



DOMSTOLENS DOM  
20 juni 1995

(Upptagande av saken till prövning - Rådets direktiv 80/987/EEG - Nationella åtgärder för att förhindra missbruk - Proportionalitet)

I mål E-1/95,

BEGÄRAN hos domstolen enligt artikel 34 i avtalet mellan EFTA-staterna om upprättande av en övervakningsmyndighet och en domstol\* om rådgivande yttrande från Varbergs tingsrätt i det vid den domstolen anhängiga målet mellan

**Ulf Samuelsson**

och

**Svenska staten**

angående tolkningen av Rådets direktiv 80/987/EEG av den 20 oktober 1980 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om skydd för arbetstagarna vid arbetsgivarens insolvens, ändrat genom Rådets direktiv 87/164/EEG av den 2 mars 1987,

DOMSTOLEN,

sammansatt av: Bjørn Haug, president, Thór Vilhjálmsson, Kurt Herndl, Sven Norberg och Gustav Bygglin (referent), domare,

Justitiesekreterare: Karin Hökborg,

---

\* Språk för begäran om rådgivande yttrande: svenska.

efter att ha tagit del av de skriftliga yttranden som inkommit från

- Ulf Samuelsson, företräd av Bo Villner, förbundsjurist;
- Svenska staten genom Kronofogdemyndigheten i Halmstad, företräd av Håkan Åkerlind, avdelningsdirektör vid Riksskatteverket, såsom ombud;
- Svenska regeringen, företräd av Lotty Nordling, rättschef vid Utrikesdepartementet, handelsavdelningen, såsom ombud;
- EFTA:s övervakningsmyndighet, företräd av Knut Simonsson, tjänsteman vid dess juridiska avdelning, såsom ombud;
- EG-kommissionen, företräd av Christopher Docksey, medlem av dess juridiska avdelning, såsom ombud,

med beaktande av rapporten för förhandlingen,

efter att ha hört synpunkter från Samuelsson, svenska regeringen, EFTA:s övervakningsmyndighet och EG-kommissionen vid den muntliga förhandlingen den 29 maj 1995,

avkunnar följande

### Dom

- 1 Genom beslut den 2 mars 1995, vilket inkom till domstolens kansli den 6 mars 1995, begärde Varbergs tingsrätt ett rådgivande yttrande hos EFTA-domstolen i det mål där Ulf Samuelsson väckt talan mot Svenska staten. De faktiska omständigheterna i målet är följande.
- 2 Ulf Samuelsson var anställd vid Noréns Elektriska i Ätran Aktiebolag vid dess konkurs i februari 1993. Samuelsson erhöll ersättning för utestående fordringar genom en lönegaranti enligt lönegarantilagen (1992:497) i mars och april 1993. Företagets verksamhet fortsattes av ett annat företag, som sedermera ändrade sin firma till Nya Noréns i Ätran Aktiebolag och Samuelsson fortsatte sin anställning till dess att också detta företag försattes i konkurs den 22 augusti 1994. Samuelsson hävdar

att han har utestående fordringar mot sin nya arbetsgivare som uppgår till 120 813 kr 55 öre.

3 Beslut om utbetalning enligt lönegarantilagen prövas enligt svensk rätt av konkursförvaltaren. Den 29 september 1994 avslog konkursförvaltaren begäran om lönegaranti i dess helhet. Avslagsbeslutet grundades på 9 a § första stycket lönegarantilagen i dess lydelse från och med den 1 juli 1994.

4 Den 1 juli 1994 trädde 9 a § lönegarantilagen i kraft. Den föreskriver att den som inom två år före konkursbeslutet har beviljats ersättning genom garantin för en fordran som har uppstått i huvudsakligen samma verksamhet inte har rätt till ytterligare ersättning genom garantin. Garantin gäller dock om arbetstagaren av offentlig arbetsförmedling har anvisats anställningen i vilken den fordran som prövningen avser har uppstått.

5 Enligt lag får den som är missnöjd med ett lönegarantibeslut av konkursförvaltare vid tingsrätten väcka talan mot staten företrädd av den kronofogdemyndighet, som är tillsynsmyndighet i konkursen. I det vid tingsrätten anhängiga målet har käranden yrkat att Svenska staten utbetalar 100 000 kr till honom enligt lönegarantilagen. Samuelsson har gjort gällande att 9 a § lönegarantilagen står i strid med Rådets direktiv 80/987/EEG om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om skydd för arbetstagarna vid arbetsgivarens insolvens, ändrat genom Rådets direktiv 87/164/EEG.

6 Direktivets artikel 3, punkt 1 lyder:

“Medlemsstaterna, skall om inte annat följer av artikel 4, vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att garantiinstitutioner garanterar betalning av arbetstagarnas utestående fordringar som grundar sig på anställningsavtal eller anställningsförhållanden och som gäller lön för tiden före ett visst datum.”

7 Direktivets artikel 10 föreskriver följande:

Detta direktiv skall inte påverka medlemsstaternas möjligheter att

- (a) vidta åtgärder [som är nödvändiga] för att förhindra missbruk,
- (b) vägra att ta på sig eller begränsa det ansvar som avses i artikel 3, eller den garanterade förpliktelsen som avses i artikel 7, om det visar sig att uppfyllandet av förpliktelsen är orimlig på grund av förekomsten av särskilda förbindelser mellan arbetstagaren och arbetsgivaren och gemensamma intressen som resulterat

i hemliga överenskommelser mellan dem.

- 8 Domstolen noterar att i versionen på svenska av artikel 10 a) uttrycket "som är nödvändiga" utelämnats.
- 9 Avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet hänvisar till direktivet i bilaga XVIII, punkt 24. En hänvisning till denna bilaga finns i huvudavtalets artikel 68. Enligt 2 § i den svenska lagen (1992:1317) om ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde skall artiklarna 1-129 i EES-avtalet gälla som svensk lag.
- 10 Genom sitt beslut den 2 mars 1995, beslöt Varbergs tingsrätt att begära ett rådgivande yttrande av EFTA-domstolen enligt artikel 34 i avtalet mellan EFTA-staterna om upprättande av en övervakningsmyndighet och en domstol (övervaknings- och domstolsavtalet) angående följande fråga:
- "- Bör artikel 10 a) i direktivet tolkas så att 9 a § lönegarantilagen, med hänsyn till denna paragrafs omfattning och generella avfattning, uppenbarligen går utöver den rätt till undantag från direktivet som artikel 10 a) medger?"*
- 11 Det hänvisas till rapporten för förhandlingen för en mer uttömmande beskrivning av de faktiska omständigheterna i målet, förfarandet och de skriftliga yttranden som inkommit till domstolen. Dessa nämns och kommenteras här efter endast i den utsträckning det är nödvändigt för domstolens domskäl.

#### **Upptagande av saken till prövning**

- 12 Frågan om upptagande av saken till prövning har väckts av den svenska regeringen, som föreslår att domstolen skall vägra att svara på den hänskjutna frågan eftersom en tolkning av artikel 10 a) i direktiv 80/987/EEG inte på ett meningsfullt sätt kan tillämpas av Varbergs tingsrätt. Enligt den svenska regeringen är bestämmelsen i 9 a § första stycket lönegarantilagen klar och precis. Bestämmelsen ger därför inget utrymme för en tolkning som avviker från dess klara ordalydelse. Även om lagstiftningen skulle utgöra ett oriktigt genomförande kan en sådan tolkning inte tillämpas av tingsrätten för att åsidosätta klar och precis nationell lagstiftning.
- 13 Domstolen noterar att det rådgivande yttrandet är ett särskilt inrättat medel för judiciellt samarbete mellan domstolen och nationella domstolar i syfte att förse de nationella domstolarna med de nödvändiga inslagen av EES-rätt för att de skall kunna avgöra mål som är anhängiga

hos dem. Enligt artikel 34 i övervaknings- och domstolsavtalet har en nationell domstol, om den anser att det är nödvändigt för att den skall kunna döma i saken, rätt att begära att EFTA-domstolen avger ett sådant yttrande. Av ordalydelsen, som i väsentliga delar är identisk med lydelsen av artikel 177 EG, följer att det således ankommer på den nationella domstolen att bedöma huruvida en tolkning av EES-avtalet är nödvändig för att den skall kunna döma i målet.

- 14 Som domstolen fann i *Restamark* (mål E-1/94 Ravintoloitsijain Liiton Kustannus Oy Restamark, dom av den 16 december 1994, stycke 24), är den motivering som föranledde EG-domstolens tolkningar av samma uttryck i artikel 177 EG tillämpliga i detta sammanhang, även om EFTA-domstolen enligt artikel 3.1 i övervaknings- och domstolsavtalet inte är bunden att följa dessa överväganden vid tolkningen av huvudavtalet.
- 15 EG-domstolen har i en fast rättspraxis, beskriven bl.a. i dess dom av den 14 februari 1995 i mål C-412/93 *Leclerc-Siplec*, punkt 10 - 13, funnit att den nationella domstolen, som är den enda som har direkt kunskap om de faktiska omständigheterna i målet, bäst är skickad att, med full kännedom om den sak som skall prövas, uppskatta behovet av ett förhandsavgörande för att kunna döma i saken. Följaktligen har EG-domstolen funnit att, när de av den nationelle domaren framställda frågorna avser tolkningen av en gemenskapsrätlig bestämmelse, domstolen i princip är skyldig att meddela ett sådant avgörande. EG-domstolen har vidare uttalat att den inte har någon behörighet när tolkningen av gemenskapsrätten inte har något samband med de faktiska omständigheterna eller saken i huvudmålet. Det är inte EG-domstolens uppgift att avge yttranden över allmänna eller hypotetiska frågor.
- 16 Den fråga som hänskjutits till denna domstol har uppkommit i rättegång vid den nationella domstolen och är inte hypotetisk. Saken i huvudmålet rör förhållanden som regleras i ett direktiv som utgör en del av EES-avtalet.
- 17 Hur det rådgivande yttrandet sedan tillämpas i det mål som är anhängigt vid den nationella domstolen ankommer däremot på den domstolen. Att som en del av frågan om upptagande av saken till prövning överväga hur denna tillämpning sker skulle förvränga den fördelning av behörighet mellan nationella domstolar och EFTA-domstolen som är fastställd i artikel 34 i övervaknings- och domstolsavtalet.
- 18 Under dessa omständigheter finner domstolen att den invändning som framförts av den svenska regeringen måste avvisas och att den framställda begäran om ett rådgivande yttrande bör bifallas.

## Frågan

- 19 Varbergs tingsrätt frågar i huvudsak huruvida artikel 10 a) i direktivet bör tolkas så att den tillåter att en bestämmelse i nationell lag tillämpas enligt vilken en arbetstagare inte har rätt att erhålla garantiersättning om han inom två år före konkursbeslutet har beviljats ersättning genom garantin för en lönefordran som har uppstått i huvudsakligen samma verksamhet.
- 20 Artikel 10 i direktivet ger staterna möjlighet att avvika från direktivets bestämmelser för att förhindra missbruk. Frågan huruvida den typ av åtgärder som det nu gäller omfattas av denna bestämmelse måste behandlas med beaktande av direktivets syfte och utformning.
- 21 Det följer klart av direktivets rubrik samt av det första övervägandet i preambeln att direktivet syftar till att ge arbetstagare ett minimiskydd och att det därför föreskrivs särskilda garantier för att säkerställa betalning av deras utestående fordringar, såsom även EG-domstolen funnit i mål 22/87 *Kommissionen mot Italien* [1989] E.C.R. 143, stycke 7.
- 22 Staternas möjligheter att utesluta vissa kategorier av arbetstagare från direktivets tillämpningsområde är begränsade. De undantagna kategorierna är upptagna i en bilaga till direktivet. Enligt bilaga XVIII till EES-avtalet, punkt 24, i form av ett tillägg till första avsnittet i bilagan till direktivet, har Sverige möjlighet att utesluta en kategori av arbetstagare. I enlighet härmed är en anställd, eller en anställds efterlevande, som ensam eller tillsammans med sina nära anförvanter var ägare till en väsentlig del av arbetsgivarens företag eller verksamhet och hade ett betydande inflytande på dess aktiviteter undantagen. Detta undantag gäller också om arbetsgivaren är en "juridisk person utan företag eller verksamhet". De undantag som godkänts för andra stater visar att möjligheten till uteslutning är avsedd att tillämpas mycket restriktivt. Denna tolkning finner också stöd i EG-domstolens motivering i mål C-58/88, *Kommissionen mot Grekland* [1990] E.C.R. 3917, stycke 19.
- 23 EG-domstolen fann även i målet 22/87, *Kommissionen mot Italien* [1989] E.C.R. 143, stycke 23, att det följer av direktivets syfte och ligger i uteslutningsmöjlighetens natur av undantag som tillåts i artikel 1.2, att denna bestämmelse inte kan ges en vid tolkning.
- 24 Artikel 4 i direktivet ger medlemsstaterna valmöjligheten att begränsa garantiinstitutionernas ansvar på sätt som föreskrivs i artikeln. För att

undvika utbetalning av belopp som går utöver de sociala målen i direktivet får medlemsstaterna dock sätta en övre gräns för betalningsansvaret för arbetstagarnas utestående fordringar.

- 25 Direktivets syfte och dess ordalydelse tyder på att avsikten varit att ge skyddet för arbetstagarna ett omfattande tillämpningsområde. Av vad som sagts ovan följer att undantagsbestämmelserna bör ges en snäv tolkning.
- 26 Vad gäller tolkningen av artikel 10 a) kan det noteras att bestämmelsen inte bestämmer vilka typer av missbruk som omfattas.
- 27 Den svenska regeringen har vid den muntliga förhandlingen, liksom svenska staten i sitt skriftliga yttrande, hävdade att bestämmelsen i 9 a § lönegarantilagen, vilken fogades till lagen sex månader efter det EES-avtalet trädde i kraft, i praktiken är en åtgärd för att bekämpa missbruk. Huvudsyftet med regeln är att förhindra snedvridning av konkurrensen.
- 28 Genom den proposition (Prop. 1993/94:208), som innehöll förslag till denna och andra ändringar till lagen, infördes, utan att direktivet omnämndes, bl.a. två nya bestämmelser, 9 a och 9 b §§. De beskrivs i propositionen under ett särskilt kapitel med rubriken "Regler mot missbruk förs in i lönegarantilagen". I beskrivningen av de två nya bestämmelserna sägs att syftet med 9 a § huvudsakligen är att förhindra att osund konkurrens uppstår, medan syftet med 9 b § sägs vara att tillhandahålla en allmän regel mot missbruk.
- 29 EG-kommissionen har anfört att artikel 10 a) i direktivet bör förstås så att den tillåter åtgärder som är nödvändiga för att förhindra missbruk av arbetsgivare men inte på bekostnad av arbetstagare som inte själva gjort sig skyldiga till fel.
- 30 För att besvara den fråga som hänskjutits till domstolen är det inte nödvändigt att gå in på frågan huruvida och i vilken omfattning arbetstagare som inte själva gjort sig skyldiga till missbruk skulle kunna undantas från skydd genom en lagstiftning som syftar till att förhindra missbruk av arbetsgivaren. Det är inte heller relevant i detta sammanhang att överväga den allmänna frågan om vilka situationer som skulle kunna bemötas genom lagstiftning i enlighet med artikel 10 a) i direktivet.
- 31 Domstolen finner, med beaktande av direktivets sociala syfte och med hänsyn till naturen av undantag hos bestämmelsen i artikel 10 a), att valmöjligheten att vidta åtgärder för att förhindra missbruk inte kan tolkas som en allmän tillåtelse av varje form av åtgärd som kan tänkas bidra till att förebygga missbruk av systemet. Såsom fallet är med alla

bestämmelser enligt vilka stater får vidta åtgärder som avviker från huvudprinciperna i ett direktiv, måste artikel 10 a) tolkas restriktivt och åtgärder som vidtagits på grund därav måste vara effektiva och proportionella. Denna tolkning stöds härutöver av ordalydelsen av artikel 10 a) som gäller åtgärder som är "nödvändiga för att förhindra missbruk". Det måste under sådana omständigheter falla på den stat som gör en avvikelse att rättfärdiga de vidtagna åtgärderna. Avsaknanden i den svenskspråkiga versionen av uttrycket "som är nödvändiga", kan inte föranleda någon annan tolkning.

- 32 Ingen övertygande bevisning har framlagts till stöd för antagandet att syftet att förebygga missbruk skulle kräva att en arbetstagare, som inom de två senaste åren beviljats garantiersättning för en fordran som uppstått i huvudsakligen samma verksamhet, oberoende av omständigheterna i det enskilda fallet, nekas en andra utbetalning genom garantin. Inte heller har det visats att detta syfte inte skulle kunna uppnås lika effektivt genom åtgärder som i mindre utsträckning inkräktar på det sociala skydd som direktivet ger arbetstagarna rätt till.
- 33 Artikel 10 a) i direktivet måste därför tolkas så att den hindrar att, som en åtgärd mot missbruk, en bestämmelse i nationell lag tillämpas enligt vilken en arbetstagare inte har rätt till ersättning om han inom två år före konkursbeslutet har beviljats ersättning genom garantin för en fordran som har uppstått i huvudsakligen samma verksamhet.

#### **Rättegångskostnader**

- 34 De kostnader som uppstått för den svenska regeringen, EFTA:s övervakningsmyndighet och Europeiska gemenskapernas kommission, vilka alla har avgivit yttranden till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom denna behandling av ärendet utgör för parterna i huvudmålet ett led i det mål som är anhängigt vid den nationella domstolen, ankommer det på denna att fatta besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder

meddelar


DOMSTOLEN

som svar på den fråga som framställts av Varbergs tingsrätt genom beslut den 2 mars 1995, följande rådgivande yttrande:

**Artikel 10 a) i Rådets direktiv 80/987/EEG av den 20 oktober 1980 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om skydd för**

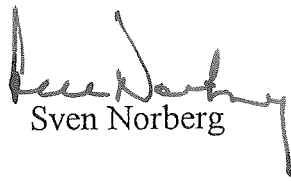


arbetstagarna vid arbetsgivarens insolvens måste tolkas så att den hindrar att, som en åtgärd mot missbruk, en bestämmelse i nationell lag tillämpas enligt vilken en arbetstagare inte har rätt till ersättning om han inom två år före konkursbeslutet har beviljats ersättning genom garantin för en fordran som har uppstått i huvudsakligen samma verksamhet.

  
Bjørn Haug

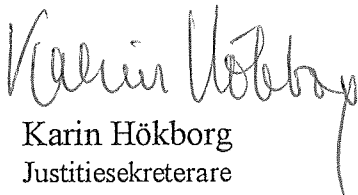
  
Thór Vilhjálmsson

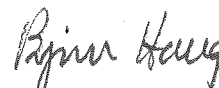
  
Kurt Herndl

  
Sven Norberg

  
Gustav Bygglin

Avkunnad vid offentlig förhandling i Genève den 20 juni 1995.

  
Karin Hökberg  
Justitiesekreterare

  
Bjørn Haug  
President

