

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

JULIANE KOKOTT

13 päivänä heinäkuuta 2006¹

I Johdanto

1. High Court of Justice (England & Wales), Chancery Division pyytää nyt käsiteltävässä asiassa yhteisöjen tuomioistuinta tulkitsemaan työntekijöiden suojaa työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 20 päivänä lokakuuta 1980 annetun neuvoston direktiivin 80/987/ETY² 8 artiklaa. Direktiivin 80/987 8 artiklalla pyritään suojaamaan työntekijöiden saamia ammatillisesta lisäeläkejärjestelmästä työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa.

2. Pääasian oikeudenkäynnin kantajat ovat erään maksukyvyttömäksi joutuneen yrityksen entisiä työntekijöitä. Kyseisellä yrityksellä on kaksi ammatillista lisäeläkejärjestelmää.

Myös nämä järjestelmät lakkautettiin yrityksen maksukyvyttömyyden vuoksi, missä yhteydessä ilmeni, että niiden varat eivät riittäneet jäsenten kaikkien saatavien suorittamiseen. Tästä syystä kantajien tekemien sopimusten mukaisia ammatillisesta lisäeläkejärjestelmästä maksettavia eläkkeitä on pienennetty huomattavasti. He nojautuvat Yhdistyneen kuningaskunnan toimivaltaista ministeriötä vastaan nostamassaan kanteessa direktiivin 80/987 8 artiklaan ja vaativat rahamääräistä korvausta siitä, että heidän eläkkeensä ovat pienentyneet.

3. Tämän perusteella kansallinen tuomioistuimien esittää yhteisöjen tuomioistuimelle kysymyksiä direktiivin 80/987 8 artiklan sääntelyn sisällöstä. Tämän lisäksi kansallinen tuomioistuin pyytää sitä täsmentämään niitä edellytyksiä, joiden täytyessä valtio on vastuussa siitä, että direktiiviä ei ole pantu asianmukaisesti täytäntöön.

1 – Alkuperäinen kieli: saksa.

2 – EYVL L 283, s. 23.

II Asiaa koskeva lainsäädäntö

A Yhteisön oikeus

1. Direktiivi 80/987

4. Direktiivin 80/987 johdanto-osan ensimmäisen perustelukappaleen sanamuoto on seuraava:

”ottaen huomioon tasapainoisen taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen tarpeen yhteisössä, on tarpeen antaa säännöksiä työntekijöiden suojasta heidän työnantajansa maksukyvyttömyystilanteessa erityisesti heidän maksamatta olevien saataviensa suorituksen turvaamiseksi.”

5. Direktiivin II jakso sisältää otsikolla ”Palkkaturvajärjestelmiä koskevat säännökset” säännöksiä työntekijöiden palkkasaatavien turvaamisesta.

6. Direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jäsenvaltiot saavat rajoittaa palkkaturvajärjestelmien 3 artiklassa tarkoitettua vastuuta palkkojen osalta. Direktiivin 4 artik-

lan 3 kohdassa säädetään, että ”jotta tämän direktiivin sosiaaliset päämäärät ylittävien määrien maksamiselta vältytään, jäsenvaltiot voivat kuitenkin asettaa enimmäismäärän työntekijöiden erääntyneistä saatavista olevalle vastuulle.”

7. Direktiivin III jaksossa annetaan otsikolla ”Sosiaaliturvaa koskevat säännökset” seuraavia eläkesaatavia koskevia suojasäännöksiä:

8. Direktiivin 6 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat säätää, että ”3, 4 ja 5 artiklaa ei sovelleta kansalliseen lakisääteiseen sosiaaliturvajärjestelmään taikka sen ulkopuolella olevaan, yhtiön tai yhtä useamman yhtiön yhteiseen lisäeläkejärjestelmään perustuviin työntekijöiden maksuosuuksiin.”

9. Direktiivin 7 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet ”sen varmistamiseksi, että kansallisiin lakisääteisiin sosiaaliturvajärjestelmiin perustuvien vakuutuslaitoksille suoritettavien työnantajien pakollisten maksujen lainlyönti ennen maksukyvyttömyyden alkamista ei vähennä työntekijöiden oikeutta vakuutuslaitosten myöntämiin etuuksiin – –.”

10. Direktiivin 80/987 8 artiklassa säädetään seuraavaa:

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

2. Direktiivin 80/987 muuttamisesta annettu direktiivi 2002/74/EY³ (jäljempänä muutosdirektiivi 2002/74)

11. Muutosdirektiivillä 2002/74 ei muutettu 8 artiklaa.

3 – Työntekijöiden suojaa työnantajan maksukyvyttömyystilanteesta koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä annetun neuvoston direktiivin 80/987/ETY muuttamisesta 23 päivänä syyskuuta 2002 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/74/EY (EYVL L 270, s. 10). Direktiivi tuli voimaan 8.10.2002, ja jäsenvaltioilla oli velvollisuus panna se täytäntöön 8.10.2005 mennessä.

12. Tämän direktiivin johdanto-osan toisen perustelukappaleen sanamuoto on seuraava:

”Direktiivin 80/987/ETY tarkoituksena on varmistaa työntekijöiden vähimmäissuoja heidän työnantajansa maksukyvyttömyystilanteessa. Niinpä jäsenvaltioiden on direktiivin mukaisesti perustettava palkkaturvajärjestelmä, joka turvaa asianomaisille työntekijöille maksun heidän maksamatta olevista saatavistaan.”

3. Ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavien laitosten toiminnasta ja valvonnasta annettu direktiivi 2003/41/EY⁴

13. Direktiivin johdanto-osan 18 perustelukappaleessa todetaan, että ”rahoittavan yrityksen konkurssissa jäsenellä on vaara menettää sekä työpaikkansa että saavuttamansa eläkeoikeudet”. Siinä katsotaan lisäksi, että ”sen vuoksi on tarpeen, että tämä yritys ja eläkelaitos erotetaan selkeästi toisistaan ja että jäsenten suojelemiseksi asetetaan toiminnan vakautta koskevat vähimmäisnormit.”

4 – Ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavien laitosten toiminnasta ja valvonnasta 3 päivänä kesäkuuta 2003 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/41/EY (EUVL L 235, s. 10). Se tuli voimaan 23.9.2003, ja jäsenvaltioilla oli velvollisuus panna se täytäntöön 23.9.2005 mennessä.

14. Rahoittavan yrityksen maksukyvyttömyyttä koskevia säännöksiä sisältyy ainoastaan direktiivin 8 artiklaan, jossa säädetään rahoittavan yrityksen ja ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavan laitoksen erottamisesta oikeudellisesti toisistaan.

15. Direktiivin 16 artiklan 2 kohdassa sallitaan se, että ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavan laitoksen varat ovat rajoitetun ajan vakuutusteknisen vastuuvelan kattamiseen riittämättömät, ja annetaan muita säännöksiä tällaista tapausta varten.

B Jäsenvaltion lainsäädäntö

16. Säännöksissä, joita Yhdistyneessä kuningaskunnassa on voimassa työntekijöiden eläkkeiden suojaamiseksi työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa, säädetään lähinnä siitä, että ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavan laitoksen omaisuus ei ole velkojien ulottuvilla ja että määrät, jotka jäävät ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavalta laitokselta maksamatta työnantajan maksukyvyttömyyden vuoksi, suoritetaan tietyssä laajuudessa kansallisesta vakuusrahastosta (National Insurance Fund).

17. Yhdistyneessä kuningaskunnassa työntekijöiden turvaamiseksi voimassa olevien suo-

jatoimenpiteiden soveltaminenkaan ei ole kuitenkaan estänyt sitä, että ensin mainitun kantajan odotettavissa oleva eläke on työnantajan tultua maksukyvyttömäksi enää ainoastaan 20 prosenttia ja jälkimmäisen kantajan vain 49 prosenttia heidän saataviensa täydestä määrästä.

III Tosiseikat ja pääasian oikeudenkäynti

18. Pääasian oikeudenkäynnin kantajat olivat ASW Limited -nimisen yrityksen (jäljempänä ASW) työntekijöitä. Kyseisen yrityksen omaisuuden osalta aloitettiin 10.7. maksukyvyttömyysmenettely, ja yritys asetettiin konkurssiin.

19. ASW:llä oli kaksi eläkejärjestelmää eli "ASW Pension Plan" ja "ASW Sheerness Steel Group Pension Fund" (jäljempänä eläkejärjestelmät). Molemmat eläkejärjestelmät toimivat ammatillisina lisäeläkejärjestelminä, joiden ominaispiirteet olivat seuraavat:

Etuuksien suuruus määräytyi eläkkeen karttumisprosentin sekä kunkin jäsenen loppupalkan ja yrityksessä työskentelyn keston perusteella. Tällaista etuutta kutsutaan "loppupalkkaan perustuvaksi etuudeksi". Eläkejärjestelmiä rahoitettiin niitä koskevien sääntöjen mukaan ensinnäkin työntekijöiden suorittamalla maksuilla, jotka laskettiin tiet-

tynä prosenttiosuutena palkasta. Toiseksi työnantajalla oli velvollisuus rahoittaa näitä järjestelmiä siinä määrin kuin tämä oli tarpeen niistä maksettavien etuuksien suorittamisen varmistamiseksi. Tällaista eläkejärjestelmää kutsutaan "kustannuksia tasavaksi eläkejärjestelmäksi". Eläkejärjestelmiä hallinnoi työnantajasta riippumaton hallinnoija.

varoja ensisijaisesti siten, että ne varmistavat niiden jäsenten saatavien maksamisen, joille oli jo alettu maksaa eläkettä silloin, kun järjestelmät asetettiin konkurssiin, ja tämän jälkeen, sikäli kuin järjestelmissä on vielä varoja jäljellä, varmistavat niiden jäsenten etuuksien maksamisen, joille ei ollut vielä alettu maksaa eläkettä silloin, kun järjestelmät asetettiin konkurssiin.

20. ASW:n eläkejärjestelmät lakkautettiin ASW:tä koskeneen maksukyvyttömyysmenettelyn aloittamisen jälkeen heinäkuussa 2002, ja niitä koskeva konkurssimenettely on vireillä. Niiden vakuutusmatemaattisten arvioiden mukainen rahoitusvaje oli 31.7.2002 99,7 miljoonaa Englannin puntaa (GBP) (ASW Pension Plan) ja 41,2 miljoonaa GBP (ASW Sheerness Steel Group Pension Fund). Ei ole odotettavissa, että ASW tai jotkin muut yritykset suorittaisivat lisää varoja eläkejärjestelmiin.

23. Kun tätä sääntelyä sovellettiin pääasian tosiseikastoon, se johti siihen, että niiden ASW:n työntekijöiden, joille ei vielä maksettu eläkettä, tulevaisuuteen kohdistuvia eläkeoikeuksia pienennettiin. Molempien järjestelmien aktuaarien tekemien laskelmien mukaan ensin mainitun kantajan odotettavissa oleva eläke on nimenomaan 20 prosenttia ammatilliseen lisäeläkejärjestelmään kohdistuneesta alkuperäisestä saatavasta, ja jälkimmäisen kantajan odotettavissa oleva eläke on ainoastaan 49 prosenttia alkuperäisestä saatavasta.

21. Eläkejärjestelmien varat eivät siten riitä näiden eläkejärjestelmien jäseninä olleiden työntekijöiden kaikkien jo olemassa olevien saatavien ja tulevaisuuteen kohdistuvien oikeuksien täyttämiseen.

24. Nämä odotettavissa olevat eläkkeet ilmenivät kiistattomasti, kun otetaan huomioon mekanismit, joista Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännössä säädetään työntekijöiden ammatilliseen lisäeläkejärjestelmään kohdistuvien saatavien suojaamiseksi työntekijän maksukyvyttömyystilanteessa.

22. Eläkejärjestelmien lakisääteisissä määräyksissä määrätään tällaisen rahoitusvajeen varalta tietystä etusijajärjestyksestä, jonka mukaan jäsenten saatavat maksetaan: hallinnoijien on käytettävä eläkejärjestelmien

25. Koska Yhdistyneen kuningaskunnan valtiollisesta eläkejärjestelmästä maksetaan keskimäärin vain vajaat 37 prosenttia eläkkeensaajien viimeisestä palkasta, kyseisten eläke-

järjestelmien lisäeläkkeet muodostaisivat kantajien antamien tietojen mukaan suurimman osan heidän eläketurvastaan.

jestelmästä maksettavat työntekijöiden saatavat siinä tapauksessa, että näiden työntekijöiden yksityinen työnantaja tulee maksukyvyttömäksi ja järjestelmien varat eivät riitä kyseisten saatavien rahoittamiseen?

26. Tästä syystä kantajat ovat nostaneet ennakkoratkaisupyyntönsä esittäneessä tuomioistuimessa vahingonkorvauskanteen Yhdistyneen kuningaskunnan hallitusta vastaan ja vaativat tätä maksamaan heille sopimuksen mukaan kuuluvien ja työnantajan maksukyvyttömyyden jälkeen heidän odotettavissa olevien eläkkeiden välisen erotuksen. He perustelevat vaatimuksiaan direktiivin 80/987 8 artiklalla.

IV Ennakkoratkaisupyyntö ja asian käsittelyn vaiheet yhteisöjen tuomioistuimessa

27. Kansallinen tuomioistuin on 22.6.2005 tekemällään välipäätöksellä lykännyt asian käsittelyä ja esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko direktiivin 80/987/ETY 8 artiklaa tulkittava siten, että siinä edellytetään jäsenvaltioiden varmistavan sen, että jäsenvaltiot rahoittavat kokonaisuudessaan yhtiön tai useamman yhtiön yhteisen loppupalkan mukaan määräytyviä etuuksia suorittavasta lisäeläkejär-

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 oikeussääntöjen rikkominen osoituksiksi 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?”

28. Pääasian oikeudenkäynnin kantajat, Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, Irlannin hallitus sekä komissio ovat esittäneet

ennakkoratkaisupyynnön johdosta kirjallisia huomautuksia. Pääasian kantajat, Irlannin ja Alankomaiden hallitukset, Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus ja komissio esittivät suulliset lausumat 1.6.2006 pidetyssä suullisessa käsittelyssä.

yhteisöjen tuomioistuimen tehtävänä EY 234 artiklan mukaisessa menettelyssä ei ole antaa ratkaisua kansallisten toimenpiteiden yhteensopivuudesta yhteisön oikeuden kanssa. Se voi kuitenkin antaa kansalliselle tuomioistuimelle yhteisön oikeuden tulkinasta kaikki ohjeet, joiden perusteella sillä on mahdollisuus arvioida kysymystä oikeussääntöjen yhteensopivuudesta yhteisön oikeuden kanssa vireillä olevaa asiaa ratkaistessaan.⁵

V Oikeudellinen arviointi

A Ensimmäinen ja toinen ennakkoratkaisukysymys

29. Kansallinen tuomioistuin tiedustele ensimmäisellä ennakkoratkaisukysymyksellään, onko jäsenvaltioilla direktiivin 80/987 8 artiklan nojalla velvollisuus suorittaa itse maksuja korvatakseen vajeet, jotka johtuvat siitä, että eläkejärjestelmän varat eivät riitä työnantajan maksukyvyttömyyden vuoksi työntekijöiden kaikkien saatavien täyttämiseen.

30. Se pyytää toisella ennakkoratkaisukysymyksellään yhteisöjen tuomioistuinta tutkimaan, onko direktiivin 80/987 8 artikla pantu riittävällä tavalla täytäntöön Yhdistyneessä kuningaskunnassa voimassa olevien säännösten kaltaisilla säännöksillä.

31. Toisen ennakkoratkaisukysymyksen osalta on aluksi muistutettava siitä, että

32. Sekä ensimmäinen että toinen ennakkoratkaisukysymys koskevat siten lähinnä direktiivin 80/987 8 artiklan tulkintaa.

33. Kahteen ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen on siten annettava yhteinen vastaus siltä osin kuin ensi vaiheessa tutkitaan, millaista suojaa direktiivin 80/987 8 artiklassa edellytetään: mitä heikennyksiä vastaan ja missä laajuudessa 8 artiklalla suojataan työntekijöiden oikeuksia? Toisessa vaiheessa on annettava ratkaisu siitä, onko 8 artiklasta johdettavissa jäsenvaltioille velvollisuus taata tämä suoja omilla rahasuorituksillaan siten, että ne vastaavat vajeesta.

5 – Vrt. esim. asia C-28/99, Verdonck, tuomio 3.5.2001 (Kok. 2001, s. I-3399, 28 kohta) ja yhdistetyt asiat C-37/96 ja C-38/96, Sodiprem ym., tuomio 30.4.1998 (Kok. 1998, s. I-2039, 22 kohta).

34. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisön oikeuden säännöksen merkitystä tulkittaessa on otettava huomioon samanaikaisesti sen sanamuoto, asiayhteys ja tarkoitus.⁶

1. Direktiivin 80/987 8 artiklan mukaisen suojan laajuus

35. Direktiivin 80/987 8 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on huolehdittava *"tarvittavien toimenpiteiden toteuttamisesta, jotta turvataan työntekijöiden – välittömät tai tulevaisuuteen kohdistuvat oikeudet – vanhuusetuuksiin"*.⁷

36. Direktiivin 8 artiklan mukaisen suojan laajuus on siten määritettävä tulkitsemalla käsitteitä *"vanhuusetuuksia koskevien oikeuksien turvaaminen"* ja *"tarvittavat toimenpiteet"*. Direktiivin 8 artiklan mukaisen suojan laajuutta määrittää vielä toinenkin edellytys eli vanhuuseläke-etuuksiin liittyvien oikeuksien heikentymisen *johtuminen maksukyvyttömyydestä*.

6 – Vrt. esim. äskettäin asia C-280/04, Jyske Finans, tuomio 8.12.2005 (Kok. 2005, s. I-10721, 34 kohta) ja asia C-323/03, komissio v. Espanja, tuomio 9.3.2006 (Kok. 2006, s. I-2161, 32 kohta).

7 – Kursivointi tässä.

a) Direktiivin 80/987 8 artiklalla suojatut oikeudet

37. Huomio kiinnittyy aluksi siihen, että direktiivin 80/987 8 artiklalla pyritään työntekijöiden *oikeuksien* eikä *eläkeoikeuksien* tai *tulevaisuuteen kohdistuvien eläkeoikeuksien* suojaamiseen. Yhteisön lainsäätäjää tosin ottaa tässä sanamuodossa huomioon ainoastaan sen tosiseikan, että työnantajan maksukyvyttömyys ei vaikuta työntekijöiden saatavien oikeudelliseen asemaan vaan näiden saatavien taloudelliseen arvoon. Mikäli direktiivin 8 artiklassa säädettäisiin työntekijöiden saatavien suojaamisesta, tämä suoja olisi tehty tyhjäksi, sillä työnantajan maksukyvyttömyys ei vaikuta itse saataviin. Työnantajan maksukyvyttömyys ei saa kuitenkaan heikentää työntekijöiden saatavien maksamista. Siksi 8 artiklassa valitussa sanamuodossa tehdään selväksi, että edelleen rajoituksitta voimassa olevien saatavien takana olevaa työntekijöiden taloudellista oikeutta siihen, että heidän saatavansa tosiasiallisesti maksetaan, on suojattava.

38. Mikäli siis 8 artiklassa halutaan suojata työntekijöiden välittömiä oikeuksia tai tulevaisuuteen kohdistuvia oikeuksia vanhuuseläke-etuuksiin, sillä halutaan tällöin toisin sanoen suojata työntekijöiden oikeutta siihen, että heidän eläkesaatavansa maksetaan.

39. Ennen kuin seuraavassa vaiheessa on tutkittava, suojataanko tätä työntekijöiden oikeutta täydessä laajuudessaan 8 artiklalla, on kuitenkin ensin tutkittava, millaisia näiden oikeuksien heikennyksiä 8 artiklalla suojataan.

b) Oikeuksien heikennysten johtuminen maksukyvyttömyydestä

40. Vaatimus siitä, että oikeuksien heikennys johtuu maksukyvyttömyydestä, ilmenee direktiivin 80/987 sääntelyn kohteesta, joka on työntekijöiden suojaaminen heidän oikeuksiensa heikennyksiltä, jotka johtuvat nimenomaan heidän työnantajansa maksukyvyttömyydestä.

41. Ammatillisen lisäeläkejärjestelmän rahoitusvaje johtaa epäilyksettä siihen, että työntekijöiden oikeuksia heidän odotettavissaan oleviin eläkkeisiin heikennetään. Tällaisessa tapauksessa eläkkeen suorittavan yrityksen varat eivät näet riitä kaikkien saatavien maksamiseen.

42. On kuitenkin pohdittava, edellytetäänkö direktiivin 80/987 8 artiklassa työntekijöiden suojaamista myös tällaista oikeuksien heikennystä vastaan. Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen sekä Irlannin ja Alankomaiden hallitusten mielestä eläkejärjestelmän suojaaminen rahoitusvajeelta ei kuulu 8 artiklan soveltamisalaan, koska oikeuksien hei-

kentäminen ei johdu maksukyvyttömyydestä. Työntekijöiden oikeuksien suojaamiseksi riittää siten työnantajien ja eläkejärjestelmän varojen erottaminen toisistaan, jolla estetään se, että velkojat voivat kajota eläkejärjestelmän varoihin työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa.

43. Myös eläkejärjestelmän rahoitusvaje saattaa kuitenkin – asianomaisen ammatillisen lisäeläkejärjestelmän rakenteesta riippumatta – merkitä maksukyvyttömyydestä johtuvaa työntekijöiden oikeuksien heikennystä.⁸

44. Ammatillisten lisäeläkejärjestelmien vakautta voidaan asianomaisen järjestelmän rakenteen mukaan heikentää lukuisilla järjestelmään liittyvillä tekijöillä. Esimerkiksi pääomamarkkinoiden ennalta arvaamaton kehitys, demografisten ennusteiden toteutumatta jääminen tai huono hallinnointi saattavat johtaa järjestelmän rahoitusvajeeseen, joka ei tasoitu sovittujen etuuksien taustalla olevassa laskelmassa, ja työntekijälle kuulu-

8 – Vastaavasti jo julkisasiamies Lenz katsoi asiassa 22/87, komissio v. Italia, 15.11.1988 antamassaan ratkaisuehdotuksessa (Kok. 1989, s. I-143, 49 kohta), että direktiivin 80/987 laatija "halusi käsitellä myös 8 artiklan yhteydessä rahaston rahoittamiseen liittyvää ongelmaa". Yhteisöjen tuomioistuimen tässä asiassa antamaan tuomioon ei sisälly mitään tätä kysymystä koskevia toteamuksia.

vaa eläkettä ei kyetä maksamaan sovitus suuruisena, kun hänelle suoritetaan etuuskia ammatillisesta lisäeläkejärjestelmästä.

45. Direktiivin 80/987 kohteena on kuitenkin – kuten sen nimestä ja kaikkien säännösten yleistarkastelusta ilmenee – yksinomaan työntekijöiden oikeuksien suojaaminen *maksukyvyttömyydestä johtuvilta* heikennyksiltä. Sen 8 artiklassa annetaan suojaa ainoastaan siltä osin kuin siinä edellytetään toimenpiteitä, joilla varmistetaan, että työnantajan maksukyvyttömyys ei vaikuta saataviin, joita työntekijöillä on ammatillisesta lisäeläkejärjestelmästä.

46. Tästä seuraa, että ammatillisen lisäeläkejärjestelmän rahoitusvaje ei ensi arviolta kuulu 8 artiklan suojan soveltamisalaan. Eläkejärjestelmän edellä kuvattujen yleisten riskien toteutuminen ei näet lähtökohtaisesti liity millään tavoin työnantajan mahdolliseen maksukyvyttömyyteen vaan on pikemminkin siitä riippumaton.

47. Siitä, millaiseksi ammatillinen lisäeläkejärjestelmä on yksittäistapauksessa suunniteltu, saattaa kuitenkin seurata tästä perusarvioinnista poiketen, että myös järjestelmään liittyvien riskien toteutuminen merkitsee työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa 8 artiklassa tarkoitettua maksukyvyttömyydestä johtuvaa heikennystä.

48. Näin on oletettava erityisesti silloin, kun työnantaja sopii eläkkeestä, joka ei riipu ammatillisen lisäeläkejärjestelmän taloudellisesta kehityksestä. Tällainen tilanne on myös nyt käsiteltävään asiaan liittyvän kustannuksia tasaavan järjestelmän taustalla. Kustannuksia tasaavan järjestelmän sisällä, jossa työntekijöille luvataan eläkkeeksi tietty prosenttiosuus heidän viimeisestä palkastaan ja työnantajalla on velvollisuus täydentää ammatillisen lisäeläkejärjestelmän kattaman ja luvatus etuuden välinen erotus, työntekijän saatava on tämän erotuksen suuruisena alttiina työnantajan maksukyvyttömyydelle. Mikäli siis työnantajan maksukyvyttömyys estää tämän erotukseen liittyvän vaateen täysimääräisen toteutumisen, kyseessä on tältä osin maksukyvyttömyydestä johtuva työntekijöiden oikeuksien heikennys.

49. Se, että työnantajan suoritettavana olevan erotuksen suuruus ei myöskään perustu yksittäisten muiden kuin maksukyvyttömyydestä johtuvien riskien toteutumiseen, ei voi johtaa tästä poikkeavaan arviointiin. Loppupalkkaan perustuvan ja kustannuksia tasaavan järjestelmän sisällä näiden riskien toteutuminen merkitsee näet yksinomaan työnantajan sisäisten laskelmien pettämistä, sillä työnantajaan kohdistuu suurempi tasaamisvelvollisuus kuin alun perin laskettiin. Se, mihin työnantajan suoritettavana olevien lisien suuruus perustuu, ei kuitenkaan vaikuta mitenkään siihen, luonnehditaanko

näiden lisäsuoritusten puuttumista maksukyvyttömyydestä johtuvaksi työntekijöiden saatavien heikentämiseksi. Ilman maksukyvyttömyyttä työnantajalla olisi näet ollut vastaava maksuvelvollisuus siitä riippumatta, mihin maksettavan lisäsuorituksen suuruus perustuu.

50. Mikäli eläkejärjestelmässä on rahoitusvaje silloin kun yritys joutuu maksukyvyttömäksi, tämä johtaa – kuvaannollisesti – rahoitusvajetilanteen lukkiutumiseen. Jos varat eivät riitä kaikkien sovittujen etuuksien täyttämiseen ja jos tätä vajetta ei kyetä maksukyvyttömyyden vuoksi enää tasaamaan, tämä rahoitusvaje on seurausta työnantajan joutumisesta maksukyvyttömäksi. Sen maksukyvyttömyyden myötä toteutuu riski, joka muodostaa työntekijöiden oikeuksien tilapäisen rahoitusvajeen, koska täydentävät suoritukset jäävät silloin puuttumaan. Riski liittyy näiden oikeuksien korjaamattomaan heikentämiseen.

51. On siis todettava, että nyt käsiteltävässä asiassa voidaan jättää tutkimatta, mitkä vaiheet johtivat eläkejärjestelmien rahoitusvajeeseen. Siltä osin kuin näiden vaiheiden vuoksi etuuksien täysimääräinen suorittaminen rahastoista ei olisi ollut mahdollista, olisi joka tapauksessa ollut olemassa vastaava työnantajan sijaantulovalvoite, jota ei nyttemmin voida maksukyvyttömyyden vuoksi enää täyttää.

52. Lopputuloksena on todettava, että eläkejärjestelmän rahoitusvaje ei lähtökohtaisesti ole heikennys, jolta 8 artiklassa suojellaan työntekijöitä heidän työnantajansa maksukyvyttömyyden varalta. Eläkejärjestelmän erityinen rakenne ja muoto saattavat kuitenkin johtaa siihen, että tätä lähtökohtaista arviointia on korjattava ja että myös rahoitusvajetta on pidettävä *maksukyvyttömyydestä johtuvana heikennyksenä*, jolta 8 artiklalla annetaan suojaa. Nyt käsiteltävässä asiassa valittu ”kustannuksia tasaava järjestelmä” on tällainen erityinen tilanne, jossa eläkejärjestelmän rahoitusvaje johtaa työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa maksukyvyttömyydestä johtuvaan työntekijöiden oikeuksien heikennykseen.

53. Tämän lopputuloksen esteenä ei ole myöskään ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavien laitosten toiminnasta ja valvonnasta annettu direktiivi 2003/41. Tässä yhteydessä on aluksi selvennettävä, että direktiivi 2003/41 tuli voimaan vasta sen jälkeen, kun tässä tapauksessa aloitettiin maksukyvyttömyysmenettely ja eläkejärjestelmä lakkautettiin. Sillä ei siten ole välittömiä oikeudellisia seurauksia tämän tapauksen kannalta, vaan se voisi olla ainoastaan indisio 8 artiklan ymmärtämistä varten. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus sekä Irlannin ja Alankomaiden hallitukset esittävät kuitenkin perustellusti, että vasta direktiivillä 2003/41 nimenomaisesti annettiin säännökset ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavien laitosten rahoittamisesta ja että tämän direktiivin 16 artiklan 2 kohdassa jopa sallitaan tilapäiset rahoitusvajeet. Tästä ei kuitenkaan voida päätellä mitään direktiivin 80/987 8 artiklan tulkinnan kannalta. Näiden kahden direktiiv-

vin sääntelyn kohde on näet erilainen. Direktiivillä 80/987 pyritään suojaamaan työntekijöiden oikeuksia työnantajan maksukyvyttömyystapauksessa, kun taas direktiivillä 2003/41 pyritään suojaamaan ammatillista lisäeläkejärjestelmää. Sillä tosiseikalla, että direktiivissä 2003/41 sallitaan tilapäinen rahoitusvaje, ei oteta kantaa siihen, miten työntekijöiden oikeuksia suojataan silloin, kun työnantajan maksukyvyttömyys heikentää eläkejärjestelmää ja rahoitusvajeen korjaaminen on maksukyvyttömyyden vuoksi mahdotonta. Direktiivissä 80/987 säädetään tästä työntekijöiden suojasta edellä esitetyllä tavalla.

2. Direktiivin 80/987 8 artiklan mukainen suojan taso

54. Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen ja Irlannin hallituksen mielestä direktiivin 80/987 8 artiklassa ei edellytetä työntekijöiden eläkesaatavien tai tulevaisuuteen kohdistuvien eläkeoikeuksien täydellistä suojaamista vaan ainoastaan vähimmäissuojaa. Siinä ei tosin esitetä mitään siitä, millainen konkreettinen sisältö tällaisella vähimmäissuojalla pitäisi olla. Direktiivin 8 artiklan tulkinnasta ilmenee kuitenkin, että 8 artiklassa edellytetään täydellistä suojaa.

a) Direktiivin 80/987 8 artiklan sanamuoto

55. Direktiivin 8 artiklan sanamuodossa puhutaan laajemmin työntekijöiden eläkeoikeuksista, jotka pitäisi turvata. Sanamuoto ”oikeudet” osoittaa, kuten edellä on jo todettu, oikeuden taustalla olevan taloudellisen oikeuden siihen, että oikeus toteutuu.

56. Ammatillista lisäeläkettä koskevaan saatavaan liittyvä oikeus on taloudellinen oikeus sovitun ammatillisen lisäeläkesaatavan toteutumiseen. Tämä taloudellinen oikeus koskee sovitun eläkkeen täysimääräistä täyttymistä. Se ei nimenomaan tarkoita työntekijän oikeutta saada suorituksena ainoastaan murto-osa hänen sopimuksensa mukaisesta eläkesaatavasta. Toisin kuin Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus väittää, käsitteen ”oikeus” käyttämisestä ei siten voida päätellä, että 8 artiklassa ei edellytettäisi täydellistä suojaa. Tässä käsitteessä otetaan pikemminkin huomioon se seikka, että työntekijöiden oikeuksia ei saa heikentää muodollisesti työnantajan maksukyvyttömyyden vuoksi.⁹ Sen sanamuodostakaan ei voida johtaa seikkoja, jotka puoltaisivat vähäisempää suojan tasoa.

⁹ – Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 37 kohta.

57. Seuraavaksi on tutkittava, vahvistavanko systemaattinen ja teleologinen tulkinta sanamuodon mukaisen tulkinnan vai ilmeneekö niistä pikemminkin alempi suojan taso.

b) Systemaattiset perustelut

58. Direktiivin 80/987 sääntely-yhteydestä on aluksi todettava, että direktiiviin ei sisälly mitään säännöksiä, joilla rajoitettaisiin nimenomaisesti direktiivin III jaksoon sisältyvän 8 artiklan suojan laajuutta.

59. Sen sijaan direktiivin II jaksoon, jonka kohteena on työntekijöiden palkkasaatavien turvaaminen, sisältyy nimenomaisia suojaa koskevia rajoituksia. Esimerkiksi 4 artiklan 1 kohdassa, luettuna yhdessä 3 kohdan kanssa, säädetään, että "jotta tämän direktiivin sosiaaliset päämäärät ylittävien määrien maksamiselta vältytään", on mahdollista "asettaa enimmäismäär[ä] työntekijöiden erääntyneistä saatavista olevalle vastuulle".

60. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus päättelee tämän perusteella, että lähtökohtai-

sesti täydellistä vähäisempikin suoja on yhteensopiva direktiivin sosiaalisten päämäärien ja siten myös 8 artiklan kanssa. Irlannin hallituksen perustelut ovat samankaltaisia, ja se puoltaa 4 artiklan 3 kohdan analogista soveltamista 8 artiklaan. Tällaisella systemaattisella tulkinnalla ei kuitenkaan saa ilman muuta sivuuttaa sitä, että 4 artiklan 3 kohdan säännökset sijaitsevat tarkasti sääntelyalojen mukaan jaotellun direktiivin eri jaksossa. Siten II jakso sisältää palkkaturvajärjestelmiä koskevia säännöksiä työntekijöiden palkkasaatavien turvaamiseksi maksukyvyttömyyden varalta, kun taas III jakso sisältää puolestaan sosiaaliturvasäännöksiä.

61. Pääasian oikeudenkäynnin kantajat korostavat lisäksi perustellusti, että nämä eri säännökset poikkeavat sisällöltään selvästi toisistaan eikä niiden taustallakaan ole mitään toisiinsa verrattavissa olevia oikeuksia. Maksamatta jääneet palkat ovat työntekijöiden tiedossa ja yleensä myös lyhyeltä ajalta. He voivat joka tapauksessa reagoida niihin verrattain nopeasti. Eläkejärjestelmät ovat sitä vastoin useimmissa tapauksissa niin monimutkaisia, että ne eivät ole helposti tutkittavissa, ja odotettujen eläkkeiden saamatta jäämisen vaikutukset ovat vakavia, pitkäaikaisia ja hankalasti korjattavissa. Direktiivin 4 artiklan 3 kohdan analogisen soveltamisen 8 artiklaan estää tästä syystä jo se, että säännösten taustalla olevat oikeudet eivät ole vertailukelpoisia.

62. Myöskään 6 artikla, joka sisältyy direktiivin III jaksoon ja jolla on tietty yhteys II jaksoon, koska siinä viitataan 3 artiklaan ja sitä seuraaviin artikloihin, ei estä edellä esitettyjä toteamuksia. Siinä näet säädetään sen kysymyksen lisäksi, joka koskee työntekijöiden eläkelaitoksiin suorittamien muiden maksuosuuksien kohtaloa työnantajan maksukyvyttömyystapauksessa, ainoastaan sosiaaliturvaa koskevien säännösten hyvin tarkasti rajatusta osatekijästä, eivätkä sen kohteena ole työntekijöiden välittömät oikeudet.

63. Myös systemaattisen tulkinnan perusteella päädytään siis siihen, että 8 artiklassa edellytetään työntekijöiden oikeuksien kattavaa suojaa.

c) Direktiivin 80/987 8 artiklan teleologinen tulkinta

64. Myös tarkoitukseen perustuva tulkinta tukee ehdotettua ratkaisua. Johdanto-osan ensimmäisessä perustelukappaleessa esitetään tältä osin selvästi, että direktiivin tarkoituksena on suojata työntekijöitä työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa.

65. Siltä osin on jo edellä korostettu, että työntekijöillä on vanhuuseläkesaamistensa

osalta työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa aivan erityinen suojan tarve. Työntekijä saa näet yhtäältä perustellusti luottaa siihen, että hänellä on tietyn iän saavuttuaan käytettävissään lakisääteisen vanhuuseläkkeen lisäksi myös sovitut ammatilliset lisäeläke-etuudet, ja toisaalta yleensä vasta hänen vanhuuseläkkeensä molemmat osatekijät turvaavat hänelle asianmukaisen elintason vanhuusiässä. Työntekijän huomattava suojan tarve eläkesaatavien osalta ilmenee – nimenomaan verrattuna maksukyvyttömyystilanteessa palkkasaataviin, joiden vaikutus on yleensä vain lyhytaikainen – erityisesti myös siitä, että eläkesaatavien pienentäminen vaikuttaa koko siihen aikaan, jona eläkettä maksetaan, eikä eläkeaukkoja ole yleensä mahdollista korjata jälkikäteen. Mikäli lisäksi lakisääteinen vanhuuseläke tarjoaa ainoastaan perustoimeentulon, kuten asia on kiistatta esimerkiksi nyt käsiteltävässä asiassa, suojan tarve lisääntyy ammatillisen lisäeläkkeen osalta vielä enemmän.

66. Asiaa ei voida arvioida toisin myöskään direktiivin 80/987 tarkoitusta koskevan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella. Yhteisöjen tuomioistuin on tosin toistuvasti todennut, että direktiivin sosiaalisenä päämääränä on varmistaa työntekijöille työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa tietty yhteisön vähimmäissuoja.¹⁰ Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus vetoaa

¹⁰ – Vrt. asia C-201/01, Walcher, tuomio 11.9.2003 (Kok. 2003, s. I-8827, 38 kohta); asia C-441/99, Gharehveran, tuomio 18.10.2001 (Kok. 2001, s. I-7687, 26 kohta); asia C-125/97, Regeling, tuomio 14.7.1998 (Kok. 1998, s. I-4493, 20 kohta); asia C-373/95, Maso ym., tuomio 10.7.1997 (Kok. 1997, s. I-4051, 56 kohta); yhdistetyt asiat C-6/90 ja C-9/90, Francovich ym., tuomio 19.11.1991 (Kok. 1991, s. I-5357, Kok. Ep. XI, s. I-467, 3 ja 21 kohta) ja asia 22/87, komissio v. Italia, tuomio 2.2.1989 (Kok. 1989, s. I-143, 23 kohta).

tähän oikeuskäytäntöön ja väittää, että myös 8 artiklassa edellytetään ainoastaan työntekijöiden oikeuksien vähimmäissuojaa eikä kattavaa suojaa. Tässä yhteydessä on kuitenkin epäselvää, millainen konkreettinen vähimmäissuoja olisi johdettavissa 8 artiklasta.

67. Edellä esitetyn yhteisöjen tuomioistuinten oikeuskäytännön kohteena ei tosin missään tapauksessa ollut direktiivin 80/987 8 artiklan tulkinta, vaan se koski lähinnä niitä direktiivin säännöksiä, jotka liittyvät työntekijöiden palkkasaataviin. Näihin säännöksiin sisältyy kuitenkin nimenomaisia rajoitusmahdollisuuksia, tai niissä annetaan jäsenvaltioille erilaisia menettelyvaihtoehtoja, joiden antaman suojan ulottuvuus on myös erilainen. Näiden säännösten yhteydessä on jo niiden sanamuodosta pääteltävissä, että niissä annetaan ainoastaan vähimmäissuojaa. Itse 8 artiklasta ei tätä sitä vastoin voi päätellä. Näistä syistä myöskään yhteisöjen tuomioistuinten yleisestä arvioinnista, jonka mukaan direktiivin tarkoituksena on taata vähimmäissuojaa, ei voida johtaa 8 artiklan mukaisen suojan ulottuvuuden rajoitusta.

68. Samoista syistä ei voida yhtyä Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen perusteluihin, joissa muutospäätöksen 2002/74¹¹ johdanto-osan yhdestä perustelukappaleesta päätellään, että direktiivin 80/987 8 artiklan

mukaisen suojan laajuus olisi vain rajoitettu. Tältä osin on aluksi selvennettävä, että muutospäätös tuli voimaan vasta ASW:tä koskevan maksukyvyyttömyysmenettelyn aloittamisen ja sen eläkejärjestelmien lakkauttamisen jälkeen.¹² Sillä ei näin ollen ole välitöntä vaikutusta tätä tapausta koskevaan oikeudelliseen arviointiin. Siitä voidaan mahdollisesti johtaa indisioita 8 artiklan tulkintaa varten. Direktiivillä ei myöskään tehty mitään muutoksia direktiivin 80/987 8 artiklaan.

69. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus vetoaa johdanto-osan toiseen perustelukappaleeseen, jossa todetaan, että direktiivin 80/987 tarkoituksena on "varmistaa työntekijöiden vähimmäissuoja heidän työnantajansa maksukyvyyttömyysmenettelyssä" ja että jäsenvaltioiden on perustettava palkkaturvajärjestelmä, joka turvaa asianomaisille työntekijöille maksun heidän maksamatta olevista saatavistaan. Se päättelee tästä käsitteestä "vähimmäissuoja", että myös 8 artiklan erityissäännöksessä pyritään takaamaan työntekijöiden eläkeoikeuksien osalta ainoastaan vähimmäissuojaa eikä kattavaa suojaa. Tässä jätetään kuitenkin huomiotta se, että käsitettä "vähimmäissuoja" käytetään työntekijöiden palkkaturvajärjestelmien yhteydessä eikä direktiivin 80/987 sääntelyn kohteiden osalta. Tästä syystä tästä sanamuodosta ei voida päätellä, että kaikkien niiden työntekijöiden saatavien osalta, joihin työnantajan maksukyvyyttömyys on vaikuttanut,

11 – Jolla muutettiin direktiiviä 80/987.

12 – Direktiivi tuli voimaan 8.10.2002; eläkejärjestelmät lakkautettiin ASW:tä koskeneen maksukyvyyttömyysmenettelyn aloittamisen jälkeen heinäkuussa 2002.

pitäisi taata ainoastaan vähimmäissuoja, vaikka suoja myönnetään direktiivissä 80/987 sen sanamuodon mukaan ilman rajoituksia. Muutosdirektiivillä ei myöskään voida alentaa aikaisemman direktiivin suojan tasoa asianomaista artiklaa muuttamatta yksinomaan johdanto-osan perustelukappaleen nojalla.¹³

70. Välipäätelmänä on näin ollen todettava, että direktiivin 80/987 8 artiklassa edellytetään työntekijöiden oikeuksien kattavaa suojaa, kun kyseessä ovat heidän oikeutensa ammatilliseen lisäeläkkeeseen työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa.

71. Nyt käsiteltävässä asiassa voidaan jättää taka-alalle se, voiko tämän kattavan suojan rajoittaminen mahdollisesti olla perusteltavissa poikkeustapauksissa. Viitteitä tästä yleiskattavasta suojan laajuudesta tehtävien poikkeuksien mahdollisuudesta voitaisiin johtaa direktiivin 80/987 johdanto-osan ensimmäisestä perustelukappaleesta. Siinä tehdään selväksi, että työntekijöiden suojaa on turvattava siten, että otetaan huomioon taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen tasapainoisen kehityksen tarve yhteisössä – ei siis ehdottomalla tavalla. Tässä yhteydessä työn-

tekijöiden saatavien turvaamisen taloudellisilla vaikutuksilla on erityinen merkitys. Nämä suojatoimenpiteet aiheuttavat näet luonnollisestikin varsin huomattavia kustannuksia, joilla on puolestaan kansantaloudellisia vaikutuksia. Kun määritetään 8 artiklan mukaisen suojan tasoa, on kuitenkin asetettava edellä esitetty työntekijöiden eläkesaatavien varsin suuri suojan tarve siinä mielessä etusijalle, että ainoastaan tarkoin rajatuissa poikkeustilanteissa voitaisiin alittaa lähtökohtaisesti täydellinen työntekijöiden saatavien suojaa. Mikäli työntekijöillä olisi vain vähentynyt suojan tarve ja täydellisen turvan takaamisesta seuraisi toisaalta suhteettoman suuria kustannuksia, saattaisi olla ajateltavissa, että kyseessä on poikkeustapaus, jossa molemmat seikat huomioon ottavan harkinnan jälkeen vähäisempi suojan taso saattaisi olla asianmukainen. Huomattavat rajoitukset saattaisivat tulla kyseeseen esimerkiksi sellaisten työntekijöiden tulevaisuuteen kohdistuvien oikeuksien osalta, jotka ovat vielä varsin kaukana eläkeiästä ja joilla on siten käytettävissään korvaavia mahdollisuuksia, tai myös silloin, kun eläkesaatavat ovat huomattavasti keskimääräistä suurempia. Tällaisia poikkeuksia ei ole kuitenkaan tässä tapauksessa nähtävissä. Myös oikeusvarmuuteen liittyvistä syistä tällaisesta suojan tason alentamisesta pitäisi lisäksi säätää laissa.

13 – Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan yhteisön säädöksen johdanto-osalla ei ole sitovaa oikeusvaikutusta eikä johdanto-osaan voida vedota kyseisen säädöksen varsinaisista säännöksistä poikkeamiseksi eikä näiden säännösten tulkittamiseksi tavalla, joka on selvästi niiden sanamuodon vastainen. Vrt. asia C-162/97, Nilsson ym., tuomio 19.11.1998 (Kok. 1998, s. I-7477, 54 kohta) ja asia C-136/04, Deutsches Milch-Kontor, tuomio 24.11.2005 (Kok. 2005, s. I-10095, 32 kohta). Tämän täytyy sitäkin suuremmalla syyllä päteä sellaisen muutosdirektiivin johdanto-osan perustelukappaleisiin, jolla ei muuteta itse riidanalaisia artiklaa.

72. Nyt käsiteltävän asian taustalla olevan kaltainen kansallinen täytäntöönpanotoinen menpide, joka johtaa siihen lopputulokseen, että työntekijöille jää työnantajan maksukyvyttömyyden jälkeen eläkkeen suuruudesta

riippumatta ainoastaan 49 prosenttia tai jopa ainoastaan 20 prosenttia sovitusta eläke-etuuksista – kuten pääasian oikeudenkäynnin kahdelle ensimmäiselle kantajalle – ei voi missään tapauksessa täyttää 8 artiklassa edellytettyä suojan tasoa (siinäkin tapauksessa, että otetaan huomioon edellä esitetty mahdollisuus poiketa 8 artiklassa tarkoitetusta kattavasta suojan tasosta).

3. Millaisilla toimenpiteillä jäsenvaltioiden on varmistettava työntekijöiden oikeuksien suojaaminen?

73. Seuraavaksi on tutkittava, mitä toimenpiteitä direktiivin 80/987 8 artiklassa säädetään jäsenvaltioiden toteutettaviksi, jotta taattaisiin vaadittu suojan taso. Erityisesti ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen osalta on selvítettävä, sisältykö 8 artiklaan myös jäsenvaltioita koskeva velvoite korvata omilla rahamääräisillä suorituksillaan maksukyvyttömyyden vuoksi saamatta jääneet eläkkeet.

74. Direktiivin 8 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on *huolehdittava tarvittavien toimenpiteiden* toteuttamisesta työntekijöiden oikeuksien turvaamiseksi.

75. Pääasian oikeudenkäynnin kantajat esittävät, että 8 artiklassa ei säädetä jäsenvaltioita koskevasta sijaantulovelvoitteesta vaan

jätetään avoimeksi, minkä tahon on otettava puuttuvat eläke-etuudet hoitaakseen. Samalla ne kuitenkin katsovat, että jäsenvaltioilla on tämä velvollisuus, mikäli riittävää turvaa ei ole.

76. On kuitenkin yhdyttävä Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen, Irlannin hallituksen sekä komission näkemykseen, jonka mukaan jäsenvaltioilla ei ole välittömästi direktiivin perusteella vastuuta riittämättömästi taatuista eläke-etuuksista.

77. Kuten kaikki oikeudenkäynnin asianosaiset näet perustellusti huomauttavat, direktiivin 8 artiklan sanamuodon mukaan jäsenvaltioiden ei tarvitse itse vastata eläke-etuuksien saamatta jäämisestä eikä niiden tarvitse myöskään toimia viime vaiheessa takaajana, jos ennalta suunniteltu suojajärjestelmä ei kykene tarjoamaan riittävää suojaa. Päinvastoin, 8 artiklan sanamuodolla ”huolehtivat” selvennetään tietoisesti, että jäsenvaltioiden on ainoastaan varmistettava, että lopputulos on sellainen, että työntekijöiden suoja taataan. Niillä on vapaus valita, millä keinolla ne saavuttavat tämän lopputuloksen. Sanamuoto on valittu siten, että erityisesti tarvittavat toimenpiteet voidaan siirtää myös työnantajien tehtäväksi, ja työn-

antajille voidaan esimerkiksi laissa asettaa velvoite vakuuttaa heidän lupaamansa eläke-etuudet tai perustaa yhteisiä palkkaturvajärjestelmiä.¹⁴

78. Tätä tulkintaa tukee vastakohtaispäätelmänä 7 artiklan sanamuoto, jossa puhutaan siitä, että jäsenvaltioiden on "toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, – –". Se, että 8 artiklassa, joka seuraa välittömästi 7 artiklan jälkeen, ei toisteta 7 artiklan sanamuotoa, vaan edellytetään tästä poiketen ja lievemmin sitä, että jäsenvaltiot huolehtivat asiasta, osoittaa, että 8 artiklassa ei nimenomaan edellytetä jäsenvaltioiden välittömiä toimenpiteitä vaan ne voivat siirtää ne myös kolmansille osapuolille. Jäsenvaltioiden ei siis tarvitse toimia viimeisenä varmistajana tai takaajana, eli niiden ei siis itse tarvitse maksaa eläke-etuuksia.

79. Lopuksi on direktiivin 80/987 8 artiklan tulkintaa varten vielä selvitettävä, mitä tässä säännöksessä tarkoitetut "tarvittavat toimenpiteet" ovat. Tarvittavia toimenpiteitä ovat sellaiset toimenpiteet, joilla taataan työntekijöiden oikeuksien täydellinen suoja. Sitä, mitä nämä toimenpiteet ovat, ei voida määrittää yleisesti, vaan tämä riippuu ammatillisen lisäeläkejärjestelmän laadusta ja rakenteesta. Toisin kuin Yhdistynyt kuningaskunta, Irlanti ja Alankomaat katsovat, tämän vuoksi ei myöskään missään tapauk-

ssa riitä, että työnantajan ja eläkejärjestelmän varat erotetaan toisistaan.¹⁵ Kun kyseessä on kustannuksia tasaava järjestelmä, kuten nyt käsiteltävän tapauksen taustalla oleva järjestelmä, varojen erottaminen ei riitä työntekijöiden oikeuksien suojaamiseksi. Tämän osoittavat erityisesti huomattavat eläkkeiden pienennykset, joita pääasian oikeudenkäynnin kantajille on aiheutunut.

80. Toisin kuin Yhdistynyt kuningaskunta katsoo, myöskään 8 artiklan esityöt eivät johda siihen, että 8 artiklaa pitäisi tulkita siten, että siinä edellytetään ainoastaan eläkejärjestelmän ja työnantajan varojen erottamista toisistaan. Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen ym. esittämä pöytäkirja neuvoston "sosiaalisia kysymyksiä käsittelevän työryhmän" kokouksesta sisältää tosin komission edustajan lausuman siitä, että 8 artikla¹⁶ käsittää varojen erottamisen varmistamisen.¹⁷ Tämä lausuma ei ole kuitenkaan erikseen arvioitunakaan yksiselitteinen. Se, että 8 artikla *käsittää* varojen erottamisen, ei merkitse sitä, että 8 artiklassa ei voitaisi edellyttää myös muita toimenpiteitä.

14 – Näin myös julkisasiamies Lenz edellä alaviitteessä 8 mainitussa asiassa komissio v. Italia antamassaan ratkaisuehdotuksessa (50 kohta). Yhteisöjen tuomioistuin ei käsitellyt tätä seikkaa kyseisessä asiassa antamassaan tuomiossa.

15 – Ks. vastaavasti myös julkisasiamies Lenzin edellä alaviitteessä 8 mainitussa asiassa antama ratkaisuehdotus (48 kohta).

16 – Lainsäädäntömenettelyn aikana vielä 7 artiklan nimellä.

17 – Summary of proceedings of the Working Party on Social Questions on 14 and 15 March 1979, 19.3.1979 päivätty asiakirja nro 5581/79, s. 13a.

81. Tämän lisäksi lain esitöihin liittyvillä tekijöillä on toissijainen merkitys tulkinnan kannalta.¹⁸ Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan edes pöytäkirjojen julistuksia asianomaisen säädöksen hyväksymisestä ei voida ottaa huomioon johdetun oikeuden tulkitsemiseksi, jos julistuksen sisältö ei kuvastu millään tavoin kyseisen säännöksen sanamuodosta.¹⁹ Yhteisön oikeussäännön objektiivinen merkitys voi perustua ainoastaan itse kyseiseen oikeussääntöön siten, että sen asiayhteys otetaan huomioon.²⁰ Tämän yhteisöjen tuomioistuinten toteamuksen on pädeittävä erityisesti komission edustajan lausumiin, joita tämä esittää neuvoston työryhmässä. Koska, kuten edellä todettiin, 8 artiklan sanamuodosta ei voida johtaa perusteita sille, että sen täytäntöön panemiseksi riittäisi varojen erottaminen toisistaan, myöskään lain esitöihin liittyvät seikat eivät voi johtaa toisenlaiseen tulkintaan.

82. Direktiivin 80/987 8 artiklassa ei välttämättä edellytetä, että eläkejärjestelmä olisi joka hetki täysin rahoitettu; Alankomaiden hallitus on perustellusti viitannut tähän suullisessa käsittelyssä. Siinä edellytetään kuitenkin, että sitä tilannetta varten, jossa rahoitusvajeet johtavat työnantajan maksu-

kyvyttömyystapauksessa työntekijöiden oikeuksien heikentymiseen, huolehditaan (ainakin toissijaisesta) turvasta, jolla varmistetaan työntekijöiden eläkesaatavien maksaminen.

4. Välipäätelmä

83. Välipäätelmänä on todettava, että direktiivin 80/987 8 artiklassa edellytetään lähtökohtaisesti, että työntekijöiden välittömiä ja tulevaisuuteen kohdistuvia oikeuksia ammatillisen lisäeläkejärjestelmän mukaisiin vanhuusetuuksiin suojataan täysimääräisesti. Eläkejärjestelmässä, jolle on ominaista kustannusten tasaaminen nyt käsiteltävän tapauksen tavoin, tämä suoja ulottuu myös niihin seurauksiin, joita eläkesaataville aiheutuu järjestelmän rahoitusvajeesta. Direktiivin 8 artiklassa ei kuitenkaan velvoiteta jäsenvaltioita varmistamaan tätä suojaa omilla rahamääräisillä suorituksillaan siten, että ne olisivat vastuussa puuttumaan jäävästä eläkkeestä.

B Kolmas ennakkoratkaisukysymys

84. Kansallinen tuomioistuin tiedustelee kolmannella kysymyksellään, millainen tutkimus sen on suoritettava yhteisön oikeuteen perustuvan valtion vastuun osalta, jotta se

18 – Vrt. asia C-310/90, Egle, tuomio 21.1.1992 (Kok. 1992, s. I-177, 12 kohta), jossa syntyhistoriaan viitattiin ainoastaan muilla menetelmillä todettujen tulkintatulosten vahvistukseksi.

19 – Vrt. asia C-292/89, Antonissen, tuomio 26.2.1991 (Kok. 1991, s. I-745, Kok. Ep. XI, s. I-67, 18 kohta) ja asia C-402/03, Skov ym., tuomio 10.1.2006 (Kok. 2006, s. I-199, 42 kohta); yhteisöjen tuomioistuin totesi jo asiassa 429/85, komissio v. Italia, 23.2.1988 antamassaan tuomiossa (Kok. 1988, s. 843, 9 kohta), että tulkinta, joka perustuu neuvoston lausumaan, ei saa johtaa toisenlaiseen tulkintaan kuin direktiivin itsensä sanamuodosta ilmenee.

20 – Asia 237/84, komissio v. Belgia, tuomio 15.4.1986 (Kok. 1986, s. 1247, 17 kohta).

voi todeta, onko yhteisön oikeuden rikkomisen riittävän ilmeinen.

85. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltioiden on korvattava vahingot, joita yksityisille on aiheutunut yhteisön oikeuden rikkomisista, kun seuraavat kolme edellytystä täyttyvät:²¹

- ensinnäkin rikotun oikeusnormin tarkoituksena on antaa yksityisille oikeuksia, joiden sisältö voidaan määrittää direktiivin säännösten perusteella,
- toiseksi rikkomisen on oltava riittävän ilmeinen ja
- kolmanneksi jäsenvaltiolle kuuluvan yhteisön oikeuteen perustuvan veloitteen täyttämättä jättämisen ja yksityisille aiheutuneen vahingon välillä on oltava syy-yhteys.

21 – Vrt. mm. asia C-424/97, Haim, tuomio 4.7.2000 (Kok. 2000, s. I-5123, 36 kohta); yhdistetyt asiat C-46/93 ja C-48/93, Brasserie du Pêcheur ja Factortame, tuomio 5.3.1996 (Kok. 1996, s. I-1029, 51 kohta) ja asia C-127/95, Norbrook Laboratories, tuomio 2.4.1998 (Kok. 1998, s. I-1531, 107 kohta).

86. Oikeuskäytännön mukaan on lähtökohteisesti kansallisten tuomioistuinten tehtävänä päättää siitä, ovatko ne edellytykset täyttyneet, joiden perusteella jäsenvaltio voi olla vahingonkorvausvelvollinen.²² Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin tapauksissa, joissa sen käytettävissä on ollut riittävät tiedot, täsmentänyt, mitkä seikat kansallisen tuomioistuimen olisi syytä ottaa huomioon arvioinnissaan.²³

1. Oikeuksia yksityisille

87. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan rikotun oikeusnormin tarkoituksena on oltava antaa yksityisille oikeuksia, joiden sisältö voidaan määrittää riittävän täsmällisesti direktiivin säännösten perusteella.²⁴

88. Direktiivin 80/987 8 artiklassa edellytetään – kuten edellä todettiin – työntekijöillä olevien eläke-etuuksien maksamista koskevien välittömien oikeuksien kattavan suojan varmistamista. Niiden henkilöiden piiri, joille direktiivin 8 artiklan mukaiset oikeudet on tarkoitus antaa, on tältä osin vahvistettu

22 – Asia C-392/93, British Telecommunications, tuomio 26.3.1996 (Kok. 1996, s. I-1631, 41 kohta); yhdistetyt asiat C-283/94, C-291/94 ja C-292/94, Denkavit ym., tuomio 17.10.1996 (Kok. 1996, s. I-5063, 49 kohta) ja asia C-319/96, Brinkmann, tuomio 24.9.1998 (Kok. 1998, s. I-5255, 26 kohta).

23 – Vrt. vain asia C-150/99, Stockholm Lindöpark, tuomio 18.1.2001 (Kok. 2001, s. I-493, 38 kohta).

24 – Vrt. edellä alaviitteessä 21 mainitussa asiassa Francovich ym. annettu tuomio, 40 ja 44 kohta ja asia C-140/97, Rechberger ym., tuomio 15.6.1999 (Kok. 1999, s. I-3499, 22 ja 23 kohta).

riittävän täsmällisesti. Yhteisöjen tuomioistuimen totesi tämän jo asiassa *Francovich* antamassaan tuomiossa direktiivin 3 artiklaan perustuvien oikeuksien osalta.²⁵ Nyt käsiteltävään asiaan sovellettavalla direktiivin 8 artiklalla suojattu henkilöiden piiri ei eroa direktiivin 3 artiklalla suojatusta henkilöiden piiristä.

89. Myös työntekijöiden oikeuksien sisältö on vahvistettu riittävän täsmällisesti. Kuten edellä on todettu, 8 artiklassa edellytetään työntekijöiden eläkesaatavien kattavaa suojaa työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa.

2. Riittävän ilmeinen oikeussääntöjen rikkominen

90. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan oikeussääntöjen rikkominen on riittävän ilmeinen, kun jäsenvaltio on lainsäädäntövaltaansa käyttäessään rikkonut selvällä ja vakavalla tavalla toimivaltansa rajoja.²⁶

91. Jos jäsenvaltio oli yhteisön oikeutta rikkoessaan tilanteessa, jossa se ei joutunut tekemään lainsäädäntöön liittyviä valintoja ja jossa sen harkintavalta oli oleellisesti vähentynyt tai jopa olematon, jo pelkän yhteisön oikeuden rikkomisen voidaan katsoa olevan riittävän ilmeinen rikkominen.²⁷

92. Kun otetaan huomioon 8 artiklan sanamuoto, jossa jätetään jäsenvaltioille avoimeksi, mitä keinoja niiden on käytettävä, ei voida puhua siitä, että 8 artiklassa ei annettaisi jäsenvaltioille lainkaan harkintavaltaa tai sitä jätettäisiin vain hyvin vähän. Yhdistynyttä kuningaskuntaa ei voida myöskään arvostella siitä, että se ei olisi toteuttanut mitään toimenpiteitä direktiivin täytäntöönpanemiseksi.²⁸ Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus on esittänyt, että se on säättänyt työnantajan ja eläkelaitoksen varojen erottamisesta ja avustavien maksujen suorittamisesta tietyssä laajuudessa 8 artiklan täytäntöönpanemiseksi ja pitänyt sitä riittävänä 8 artiklan vaatimusten täytäntöönpanona.

93. Kansallisen tuomioistuimen on siten tutkittava yhteisöjen tuomioistuimen esittämien muiden edellytysten perusteella, onko jäsenvaltio rikkonut selvällä ja vakavalla

25 – Vrt. edellä alaviitteessä 21 mainitussa asiassa *Francovich* ym. annettu tuomio, 13 ja 14 kohta.

26 – Vrt. edellä alaviitteessä 21 mainitussa asiassa *Brasserie du Pêcheur* annettu tuomio, 55 kohta; edellä alaviitteessä 24 mainitussa asiassa *Rechberger* ym. annettu tuomio, 50 kohta; edellä alaviitteessä 22 mainitussa asiassa *British Telecommunications* annettu tuomio, 42 kohta ja yhdistetyt asiat C-178/94, C-179/94 ja C-188/94–C-190/94, *Dillenkofer* ym., tuomio 8.10.1996 (Kok. 1996, s. I-4845, 25 kohta).

27 – Vrt. asia C-5/94, *Hedley Lomas*, tuomio 23.5.1996 (Kok. 1996, s. I-2553, 28 kohta) ja edellä alaviitteessä 26 mainitussa asiassa *Dillenkofer* ym. annettu tuomio, 25 kohta.

28 – Täytäntöönpanotoimien täydellinen laiminlyöminen voisi jo yksistään puoltaa sitä näkemystä, että jäsenvaltio on rikkonut selvällä ja vakavalla tavalla toimivaltansa rajoja; vrt. edellä alaviitteessä 26 mainitussa asiassa *Dillenkofer* ym. annettu tuomio, 26 kohta.

tavalla harkintavaltansa rajoja. Toimivaltaisen tuomioistuimen on otettava arvioinnissaan huomioon mm. rikotun oikeusnormin selkeys ja täsmällisyys, rikotussa oikeusnormissa kansallisille toimielimille annetun harkintavallan laajuus, laiminlyönnin tai vahinkoa aiheuttaneen teon tahallisuus tai tahattomuus, oikeudellisen erehdyksen mahdollinen anteeksiannettavuus ja se, onko yhteisön toimielimen toiminta voinut vaikuttaa oikeusnormin rikkomiseen.²⁹ Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan on lisäksi otettava huomioon, oliko se direktiivin säännöksen tulkinta, jonka kansallinen tuomioistuin omaksui perustaksi täytäntöönpanon yhteydessä, mahdollinen vai oliko tämä tulkinta selvästi direktiivin sanamuodon ja tarkoituksen vastainen.³⁰

94. Kun otetaan nämä edellytykset huomioon, on epäiltävä sitä, onko oikeussääntöjen rikkominen riittävän ilmeinen nyt käsiteltävässä asiassa.

95. Ongelmallista on erityisesti se, kuvaataanko direktiivin 80/987 8 artiklassa riittävän selvästi siinä vaaditun työntekijöiden

oikeuksien suojaamisen ulottuvuutta ja tasoa. Vaadittava yksiselitteisyys jäänee täyttymättä erityisesti direktiivin sääntely-yhteydestä ilmenevän edellytyksen osalta, joka koskee oikeuksien heikentämisen johtumista maksukyvyttömyydestä. Se, että yleisten riskien toteutumista on pidettävä asianomaisen ammatillisen lisäeläkejärjestelmän rakenteen perusteella maksukyvyttömyystapauksessa maksukyvyttömyydestä johtuvana, ei ole ainakaan aivan heti ilmeistä. Tulkinta, jonka Yhdistynyt kuningaskunta on antanut maksukyvyttömyydestä johtumista koskevalle edellytykselle sillä seurauksella, että se ei lähtökohtaisesti pidä eläkejärjestelmän rahoitusvajetta maksukyvyttömyydestä johtuvana, ei tältä osin vaikuta mahdottomalta. Myöskään Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen tulkinta 8 artiklassa edellytetystä suojan tasosta ei ole mahdoton. Esimerkiksi komissio on esittänyt suullisessa käsittelyssä näkemyksensä, että 8 artiklan mukaisen suojan tason määrittäminen ei ole yksinkertaista.

96. Tämän arvioinnin esteenä ei ole myöskään se, että julkisasiamies Lenz totesi jo vuonna 1988 ratkaisuehdotuksessaan, että suoja on riittämätön 8 artiklan täytäntöönpanemiseksi, jos se ”sisältää ainoastaan tosiasiallisesti kerättyjen rahastojen koskemattomuuden eikä samalla tähtää siihen, että rahastoihin hankitaan riittävästi varoja”.³¹ Vaikka yhteisöjen tuomioistuin ei ottanut tuomiossaan tähän kysymykseen lähemmin kantaa, voitaisiin väittää, että Yhdistynyt

²⁹ – Vrt. vain edellä alaviiteessä 21 mainitussa asiassa *Brasserie du Pêcheur ja Factortame* annettu tuomio, 55 ja 56 kohta ja äskettäin asia C-224/01, *Köbler*, tuomio 30.9.2003 (Kok. 2003, s. I-10239, 55 kohta). Myös kansallisen tuomioistuimen on otettava nämä edellytykset huomioon, kun päädytään siihen lopputulokseen, että lainsäätäjän harkintavalta on käsiteltävänä olevassa tapauksessa oleellisesti vähentynyt tai olematon. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tällaisessa tilanteessa voi tosin edellä esitetyn mukaisesti jo yhteisöjen oikeuden rikkominen sinällään olla riittävän ilmeinen rikkominen, mutta asia ei välttämättä ole näin. Jotta voitaisiin ratkaista, onko kyseessä riittävän ilmeinen rikkominen, kansallisen tuomioistuimen on myös tällaisessa tapauksessa otettava huomioon edellä mainitut edellytykset. Vrt. tältä osin edellä alaviiteessä 21 mainitussa asiassa *Haim* annettu tuomio, 41 kohta ja sitä seuraavat kohdat sekä asia C-118/00, *Larsy*, tuomio 28.6.2001 (Kok. 2001, s. I-5063, 39 kohta).

³⁰ – Edellä alaviiteessä 17 mainitussa asiassa *British Telecommunications* annettu tuomio, 43 kohta.

³¹ – Vrt. julkisasiamies Lenzin edellä alaviiteessä 8 mainitussa asiassa komissio v. Italia antama tuomio, 48 kohta.

kuningaskunta olisi voinut jo tämän ratkaisuehdotuksessa esitetyn tulkinnan perusteella havaita, että direktiivin 80/987 8 artiklassa edellytetään pidemmälle meneviä toimenpiteitä. Olisi kuitenkin liiallista, mikäli ratkaisuehdotusten riittämätöntä huomioon ottamista pidettäisiin lainsäätäjän osalta riittävän ilmeisenä oikeussääntöjen rikkomisena.³² Lainsäätäjä ei näet voi esittää yhteisöjen tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyyntöä saadakseen siltä kannanoton kysymykseen, jota julkisasiamies on kyllä käsitellyt, mutta jota yhteisöjen tuomioistuin ei ole kuitenkaan ratkaissut.

97. Oikeussääntöjen rikkomisen riittävän ilmeisyyden voidaan katsoa puuttuvan myös oikeudellisen virheen anteeksiannettavuuden tai sen perusteella, että yhteisön toimielimen menettelytapa on vaikuttanut siihen, että kansalliset toimenpiteet on laiminlyöty, otettu käyttöön tai pidetty voimassa yhteisön oikeuden vastaisella tavalla.³³

32 – Siihen kysymykseen, onko se, että ylin tuomioistuin ei ole esittänyt ennakkoratkaisukysymystä yhteisöjen tuomioistuimelle, riittävän ilmeinen yhteisön oikeuden rikkominen, olisi mahdollisesti vastattava eri tavalla.

33 – Vrt. edellä alaviitteessä 21 mainitussa asiassa *Brasserie du Pêcheur ja Factortame* annettu tuomio, 56 kohta ja edellä alaviitteessä 29 mainitussa asiassa *Köbler* annettu tuomio, 55 kohta, jossa yhteisön toimielimen menettelyä, jolla se oli osallistunut oikeussääntöjen rikkomiseen, voitiin pitää anteeksiannettavaa oikeudellista virhettä koskevan edellytyksen alatapauksena.

98. Tässä yhteydessä on merkitystä vuodelta 1995 peräisin olevalla komission kertomuksella, jossa se totesi direktiivin 80/987 kansallisten täytäntöönpanotoimien tutkimisen yhteydessä, että Yhdistyneen kuningaskunnan täytäntöönpanotoimenpiteellä ”täytettäneen” 8 artiklan vaatimukset.³⁴ Pääasian oikeudenkäynnin kantajat ovat tosin oikeassa siinä, että komissio valitsi varovaisen sanamuodon,³⁵ kun taas se toisten jäsenvaltioiden suojajärjestelmien osalta valitsi selkeämpiä sanamuotoja.³⁶ Yhdistyneen kuningaskunnan viaksi ei voida myöskään lukea sitä, jos komission kertomus on vahvistanut sen näkemystä siitä, että sen täytäntöönpanotoimenpiteet ovat täyttäneet 8 artiklan vaatimukset.

99. Nyt käsiteltävään asiaan liittyvät seikat viittaavat siis kaiken kaikkiaan siihen, että oikeussääntöjen rikkominen ei ole riittävän ilmeinen.

34 – Komission kertomus direktiivin 80/987 täytäntöönpanosta, 15.6.1995, KOM(95) 164 lopullinen.

35 – Kertomuksessa päätetään Yhdistyneen kuningaskunnan säännöksiä koskeva esitys sanoihin ”edellä mainituilla säännöksillä täytettäneen 8 artiklan vaatimukset.”

36 – Vrt. esim. edellä alaviitteessä 35 mainitun komission kertomuksen s. 46, joka koskee Espanjan täytäntöönpanotoimia: ”Näissä Espanjan lainsäädännön säännöksissä otetaan direktiivin 8 artikla huomioon.”

VI Ratkaisuehdotus

100. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaisi High Court of Justice (England & Wales), Chancery Divisionin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1. Direktiivin 80/987/ETY 8 artiklassa edellytetään lähtökohtaisesti, että työntekijöiden välittömiä ja tulevaisuuteen kohdistuvia oikeuksia yhtiön tai useiden yhtiöiden yhteisiin vanhuuseläke-etuuksiin suojataan täysimääräisesti. Direktiivin 80/987 8 artiklan mukainen suoja ulottuu myös sellaisiin heikennyksiin, joiden syynä on eläkejärjestelmän rahoitusvaje, mikäli nämä heikennykset johtuvat maksukyvyttömyydestä.
2. Direktiivin 80/987 8 artiklassa ei velvoiteta jäsenvaltioita varmistamaan työntekijöiden oikeuksien suojaa omilla rahamääräisillä suorituksillaan.
3. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan yhteisön oikeussääntöjen rikkominen on riittävän ilmeinen, kun jäsenvaltio on lainsäädäntövaltaansa käyttäessään rikkonut selvällä ja vakavalla tavalla toimivaltansa rajoja. Jos jäsenvaltio oli yhteisön oikeutta rikkoessaan tilanteessa, jossa se ei joutunut tekemään lainsäädäntöön liittyviä valintoja ja jossa sen harkintavalta oli oleellisesti vähentynyt tai jopa olematon, jo pelkän yhteisön oikeuden rikkomisen voidaan katsoa olevan riittävän ilmeinen rikkominen.