, jäljempänä PSA) mukaan Redundancy Payments Directorate suorittaa Secretary of State for Trade and Industry puolesta maksuja National Insurance Fundista (jäljempänä NIF) entisten työntekijöiden oikeuksien suojaamiseksi työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa. Redundancy Payments Directorate tulee siis velkojaksi työnantajaa vastaan aloitetussa työnantajan maksukyvyttömyysmenettelyssä entisten työntekijöiden sijaan.
- 11 PSA:n 124 §:ssä mahdollistetaan ”asianmukaisten maksujen” maksaminen eläkejärjestelmään NIF:sta, jos maksukyvytön työnantaja ei ole pystynyt suorittamaan niitä.
- 12 PSA:n 124 §:n 2 momentissa määriteltyjä ”asianmukaisia maksuja” ovat joko

– maksusuodet, jotka työnantajan on maksettava omasta puolestaan, tai

- maksusuudet, jotka on maksettava työntekijän puolesta, sillä edellytyksellä, että työnantaja on tosiasiallisesti vähentänyt työntekijän palkasta tätä vastaavan rahamäärän työntekijän suorittamana maksuna.

13 Sen summan suuruudesta, joka vastaa maksusuuksia, jotka työnantajan on maksettava omasta puolestaan, säädetään PSA:n 124 §:n 3 momentissa, jonka mukaan se on seuraavista rahamääristä pienin:

- työnantajan maksukyvyttömäksi tullessa maksamatta oleva rahamäärä, joka on pitänyt maksaa tätä ajankohtaa edeltäneen kahdenoista kuukauden aikana
- eläkejärjestelmän jäsenen palkan perusteella laskettavien etuuksien osalta rahamäärä, jonka aktuaari on vahvistanut olevan välttämätön niiden sitoumusten kattamiseksi, joita järjestelmällä on purkautumishetkellä yhtiön työntekijöille tai jotka liittyvät näihin työntekijöihin, ja
- kymmenen prosenttia työntekijöille maksukyvyttömyyttä edeltäneiden kahdenoista kuukauden aikana maksettujen tai maksettavien palkkojen kokonaismäärästä.

14 Työntekijän puolesta maksamatta oleviin maksusuuksiin liittyvän saatavan määrä määritetään PSA:n 124 §:n 5 momentissa siten, että se vastaa maksukyvyttömyyttä edeltäneiden 12 kuukauden aikana työntekijän palkasta vähennettyä rahamäärää.

- 15 PSA:n 177 §:n 2 momentin b kohdassa säädetään, että Secretary of Staten maksut suoritetaan NIF:sta, ja saman lain 127 §:ssä säädetään sijaantulosta.

Pensions Compensation Board ja Fraud Compensation Scheme

- 16 Pensions Act 1995 -nimisen lain (vuoden 1995 eläkelaki), sellaisena kuin se on muutettuna Welfare Reform and Pensions Act 1999 -nimisellä lailla (vuoden 1999 laki sosiaalihuollon uudistamisesta ja eläkkeistä, jäljempänä vuoden 1995 eläkelaki), 81–86 §:ssä säädetään mahdollisuudesta vaatia eläke-etuuksiin liittyvää korvausta Pensions Compensation Boardilta (eläkeasioiden korvauslautakunta), jos työnantaja on maksukyvytön ja jos järjestelmän varat ovat vähentyneet sellaisen rikoksen johdosta, johon liittyy epärehellistä menettelyä ("dishonesty") petollinen tarkoitus ("defraud") mukaan lukien.
- 17 Syyskuusta 2005 lähtien tämä Pensions Compensation Boardin korvausjärjestelmä korvattiin, myös niissä tapauksissa, joissa varojen riittämättömyys johtuu petollisesta toiminnasta, Fraud Compensation Schemellä, Pensions Act 2004 -nimisen lain (jäljempänä vuoden 2004 eläkelaki) 182–189 §:n mukaisesti.

Oikeuksien siirtäminen yleiseen eläkejärjestelmään

- 18 PSA:n 55 §:n, sellaisena kuin se on muutettuna vuoden 1995 eläkelain 141 §:llä, ja Occupational Pension Schemes (Contracting-out) (Amount Required for Restoring State Scheme Rights and Miscellaneous Amendment) Regulations 1998 -nimisen asetuksen (SI 1998/1397) mukaan järjestelmien jäsenet, jotka täyttävät tietyt edellytykset, voivat saada kaikki oikeutensa tai osan oikeuksistaan siirretyiksi yleiseen eläkejärjestelmään, jos yksityisen eläkejärjestelmän selvitystilamenettely on alkanut 6.4.1997 jälkeen ja jos kyseisellä järjestelmällä ei ole riittäviä varoja.

Järjestelmän varojen säilyttäminen itsenäisissä trust-rahastoissa

- 19 Income and Corporation Taxes Act 1988 -nimisen lain (vuoden 1988 tulo- ja yhtiöverolaki) 592 §:n mukaan työnantajille ja työntekijöille voitiin myöntää verovähennys maksuista eläkejärjestelmiin, jos järjestelmän varat säilytettiin itsenäisessä trust-rahastossa ja jos muut velkojat eivät siis voineet maksukyvyttömyystilanteessa hyötyä varoista. Lisäeläkejärjestelmissä yleensä noudatettiin tätä velvollisuutta, koska silloin myönnetään verovähennyksiä.
- 20 Vaatimuksen, jonka mukaan verovähennyksen saamiseksi järjestelmän varoja on säilytettävä itsenäisessä trust-rahastossa, voimassaolo lakkasi 6.4.2006. Pensions Act 2004 -nimisen lain (vuoden 2004 eläkelaki), joka tuli voimaan 23.9.2005, 252 §:n 2 momentissa kuitenkin edellytetään, että jotta trustien hallinnoijat voivat ottaa vastaan maksuja, joilla järjestelmä rahoitetaan, perustettavien eläkejärjestelmien on oltava itsenäisiä trusteja.

"Minimum Funding Requirement" (MFR) ja työnantajan velka

- 21 Vuoden 1995 eläkelain 56 §:ssä säädetään, että ammatillisissa eläkejärjestelmissä on joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta varmistettava, että järjestelmien varat ovat "Minimum Funding Requirementin" (vähimmäisrahoitusvaatimus) perusteella arvioituja sitoumuksia suuremmat.
- 22 Vuoden 1995 eläkelain 75 §:ssä ja Occupational Pension Schemes (Deficiency on Winding Up etc.) Regulations 1996 -nimisessä asetuksessa (vuoden 1996 asetus ammatillisista eläkejärjestelmistä ym.) (SI 1996/3128), sellaisena kuin se on

muutettuna Occupational Pension Schemes (Minimum Funding Requirement and Miscellaneous Amendments) Regulations 2002 -nimisellä asetuksella (vuoden 2002 asetus ammatillisista eläkejärjestelmistä (vähimmäisrahoitusvaatimus ja erinäisiä muutoksia)) (SI 2002/380) (jäljempänä yhdessä varojen riittämättömyyttä koskevat asetukset), säädetään, että jos palkkaan perustuva ammatillinen eläkejärjestelmä, johon sovelletaan kyseistä 75 §:ää, asetetaan selvitystilaan tai jos työnantaja tulee tässä viimeksi mainitussa pykälässä tarkoitetulla tavalla maksukyvyttömäksi ja jos kyseisellä hetkellä sen sitoumuksia ei voida kattaa sen varoilla, erotusta vastaavaa summaa on kohdeltava työnantajan sellaisena velkana tämän järjestelmän trustin hallinnoijille, jonka perusteella nämä voivat ryhtyä toimenpiteisiin velan perimiseksi.

- 23 Vuoden 1995 eläkelain 75 §:ää muutettiin 6.4.2005 alkaen vuoden 2004 eläkelain 271 §:llä, ja varojen riittämättömyyttä koskevat asetukset on korvattu Occupational Pension Schemes (Employer Debt) Regulations 2005 -nimisellä asetuksella (SI 2005/678), jota on muutettu Occupational Pension Schemes (Employer Debt etc.) (Amendment) Regulations 2005 -nimisellä asetuksella (SI 2005/2224). Asiakasympäristön osalta edellä mainittuja sääntöjä ei kuitenkaan ole muutettu mitenkään.
- 24 Lisäksi tietyt työnantajan maksettavat maksut ammatillisiin eläkejärjestelmiin tai kansalliseen eläkejärjestelmään ovat Insolvency Act 1986 -nimisen lain (vuoden 1986 laki maksukyvyttömyydestä) liitteessä 6 olevan 4 ryhmän mukaisia etuoikeutettuja saatavia, joita ovat erityisesti
- työntekijän maksut ammatilliseen eläkejärjestelmään, jotka on vähennetty työntekijän palkasta maksukyvyttömyyden alkamista edeltäneiden neljän kuukauden aikana mutta joita työnantaja ei ole vielä maksanut edelleen eläkejärjestelmään, ja
 - maksut, jotka työnantajien on pitänyt maksaa ammatilliseen eläkejärjestelmään ”contracting-out”-järjestelmän (mahdollisuus liittyä ammatilliseen eläkejärjestelmään State Earnings Pension Scheme (SERPS) -nimisen järjestelmän, joka on

lakisääteinen lisäeläkejärjestelmä, sijasta) mukaisesti maksukyvyttömyyden alkamista edeltäneiden 12 kuukauden ajanjakson osalta, jos maksuihin sovelletaan tässä järjestelmässä taattua vähimmäiseläkettä koskevia säännöksiä (vuoden 1993 eläkelain 8 §:n 2 momentti) tai siinä suojattuja oikeuksia koskevia säännöksiä (vuoden 1993 eläkelain 10 §).

Pääasia

- 25 Pääasian kantajat ovat 24.4.2003 päivätyllä määräyksellä selvitystilaan asetetun ASW Limited -yhtiön entisiä työntekijöitä.
- 26 Pääasian kantajat olivat tämän yhtiön rahoittamien eläkejärjestelmien, ASW Pension Planin ja ASW Sheerness Steel Group Pension Fundin (jäljempänä eläkejärjestelmät), jäseniä.
- 27 Näille eläkejärjestelmille ovat ominaisia seuraavat, kaikille loppupalkkaan perustuville yksityisille eläkejärjestelmille ominaiset seikat:
- etuudet, joita kutsutaan ”loppupalkkaan perustuviksi etuuksiksi”, lasketaan eläkeoikeuksien karttumisprosentin ja kunkin jäsenen loppupalkan ja yhtiössä työskentelyn keston perusteella
 - jäsenet maksavat järjestelmiin palkastaan prosenttiosuuden ja työnantajalla on velvollisuus osallistua rahoitukseen siinä määrin kuin tämä on välttämätöntä niistä maksettavien etuuksien tason säilyttämiseksi ja etuuksien maksamiseksi; näin ollen järjestelmiä kutsutaan ”kustannuksia tasaaviksi eläkejärjestelmiksi”

- eläkejärjestelmien rahoittajana olevalla työnantajayhtiöllä on oikeus ilmoittaa keskeyttävänsä maksut ja aloittaa järjestelmien selvitystila

- kun eläkejärjestelmät asetetaan selvitystilaan, vuoden 1995 eläkelain 75 §:n säännöksiä, jotka koskevat yhtiön lakisääteistä velkaa eläkejärjestelmiin, ryhdyttiin soveltamaan.

28 Eläkejärjestelmät lakkautettiin heinäkuussa 2002, ja ne ovat selvitystilassa. Niiden trustee-selvitysmiesten on nyt käytettävä järjestelmissä olevia varoja jäsenten kertyneiden etuuksien maksamiseen järjestelmien säännöissä, sellaisena kuin ne ovat lainsäädännöllä muutettuina, vahvistettujen etusijasääntöjen mukaisesti. Järjestelmien varoja käytetään ensisijaisesti niiden jäsenten etuuksien saannin varmistamiseksi, joille oli jo alettu maksaa eläkettä silloin, kun eläkejärjestelmät asetettiin selvitystilaan, ja tämän jälkeen, sikäli kun varoja on jäljellä, niiden jäsenten etuuksien saannin varmistamiseksi, joille ei ollut vielä alettu maksaa eläkettä ajankohtana, jolloin eläkejärjestelmät asetettiin selvitystilaan.

29 Eläkejärjestelmissä suoritettujen uusimpien vakuutusmatemaattisten arvioiden mukaan varoja ei ole riittävästi kaikkien jäsenten kaikkien etuuksien maksamiseen, ja näin ollen niiden jäsenten etuuksia, jotka eivät vielä ole eläkkeellä, on pienennettävä.

30 Koska kantajat katsoivat, että Yhdistyneen kuningaskunnan voimassa olevassa lainsäädännössä ei suojattu heitä direktiivin 8 artiklassa edellytetyllä tavalla, he vaativat Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukselta, jota edustaa Secretary of State for Work and Pensions, korvausta aiheutuneesta vahingosta.

31 Asian käsiteltäväkseen saanut High Court of Justice (England & Wales), Chancery Division, on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- ”1) Onko direktiivin – – 8 artiklaa tulkittava siten, että siinä edellytetään jäsenvaltioiden varmistavan kaikin tarvittavin keinoin sen, että jäsenvaltiot rahoittavat kokonaisuudessaan yhtiön tai useamman yhtiön yhteisen loppupal-kan mukaan määräytyviä etuusia suorittavasta lisäeläkejärjestelmästä makset-tavat työntekijöiden saatavat siinä tapauksessa, että näiden työntekijöiden yksityinen työnantaja tulee maksukyvyttömäksi ja järjestelmien varat eivät riitä kyseisten saatavien rahoittamiseen?

- 2) Jos vastaus ensimmäiseen kysymykseen on kieltävä, onko 8 artiklan vaatimukset pantu riittävällä tavalla täytäntöön edellä kuvatun kaltaisilla Yhdistyneessä kuningaskunnassa voimassa olevilla oikeussäännöillä?

- 3) Jos Yhdistyneen kuningaskunnan oikeussäännöt eivät ole kyseisen direktiivin 8 artiklan vaatimusten mukaisia, millä tavalla kansallisen tuomioistuimen pitäisi arvioida sitä, onko tästä johtuva yhteisön oikeuden rikkominen riittävän ilmeinen vahingonkorvausvastuun syntymiselle? Riittääkö nimenomaan pelkkä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen osoitukseksi siitä, että kyseessä on riittävän ilmeinen rikkominen, vai onko jäsenvaltioiden täytynyt lisäksi ylittää lainsäädäntövaltansa rajat selvästi ja vakavalla tavalla vai onko tätä arvioitava jollain muulla perusteella, ja jos on, niin millä?”

Ensimmäinen kysymys

32 Kansallinen tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä kysymyksellään, onko direktiivin 8 artiklaa tulkittava siten, että jos työnantaja on maksukyvytön ja jos yhtiön tai

useamman yhtiön yhteisen lisäeläkejärjestelmän varat eivät ole riittävät, jäsenvaltioiden on taattava saavutettujen vanhuusetuuksia koskevien oikeuksien rahoitus ja nämä oikeudet on maksettava kokonaisuudessaan.

Yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyt huomautukset

- 33 Pääasian kantajat väittävät, että direktiivin rakenteesta ja sen 8 artiklan sanamuodosta seuraa jäsenvaltioille velvollisuus saavuttaa tietty tulos. Niiden on siis tarvittaessa rahoitettava kokonaan saavutetut oikeudet.
- 34 Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta, Irlanti, Alankomaiden kuningaskunta ja Euroopan yhteisöjen komissio katsovat, että direktiivin 8 artiklassa ei edellytetä jäsenvaltioita takaamaan työntekijöiden saavuttamia oikeuksia kokonaisuudessaan. Niiden mukaan siinä jätetään jäsenvaltioille harkintavaltaa.

Yhteisöjen tuomioistuimen vastaus

- 35 On todettava, että direktiivin 8 artiklan sanamuodossa, kun siinä esitetään yleinen toteamus, että jäsenvaltioiden ”on huolehdittava tarvittavien toimenpiteiden toteuttamisesta”, ei aseteta näille valtioille velvollisuutta rahoittaa itse oikeuksia etuuksiin, joita direktiivin mukaan on suojattava.
- 36 Käytetyssä sanamuodossa jätetään jäsenvaltioille harkintavaltaa sen menetelmän osalta, joka tätä suojaa varten on otettava käyttöön.

- 37 Jäsenvaltio voi siis säätää esimerkiksi siitä, että julkisen rahoituksen sijaan työnantajilla on vakuutusvelvollisuus tai otetaan käyttöön palkkaturvajärjestelmä, jonka rahoitusta koskevat yksityiskohtaiset säännöt jäsenvaltio määrittelee.
- 38 Direktiivissä edellytetyn suojan laajuuden osalta on muistutettava, että direktiivin johdanto-osan ensimmäisen perustelukappaleen mukaan toimenpiteet, jotka ovat välttämättömät työntekijöiden suojaamiseksi heidän työnantajansa maksukyvyttömyystilanteessa, on toteutettava "ottaen huomioon tasapainoisen taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen tarve yhteisössä".
- 39 Direktiivillä pyritään täten sovittamaan yhteen työntekijöiden edut ja tasapainoisen taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen tarpeet.
- 40 Direktiivin tarkoituksena on varmistaa yhteisönlaajuisesti työntekijöille vähimmäis-suoja työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa (yhdistetyt asiat C-6/90 ja C-9/90, Francovich ym., tuomio 19.11.1991, Kok. 1991, s. I-5357, 3 kohta) ilman että, kuten direktiivin 9 artiklassa säädetään, puututtaisiin jäsenvaltioissa sovellettaviin tai annettaviin edullisempiin säännöksiin.
- 41 Suojaamisen taso, jota direktiivissä edellytetään jokaista sellaista erityistä turvaa varten, joka direktiivillä otetaan käyttöön, on määriteltävä niitä vastaavissa säännöksissä käytettyjen sanamuotojen kannalta ja näitä sanamuotoja on tarvittaessa tulkittava näiden toteamusten valossa.
- 42 Lisäeläkejärjestelmiin perustuvien vanhuusetuuksia koskevien oikeuksien turvaamisen osalta direktiivin 8 artiklaa ei voida tulkita siten, että siinä edellytetään kyseessä olevien oikeuksien turvaamista kokonaan.

- 43 Kansallisia lakisääteisiä sosiaaliturvajärjestelmiä koskevan direktiivin 7 artiklan tavoin ja toisin kuin maksamatta olevia palkkasaatavia koskevassa direktiivin 3 ja 4 artiklassa, kyseisessä 8 artiklassa tosin ei nimenomaisesti säädetä jäsenvaltioilla olevasta mahdollisuudesta rajoittaa suojan laajuutta.
- 44 Nimenomaisen toteamuksen puuttuminen ei kuitenkaan kyseisen säännöksen sanamuodosta riippumatta sellaisenaan merkitse, että yhteisön lainsäätäjä on tarkoittanut säätää velvollisuuden, jonka mukaan kaikki etuuksia koskevat oikeudet on taattava.
- 45 Tältä osin on kuitenkin todettava, että siltä osin kuin direktiivin 8 artiklassa vain säädetään yleisin sanamuodoin tarvittavien toimenpiteiden toteuttamisesta asianomaisten henkilöiden ”oikeuksien turvaamiseksi”, siinä luovutetaan jäsenvaltioille laaja harkintavalta turvaamisen laajuuden määrittämisestä varten, mikä sulkee pois velvollisuuden taata etuudet kokonaan.
- 46 Ensimmäiseen kysymykseen on siis vastattava, että direktiivin 8 artiklaa on tulkittava siten, että jos työnantaja on maksukyvytön ja jos yhtiön tai useamman yhtiön yhteisen lisäeläkejärjestelmän varat eivät ole riittävät, jäsenvaltioilla ei ole velvollisuutta itse taata saavutettujen vanhuusetuuksia koskevien oikeuksien rahoitusta eikä näitä etuuksia ole maksettava kokonaisuudessaan.

Toinen kysymys

- 47 Toisella kysymyksellään kansallinen tuomioistuin tiedustelee, onko pääasiassa kyseessä olevan kaltainen suojajärjestelmä ristiriidassa direktiivin 8 artiklan kanssa.

Yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyt huomautukset

- 48 Pääasian kantajat väittävät, että kyseessä olevan kansallisen järjestelmän soveltaminen voi johtaa etuuksia koskevien oikeuksien vähenemiseen 80 prosentilla. Tällainen järjestelmä epäisi direktiivin 8 artiklalta sen käytännön merkityksen. Pääasian kantajien mukaan annetuilla säännöksillä ei toteuteta direktiivin täytäntöönpanoa riittävällä tavalla.
- 49 Yhdistynyt kuningaskunta katsoo, että pääasiassa kyseessä olevan järjestelmän eri osat, jotka on kuvailtu tämän tuomion 10–24 kohdassa, riittävät varmistamaan direktiivin 8 artiklassa edellytetyn vähimmäissuojan.
- 50 Yhdistynyt kuningaskunta lisää, että taloudellisen avustuksen järjestelmä, Financial Assistance Scheme (jäljempänä FAS), otettiin käyttöön 1.9.2005 alkaen vuoden 2004 eläkelain 286 §:n ja Financial Assistance Scheme Regulations 2005 -nimisen asetuksen (SI 2005/1986) nojalla. Sen mukaan tällä järjestelmällä avustetaan joitakin eläkejärjestelmien jäseniä, jos työnantaja on maksukyvytön. Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan sitä sovelletaan ammatillisiin eläkejärjestelmiin, joita koskeva selvitystila aloitettiin 1.1.1997 ja 5.4.2005 välisenä aikana. Sen mukaan tällä järjestelmällä täydennetään eläke-etuuksia jopa noin 80 prosenttiin asti aiotusta eläkkeestä.
- 51 Irlanti ja Alankomaiden kuningaskunta katsovat myös, että Yhdistyneen kuningaskunnan toteuttamien kaltaisilla toimenpiteillä saatetaan direktiivi asianmukaisesti osaksi kansallista oikeusjärjestystä.
- 52 Komissio toteaa pääasian kantajien osalta, että olemassa olevalla järjestelmällä ei estetty sitä, että kantajien oikeudet vähenivät huomattavasti. Komission mukaan tämä tilanne on vaikeasti sovitettavissa yhteen direktiivin 8 artiklan tavoitteen kanssa.

- 53 Komission mukaan on vaikeaa osoittaa täsmällisesti tässä säännöksessä edellytetyn suojaamisen laajuus. Pääasian kantajien saama suoja ei kuitenkaan ole komission mukaan riittävä.

Yhteisöjen tuomioistuimen vastaus

- 54 Asiakirja-aineistoon sisältyvien sellaisten tietojen mukaan, joita ei ole kiistetty, kahdesta pääasian kantajasta toinen tulee saamaan vain 20 prosenttia ja toinen 49 prosenttia etuuksista, jotka he olisivat voineet saada.
- 55 Etuuksia koskevien oikeuksien takaamista kokonaisuudessaan koskevan velvollisuuden puuttuessa on tutkittava, mikä on direktiivissä edellytetyn vähimmäissuojan laajuus.
- 56 On kuitenkin todettava, että toisin kuin direktiivin 3 ja 4 artiklassa, joiden sanamuodon perusteella on mahdollista, jäsenvaltioille myönnetystä harkintavallasta huolimatta, vaaditun vähimmäissuojan laajuuden määrittäminen maksamatta olevien palkkasaatavien osalta (ks. em. yhdistetyt asiat Francovich ym., tuomion 18–20 kohta), direktiivin 8 artiklaan tai mihinkään muuhun direktiivin säännökseen ei sisälly seikkoja, joiden avulla voidaan määritellä täsmällisesti lisäeläkejärjestelmien mukaisten etuuksien vaadittu vähimmäistaso.
- 57 Yhteisön lainsäätäjän ilmaisema tahto huomioon ottaen on kuitenkin todettava, että kansallisen oikeuden säännösten, jotka voivat tietyissä tilanteissa johtaa siihen, että etuuksista, joita työntekijä saattoi odottaa saavansa, turvataan vain 20 tai 49 prosenttia, toisin sanoen alle puolet, ei voida katsoa vastaavan direktiivin 8 artiklassa käytetyn sanan ”turvata” määritelmää.

58 Tältä osin on todettava, että Yhdistyneen kuningaskunnan komissiolle toimittamista luvuista, joita ei ole kiistetty, käy ilmi vuoden 2004 osalta seuraavaa:

- noin 65 000 eläkejärjestelmän jäsentä on kärsinyt yli 20 prosentin suuruisen tappion niihin etuuksiin nähden, joita he odottivat saavansa
- heistä noin 35 000, toisin sanoen melkein 54 prosenttia, on kärsinyt yli 50 prosentin suuruisen menetyksen mainittuihin etuuksiin nähden.

59 Näin ollen on pääteltävä, että Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännössä käyttöön otetun kaltaisella järjestelmällä ei toteuteta direktiivin mukaista suojaa eikä sillä saateta direktiivin 8 artiklaa asianmukaisesti osaksi kansallista oikeusjärjestystä.

60 Tätä päätelmää ei aseta kyseenalaiseksi FAS:n kaltaisen järjestelmän käyttöönotto 1.9.2005 alkaen, vaikka tätä järjestelmää sovelletaan 1.1.1997 ja 5.4.2005 välisenä aikana aloitettuihin selvitystilamenettelyihin.

61 Asiakirja-aineistoon sisältyvistä tiedoista, joita ei ole kiistetty, käy ilmi, että FAS

- ei koske järjestelmän jäseniä, joiden eläkkeelle jäämiseen oli 14.5.2004 enemmän kuin kolme vuotta
- koskee vain noin 11 000:ta niistä kyseisten järjestelmien 85 000 jäsenestä, jotka eivät ole eläkkeellä, toisin sanoen alle 13:a prosenttia kaikista jäsenistä.

- 62 Toiseen kysymykseen on siis vastattava, että pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä olevan kaltainen suojajärjestelmä on ristiriidassa direktiivin 8 artiklan kanssa.

Kolmas kysymys

- 63 Kolmannella kysymyksellään kansallinen tuomioistuin tiedustelee, onko siinä tapauksessa, että direktiivin 8 artiklaa ei ole saatettu asianmukaisesti osaksi kansallista oikeusjärjestystä, kyseessä oleva jäsenvaltio vastuussa jo tämän yhteisön oikeuden rikkomisen perusteella vai onko vastuun syntymisen edellytyksenä toteamus, että kyseinen valtio on rikkonut ilmeisellä ja vakavalla tavalla sen harkintavallalle asetettuja rajoja.

Yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyt huomautukset

- 64 Pääasian kantajat väittävät, että yhteisön oikeuden riittävän ilmeinen rikkominen edellyttää, että jäsenvaltio on rikkonut harkintavaltansa rajoja ilmeisellä ja vakavalla tavalla yhdistetyissä asioissa C-46/93 ja C-48/93, Brasserie du pêcheur ja Factortame, 5.3.1996 annetussa tuomiossa (Kok. 1993, s. I-1029, 55 kohta) tarkoitetulla tavalla vain, jos jäsenvaltiolla oli laaja harkintavalta.
- 65 Pääasian kantajat väittävät, että nyt esillä olevassa asiassa direktiivin 8 artiklassa asetettiin jäsenvaltiolle selkeä velvollisuus saavuttaa tietty tulos. Yhdistyneellä kuningaskunnalla ei siis ollut laajaa harkintavaltaa.

- 66 Pääasian kantajat ehdottavat asiassa C-5/94, Hedley Lomas, 23.5.1996 annetussa tuomiossa (Kok. 1996, s. I-2553, 28 kohta), yhdistetyissä asioissa C-178/94, C-179/94 ja C-188/94-C-190/94, Dillenkofer ym., 23.5.1996 annetussa tuomiossa (Kok. 1996, s. I-4845, 25 kohta) ja asiassa C-150/99, Stockholm Lindöpark, 18.1.2001 annetussa tuomiossa (Kok. 2001, s. I-493, 40 kohta) asetetun sen periaatteen soveltamista, jonka mukaan yhteisön oikeuden rikkomisen voidaan sinällään katsoa olevan riittävän ilmeinen rikkominen silloin, kun jäsenvaltio ei ole joutunut tekemään lainsäädäntöön liittyviä valintoja ja sen harkintavalta on ollut oleellisesti vähentynyt tai jopa olematon.
- 67 Pääasian kantajat siis katsovat, että direktiivin 8 artiklan asianmukaisen täytäntöönpanon laiminlyönti on jäsenvaltion vastuun syntymisen kannalta riittävän ilmeinen rikkominen.
- 68 Yhdistynyt kuningaskunta, Irlanti ja komissio katsovat, että yksi jäsenvaltion vastuun syntymisen edellytys on edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Brasserie du pêcheur ja Factortame annetussa tuomiossa asetetun sen edellytyksen täyttyminen, että kyseinen jäsenvaltio on rikkonut ilmeisellä ja vakavalla tavalla sen harkintavallalle asetettuja rajoja. Tämä edellytys ei täyty nyt esillä olevassa asiassa.

Yhteisöjen tuomioistuimen vastaus

- 69 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan (ks. mm. em. yhdistetyt asiat Brasserie du pêcheur ja Factortame, tuomion 51 kohta, em. asia; Hedley Lomas, tuomion 25 kohta; asia C-424/97, Haim, tuomio 4.7.2000, Kok. 2000, s. I-5123, 36 kohta ja asia C-63/01, Evans, tuomio 4.12.2003, Kok. 2003, s. I-14447, 83 kohta) jäsenvaltioiden vastuun syntyminen sellaisten vahinkojen osalta, joita yksityisille on aiheutunut yhteisön oikeuden rikkomisesta, edellyttää

– että rikotun oikeusnormin tarkoituksena on antaa oikeuksia yksityisille

- että rikkominen on riittävän ilmeinen ja

- että vahinko, joka on aiheutunut henkilöille, joiden oikeuksia on loukattu, on välittömässä syy-yhteydessä valtion velvoitteen laiminlyöntiin.

70 Yhteisön oikeuden riittävän ilmeistä rikkomista koskevan edellytyksen osalta on todettava, että siinä edellytetään, että jäsenvaltio on rikkonut ilmeisellä ja vakavalla tavalla sen harkintavallalle asetettuja rajoja, ja tältä osin huomioon otettavia seikkoja ovat muun muassa rikotun oikeusnormin selkeys ja täsmällisyys ja rikotussa oikeusnormissa kansallisille viranomaisille annetun harkintavallan laajuus (em. yhdistetyt asiat Brasserie du pêcheur ja Factortame, tuomion 55 ja 56 kohta).

71 Siinä tapauksessa, että jäsenvaltio ei joutunut tekemään lainsäädäntöön liittyviä valintoja ja että sen harkintavalta oli oleellisesti vähentynyt tai jopa olematon, pelkkä yhteisön oikeuden rikkominen voi kuitenkin olla riittävä, jotta voidaan todeta riittävän ilmeinen rikkominen (em. asia Hedley Lomas, tuomion 28 kohta).

72 Näin ollen jäsenvaltion harkintavalta on tärkeä arviointiperuste sen toteamiseksi, onko kyseessä yhteisön oikeuden riittävän ilmeinen rikkominen.

73 Tähän harkintavaltaan vaikuttavat paljon rikotun oikeusnormin selkeys ja täsmällisyys.

- 74 Direktiivin 8 artiklan osalta ensimmäisen kysymyksen tarkastelusta ilmenee, että tämän artiklan yleisen sanamuodon vuoksi siinä myönnetään jäsenvaltioille laaja harkintavalta sen arvioimista varten, miten laajasti etuusia koskevia oikeuksia on suojattava.
- 75 Näin ollen tämän säännöksen virheelliseen täytäntöönpanoon perustuvan jäsenvaltion vastuun syntyminen edellytyksenä on toteamus, että kyseinen valtio on rikkonut ilmeisellä ja vakavalla tavalla sen harkintavallalle asetettuja rajoja.
- 76 Sen arvioimiseksi, täyttyykö tämä edellytys, korvausvaadetta käsittelevän kansallisen tuomioistuimen on otettava huomioon kaikki sen käsiteltävänä olevaa tilannetta koskevat seikat (asia C-224/01, Köbler, tuomio 30.9.2003, Kok. 2003, s. I-10239, 54 kohta).
- 77 Näitä seikkoja ovat muun muassa rikotun oikeusnormin selkeys ja täsmällisyys, rikotussa oikeusnormissa kansallisille viranomaisille myönnetyn harkintavallan laajuus, laiminlyönnin tai aiheutetun vahingon tahallisuus tai tahattomuus, mahdollisen oikeudellisen virheen anteeksiannettavuus tai anteeksiantamattomuus ja se seikka, onko yhteisön toimielimen toiminta voinut myötävaikuttaa yhteisön oikeuden vastaisten kansallisten toimenpiteiden tai menettelyiden laiminlyöntiin, toteuttamiseen tai ylläpitämiseen (ks. em. yhdistetyt asiat Brasserie du pêcheur ja Factortame, tuomion 56 kohta ja em. asia Köbler, tuomion 55 kohta).
- 78 Nyt esillä olevassa asiassa kansallisen tuomioistuimen on otettava huomioon direktiivin 8 artiklan selkeys ja täsmällisyys edellytetyn suojan laajuuden osalta.

- 79 Tältä osin on korostettava, että koska pääasian asianosaiset, huomautuksia esittäneet jäsenvaltiot ja komissio eivät ole voineet esittää täsmällistä ehdotusta siitä, mikä niiden mukaan on direktiivissä vaadittu vähimmäissuoja, jos katsotaan, että direktiivissä ei edellytetä oikeuksien takaamista kokonaan.
- 80 Kuten lisäksi tämän tuomion 56 kohdassa todetaan, direktiivin 8 artiklassa tai missään muussa direktiivin säännöksessä ei ole seikkoja, joiden avulla voidaan täsmällisesti osoittaa, mikä on etuusia koskevien oikeuksien suojan edellytetty vähimmäistaso.
- 81 Kansallinen tuomioistuin voi myös ottaa huomioon komission 15.6.1995 julkaiseman kertomuksen KOM(95) 164 lopullinen (ei julkaistu Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä), joka koskee direktiivin täytäntöönpanoa jäsenvaltiossa, johon yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyissä huomautuksissa on viitattu ja jossa komissio totesi seuraavaa (s. 52): "[Yhdistyneen kuningaskunnan antamalla] säännöillä täytettäneen [direktiivin] 8 artiklan vaatimukset." Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 98 kohdassa huomauttanut, se, että asia on esitetty tällä tavalla, on ilmaisun varovaisuudesta huolimatta voinut tukea jäsenvaltion käsitystä direktiivin täytäntöönpanosta.
- 82 Kolmanteen kysymykseen on siis vastattava, että siinä tapauksessa, että direktiivin 8 artiklaa ei ole saatettu asianmukaisesti osaksi kansallista oikeusjärjestystä, kyseessä olevan jäsenvaltion vastuun syntymisen edellytyksenä on, että todetaan, että kyseinen valtio on rikkonut ilmeisellä ja vakavalla tavalla sen harkintavallalle asetettuja rajoja.

Vaatus, joka koskee tämän tuomion ajallisten vaikutusten rajoittamista

- 83 Yhdistynyt kuningaskunta ja Irlanti ovat vaatineet, että siinä tapauksessa, että yhteisöjen tuomioistuin tulkitsee direktiiviä pääasian kantajien kannalta edullisella tavalla, se rajoittaisi tuomionsa ajallisia vaikutuksia siten, että se koskee vain oikeudenkäyntejä, jotka on aloitettu ennen tuomion antamispäivää.
- 84 Ottaen huomioon esitettyihin kolmeen kysymykseen annetut vastaukset tätä vaatimusta ei voida hyväksyä.

Oikeudenkäyntikulut

- 85 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä yhteisöjen tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla yhteisöjen tuomioistuin (toinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) Työntekijöiden suojaan työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 20.10.1980 annetun neuvos-**

ton direktiivin 80/987/ETY 8 artiklaa on tulkittava siten, että jos työnantaja on maksukyvytön ja jos yhtiön tai useamman yhtiön yhteisen lisäeläkejärjestelmän varat eivät ole riittävät, jäsenvaltioilla ei ole velvollisuutta itse taata saavutettujen vanhuusetuuksia koskevien oikeuksien rahoitusta eikä näitä etuuksia ole maksettava kokonaisuudessaan.

- 2) Pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä olevan kaltainen suojajärjestelmä on ristiriidassa direktiivin 80/987 8 artiklan kanssa.**

- 3) Siinä tapauksessa, että direktiivin 80/987 8 artiklaa ei ole saatettu asianmukaisesti osaksi kansallista oikeusjärjestystä, kyseessä olevan jäsenvaltion vastuun syntymisen edellytyksenä on, että todetaan, että kyseinen valtio on rikkonut ilmeisellä ja vakavalla tavalla sen harkintavallalle asetettuja rajoja.**

Allekirjoitukset