



RAPPORT FÖR FÖRHANDLINGEN

I Mål E-1/95

BEGÄRAN hos EFTA-domstolen jämlikt 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 anhänggiga målet mellan

Ulf Samuelsson och Svenska staten

angående tolkningen av rådets direktiv 80/987/EEG ändrad genom rådets direktiv 87/164/EEG.

I. Rättslig bakgrund - faktiska omständigheter och förfarandet

1. Genom beslut den 2 mars 1995, vilket inkom till domstolens kansli den 6 mars 1995, begärde Varbergs tingsrätt i Sverige ett rådgivande yttrande hos EFTA-domstolen i målet Ulf Samuelsson, kärke, mot Svenska staten, svarande.

2. I målet som är anhängigt vid tingsrätten yrkar käranden 100,000 Skr av svenska staten enligt lönegarantilagen. Kärandens begäran om lönegaranti avslogs i sin helhet den 29 september 1994 av konkursförvaltaren för kärandens före detta arbetsgivare Nya Noréns Elektriska i Åtran Aktiebolag. Avslagsbeslutet grundades, i den mån det är relevant i förevarande mål, på den omständigheten att Samuelsson erhållit ersättning enligt lönegarantisystemet i mars och april 1993 vid arbetsgivarens, Noréns Elektriska i Åtran Aktiebolag, konkurs samt att arbetsgivarens verksamhet övertagits av kärandens följande arbetsgivare som nu försatts i konkurs. Käranden hade fortsatt sin anställning i företaget efter den första konkursen och anställningen hade således inte anvisats av offentlig arbetsförmedling. Som en följd härav var han inte berättigad till någon ersättning enligt konkursförvaltaren. Beslutet hänvisade till 9 a § 1 st lönegarantilagen såsom detta lagrum lyder från och med den 1 juli 1994.

3. I 9 a § i den svenska lönegarantilagen föreskrivs följande:

“Den som inom två år före konkursbeslutet har beviljats ersättning genom garantin för en fordran som har uppstått i huvudsakligen samma verksamhet, har inte rätt till garantiersättning.

Garantin gäller dock om arbetstagaren av offentlig arbetsförmedling har anvisats anställningen i vilken den fordran som prövningen avser har uppstått.”

4. I det vid tingsrätten anhänggiga målet har käranden gjort gällande att den ovan återgivna bestämmelsen står i strid med rådets direktiv 80/987/EEG om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om skydd för arbetstagare vid arbetsgivarens insolvens, ändrad genom rådets direktiv 87/164/EEG.

5. 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.”

6. Direktivets artikel 10 föreskriver, i berörda delar, följande:

“Detta direktiv skall inte påverka medlemsstaternas möjligheter att:

- (a) vidta åtgärder för att förhindra missbruk;
- (b)

7. Avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet hänvisar till direktivet i bilaga XVIII, punkt 22. En hänvisning till denna bilaga finns i huvudavtalets artikel 67. Enligt 2 § i den svenska lagen (1992:1317) om ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde skall artiklarna 1-129 i EES-avtalet gälla som svensk lag.

8. Genom beslut den 2 mars 1995, vilken inkom till domstolens kansli den 6 mars 1995, begärde Varbergs tingsrätt om ett rådgivande yttrande av EFTA-domstolen jämlikt artikel 34 i avtalet mellan EFTA staterna om upprättande av en övervakningsmyndighet och en domstol angående följande fråga:

Bör artikel 10 a) i rådets direktiv 80/987/EEG om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om skydd för arbetstagare vid arbetsgivarens insolvens tolkas så att 9 a § i den svenska lönegarantilagen, enligt vilken en arbetstagare inte har rätt till garantiersättning om denne inom två år före konkursbeslutet har beviljats ersättning genom garantin för en fordran som har uppstått i huvudsakligen samma verksamhet, med hänsyn till denna paragrafs

omfattning och generella avfattning, uppenbarligen går utöver den rätt till undantag från direktivet som artikel 10 a) medger.

9. I enlighet med artikel 20 i EFTA-domstolens stadga och artikel 97.1 i rättegångsreglerna har skriftliga yttranden erhållits från:

- Ulf Samuelsson, genom telefax den 31 mars 1995, företrädd av förbundsjurist Bo Villner;
- Svenska staten, genom brev den 5 april 1995, företrädd av Håkan Åkerlind, avdelningsdirektör vid riksskatteverket såsom ombud;
- Svenska regeringen, genom telefax den 7 april 1995, företrädd av Lotty Nordling, rättschef vid utrikesdepartementet, såsom ombud;
- EFTA:s övervakningsmyndighet, genom fax den 30 mars 1995, företrädd av Knut Simonsson, tjänsteman vid dess juridiska avdelning, såsom ombud;
- EG-kommissionen, genom fax den 10 april 1995, företrädd av Christopher Docksey, medlem av dess juridiska avdelning, såsom ombud.

II. Skriftliga yttranden

Ulf Samuelsson

10. I sitt skriftliga yttrande beskriver käranden i det vid tingsrätten anhänggiga målet, Ulf Samuelsson, den historiska bakgrunden till det svenska lönegarantisystemet från år 1970 och de ändringarna som gjorts till lönegarantilagen 1992 och 1994. Enligt Samuelsson gjordes ändringarna för att reducera utbetalningar som en följd av det försämrade statsfinansiella läget. 1992-års ändringar infördes på ett enhetligt sätt så att ingen grupp av arbetstagare diskriminerades i förhållande till någon annan grupp. Vid tidpunkten för EES-avttalets ikraftträdande uppfyllde lönegarantilagen kraven i direktiv 80/987/EEG. 1994-års ändringar riktades däremot utan urskiljning mot ett kollektiv av arbetstagare, nämligen de arbetstagare som är anställda i en rörelse som tidigare gått i konkurs och där betalningssvårigheter återigen uppkommit. Samuelsson hävdar att detta strider mot lönegarantidirektivet och särskilt dess artikel 3(1) samt dessutom mot de skyddsprinciper som ingår i ingressen till direktivet.

11. Samuelsson kommenterar också de motiv i lagens förarbeten som hänför sig till snedvridning av konkurrens. Käranden hävdar att staten för att komma

till rätta med en eventuell snedvridning av konkurrensen måste kunna finna andra metoder än sådana som strider mot direktivet. Samuelsson anser att det är oskäligt att en lagstiftning medför att arbetstagare drabbas av förfaranden som äger rum i företagsledningen. Samuelsson jämför vidare 9 a § i lönegarantilagen med artikel 10 a) i direktivet och finner att det inte framgår av 9 a § att den rör missbruk av lönegarantimedel samt att den därtill är alltför generell utformad. Det följer av direktivet att det för att arbetstagare skall kunna uteslutas från lönegarantiersättning i varje enskilt fall måste klarläggas om missbruk förekommit och om den som begär lönegarantiersättning medverkat därtill. Samuelsson noterar att det enda och avgörande kriteriet för om rätt till lönegaranti föreligger är sambandet i tid mellan två på varandra följande konkurser, något som saknar relevans för bedömningen av om ett missbruk ägt rum. Samuelsson påpekar också att 9 b § i lagen, införd samtidigt som 9 a §, har en helt annan utformning och rör missbruk, men är så utformad att en prövning sker i varje enskilt fall. Enligt Samuelsson kommer 9 a § i lagen att upphävas med verkan från och med 1 juli 1995.

12. Samuelsson redogör för de omständigheter som gjorde att han accepterade att försätta sin anställning efter den första konkursen. Om han antagit den erbjudna anställningen skulle detta ha medfört vissa för honom allvarliga konsekvenser, för vilka närmare redogörs i det skriftliga yttrandet. Samuelsson framhåller att 9 a § trädde i kraft 1 juli 1994 och att konkursen ägde rum 22 augusti 1994. Samuelsson och hans arbetskamrater hade inte möjligheten, till skillnad från arbetstagare som tagit anställning efter 1 juli 1994, att beakta 9 a § andra stycket, enligt vilken arbetstagaren inte utesluts från lönegaranti om anställningen anvisas av offentlig arbetsförmedling. Enligt Samuelsson framstår det som särskilt oförenligt med direktivets krav att arbetstagare plötsligt går miste om rätt till lönegaranti genom en lagstiftning med retroaktiv verkan.

13. Samuelsson hemställer om EFTA-domstolens förklaring att 9 a § strider mot artikel 3(1) i och ingressen till direktiv 80/987/EEG samt uppenbarligen går utöver den rätt för medlemsstat att göra undantag, som artikel 10 a) medger.

Svenska staten

14. Riksskatteverket, i egenskap av företrädare för svenska staten, framhåller den stora vikt som vid tillämpningen av svensk rätt läggs vid lagstiftarens uttalanden i lagens förarbeten. Således bör hänsyn tas även till sådant material i detta mål. Enligt uttalanden i förarbetena har 9 a § lönegarantilagen tillkommit för att bekämpa missbruk av garantiutbetalningar och för att begränsa sättet att utnyttja lönegarantin så att en verksamhet försätts i konkurs upprepade gånger och därigenom får en subvention av sina lönekostnader. Avsikten med regeln är således att förhindra att osund konkurrens uppstår. Lagstiftaren anser att bedömningen av om "huvudsakligen samma verksamhet" föreligger bör ske

utifrån denna utgångspunkt. Detta innebär att undantagsregeln¹ således har en mer begränsad räckvidd än vad dess ordalydelse ger vid handen.

15. Riksskatteverket framför, på svenska statens vägnar, att det inte framgår av ordalydelsen i artikel 10 a) i direktivet att den är begränsad till att enbart gälla viss typ av missbruk. Artikeln bör dock tolkas restriktivt. Vidare bör artikeln även ses i ljuset av artikel 61 i EES-avtalet. I denna artikel punkt 1 stadgas att statligt stöd som snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, är oförenligt med EES-avtalet i den utsträckning det påverkar handeln mellan de avtalsslutande parterna. Enligt artikel 61 punkt 2 a) anses visst stöd av social karaktär förenligt med EES-avtalet. Enligt riksskatteverket utgör utbetalning av lönegaranti till enskilda arbetstagare visserligen ett stöd av social karaktär, men samtidigt även en statlig subvention av en verksamhets lönekostnader som kan anses strida mot EES-avtalet. En användning av lönegarantin vid upprepade konkurser i samma verksamhet måste anses utgöra en subvention av denna verksamhet som går utöver lönegarantins sociala mål och som strider mot artikel 61 i EES-avtalet. Det framförs vidare att motsvarande begränsningar även fanns i norsk och finsk lagstiftning vid EES-avtalets ikraftträdande. En sådan regel som avser att förhindra att osund konkurrens uppstår torde fylla en viktig funktion inom EES.

16. På svenska statens vägnar framförs sammanfattningsvis att den svenska lönegarantilagens 9 a § inte går utöver den rätt till undantag från direktivet som artikel 10 a) medger.

Svenska regeringen

17. Enligt den svenska regeringen kan en tolkning av artikel 10 a) i direktiv 80/987/EEG inte på ett meningsfullt sätt tillämpas av Varbergs tingsrätt i den ifrågavarande tvisten och därför bör EFTA-domstolen underlåta att ge ett yttrande. Hänvisning görs till målen 132/81 *Rijksdienst voor Werknemerspensionen mot Vlaeminck*² och mål C-18/92 *Chaussures Bally SA mot Belgien*.³

18. Den svenska regeringen är av den åsikten att EES-avtalet endast är bindande i förhållanden mellan de avtalsslutande parterna. För att kunna tillämpa avtalet på andra förhållanden, d.v.s för att enskilda och näringsidkare ska kunna åberopa avtalsbestämmelser vid nationella domstolar, måste avtalet ha införlivats i den nationella rättsordningen. De avtalsslutande parterna till EES-avtalet har inte överfört lagstiftningsbefogenheter till några EES-

¹ Hänvisning görs till prop 1993/94:208 kap 6.1 och s 66 f.

² Målen 132/81 *Rijksdienst voor Werknemerspensionen mot Vlaeminck* [1982]ECR 2953.

³ Mål C-18/92 *Chaussures Bally SA mot Belgien* [1993]ECR I-2871.

institutioner. Detta följer, enligt den svenska regeringen, av själva avtalet och särskilt av dess protokoll 35.

19. Den svenska regeringen anser att bestämmelsen i 9 a § 1 st i den svenska lönegarantilagen är klar och precis. Bestämmelsen ger inget utrymme för en tolkning i överensstämmelse med ett rådgivande yttrande angående tolkningen av undantagsregeln i artikel 10 a) i direktivet 80/987/EEC. Även om lagstiftningen utgjorde ett oriktig införlivande kan en sådan tolkning inte tillämpas av tingsrätten för att åsidosätta klar och precis nationell lagstiftning.

20. Den svenska regeringen föreslår att domstolen besvarar frågan enligt följande:

"EFTA-domstolen underlåter att besvara begäran om ett rådgivande yttrande eftersom en tolkning av artikel 10 a) i direktiv 80/987/EEG inte på ett meningsfullt sätt kan tillämpas av tingsrätten i den ifrågavarande tvisten."

EFTA:s övervakningsmyndighet

21. Efter en genomgång av de rättsliga och faktiska omständigheterna i målet framför EFTA:s övervakningsmyndighet åsikten att det följer av ordalydelsen i 9 a § lönegarantilagen att bestämmelsen, med förbehåll för undantagen i artikelns andra stycke, tillämpas utan åtskillnad i alla situationer där de formella kraven är uppfyllda, oberoende av huruvida det föreligger något bevis för missbruk av garantin i enskilda fall. Enligt myndigheten måste bestämmelsen ses i sammanhanget av det system som direktivet byggt upp och vilket har som målsättning ett vittomfattande minimiskydd för anställda, med allmän räckvidd, förbehållet vissa undantag. Det följer av direktivets målsättning och av att bestämmelsen i artikel 10 a) är ett undantagsstadgande att den måste tolkas restriktivt. Enligt myndigheten måste bestämmelsen förstås så att den endast tillåter medlemsstater att vidta åtgärder som verkligen är nödvändiga för den bestämmelsens särskilda mål, d.v.s att undvika missbruk. En vidare tolkning skulle ge en lucka i skyddet. Myndigheten drar slutsatsen att en nationell åtgärd, vilken utesluter ersättning och vilken tillämpas oberoende av huruvida det föreligger något bevis för missbruk i enskilda fall, måste anses gå utöver ramen för tillåtna undantag. En sådan åtgärd kan inte anses vara en åtgärd nödvändig för att undvika missbruk i direktivets mening.

22. EFTA:s övervakningsmyndighet föreslår att frågan besvaras enligt följande:

"Artikel 10 a) i den rättsakt till vilket det hänvisas i punkt 24 i bilaga XVIII till EES-avtalet (rådets direktiv 80/987/EEG av den 20 oktober 1980 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om skydd för arbetstagare vid arbetsgivarens insolvens) kan inte tolkas så att den

tillåter en nationell åtgärd vilken utesluter utbetalning av garantiersättning föreskriven i enlighet med rättsakten och vilken tillämpas i alla situationer av ett visst slag, oberoende av huruvida det föreligger något bevis för missbruk i enskilda fall."

EG-kommissionen

23. EG-kommissionen gör inledningsvis några allmänna anmärkningar angående de faktiska omständigheterna samt lagstiftningsbakgrunden i målet. Kommissionen överväger först hur artikel 10 bör tolkas med hänsyn till den typ av garanti som förutses i artikel 3 samt undantagen från skyddet av garantin. Kommissionen beskriver medlemsstaternas möjligheter att begränsa sitt ansvar och påpekar⁴ att EG-domstolen i förenade målen C-6/90 och C-9/90, *Francovich*⁵ ansåg att förekomsten av prövningsrätt inte påverkar det uppnådda resultatets precisa och ovillkorliga karaktär så att "bestämmelserna ifråga är ovillkorliga och tillräckligt precisa vad gäller garantins innehåll." Kommissionen är vidare av den åsikten att konsekvenserna för arbetstagarna är desamma oavsett huruvida det är första eller andra gången som en arbetstagare har oturen att arbeta för en arbetsgivare som blir insolvent och att arbetstagarna vanligtvis inte har några möjligheter att påverka arbetsgivarens insolvens. Under sådana omständigheter rör skyddet för arbetstagarna allmän fördel och bestämmelserna måste därför betraktas som tvingande. Kommissionen hänvisar till mål 22/78, *Kommissionen mot Italien*⁵ där EG-domstolen ansåg att undantaget i artikel 1(2) i detta direktiv, vilket tillåter medlemsstaterna att utesluta vissa kategorier av arbetstagare från direktivets omfång, måste tolkas restriktivt både på grund av dess karaktär av undantag och direktivets målsättning "vilken är att förse alla arbetstagare med ett minimiskydd". Kommissionen drar slutsatsen att EG-domstolens motivering vad gäller artikel 1(2) även är tillämplig vad gäller artikel 10 och att denna artikel inte kan tolkas så att den ger vittomfattande undantagsmöjligheter från detta skydd på ett sätt som är till nackdel för arbetstagarna. Kommissionen understryker dessutom att tillämpningen av direktivet inte är beroende av det antal garantiersättningar som en arbetstagare kan erhålla; det förhållande att en arbetstagare redan erhållit betalning är inte i sig tillräckligt för att utesluta en tillämpning av direktivet i påföljande fall⁶.

24. Efter att ha framfört åsikten att lagstiftarens avsikt med bestämmelsen i 9 a § 1 st i lönegarantilagen helt klart är att undvika missbruk och efter jämförelse och granskning av reglerna i artikel 10 a) och 10 b), kommer kommissionen till den slutsatsen att en restriktiv tolkning av artikel 10 talar för att särskild bevisning vad gäller bedrägligt förfarande förutsätts i båda styckena snarare än

⁴ Förenade målen C-6/90 och C-9/90, *Francovich* [1991] ECR I-5357.

⁵ Mål 22/78, *Kommissionen mot Italien* [1989] ECR 143.

⁶ Ifr. Mål 324/86, *Daddy's Dance Hall* [1988] ECR 739 på s. 754, paragraf 14, mål C-29/91, *Redmond Stichting* [1992] ECR I-3189 på s. I-3219, paragraf 18 och mål C-392/92 *Christel Schmidt* [1994] ECR I-1311 på s. I-1326, paragraf 15.

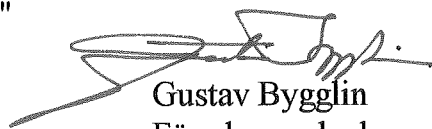
ett allmänt uteslutande på grund av omständigheter som inte särskilt eller nödvändigtvis är sammankopplade med missbruk. Endast den omständigheten att en andra insolvenssituation uppstått kan inte i sig anses som en tillräcklig indikation på att ett missbruk som avses i artikel 10 a) i direktivet förelegat. Förekomsten av missbruk kan endast slås fast på grundval av utredningar och konkreta bevis.

25. Vad gäller bestämmelsen enligt vilken bara arbetstagare som anvisats en ny anställning av offentlig arbetsförmedling kan kräva en andra garantiersättning inom den föreskrivna två-års perioden, uppmärksammar kommissionen att den nationella lagstiftarens målsättning varit att garantisystemet skulle tillämpas i fall där det kan antas att inget bedrägligt samförstånd förelegat mellan arbetsgivaren och arbetstagaren. Ett sådant tillvägagångssätt får till följd att hela grupper av arbetstagare utsluts från systemets förmåner, oavsett huruvida de eller deras arbetsgivaren gjort sig skyldiga till fel. Kommissionen är av den åsikten att inte ens förekomsten av missbruk hos arbetsgivaren är tillräckligt för att rättfärdiga uteslutandet av en arbetstagare från garantisystemet, förutsatt att arbetstagaren inte gjort sig skyldig till fel. Staten kan vidta de åtgärder som är nödvändiga för att undvika missbruk av arbetsgivare, dock inte på bekostnad av arbetstagare som inte gjort sig skyldiga till fel, eftersom det är en grupp som åtnjuter ett tvingande skydd enligt direktivet. Endast i de fall då det kan påvisas att arbetstagare på något sätt varit inblandade i missbruket finns det grund för att straffa dessa. Så är nödvändigtvis inte fallet då en arbetstagare tar en ny anställning som inte anvisats av en offentlig arbetsförmedling.

26. Sammanfattningsvis är kommissionen av den åsikten att artikel 10 a) i direktivet förutsätter att en arbetstagare endast kan straffas med uteslutning från det i direktivet nedlagda garantisystemet då arbetstagaren bevisligen gjort sig skyldig till fel i den mening att arbetstagaren varit i bedrägligt samförstånd med arbetsgivaren för att missbruka systemet. Under alla andra förhållanden är arbetstagarna behöriga att erhålla garantiersättning.

27. EG-kommissionen föreslår att frågan besvaras enligt följande:

"Artikel 10 a) i direktiv 80/987/EEG måste tolkas så att en nationell bestämmelse vilken, på andra grunder än arbetstagarens missbruk, utesluter en arbetstagare från det skydd som direktivet föreskriver, går utöver de åtgärder som medlemsstaterna enligt artikeln är behöriga att vidta för att undvika missbruk."



Gustav Bygglin
Föredragande domare