FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT GEORGES COSMAS

föredraget den 21 november 1996 *

Inledning

I förevarande mål har domstolen att meddela ett förhandsavgörande angående två frågor, som ställts av Cour d'appel de Douai, som rör tolkningen av bestämmelserna i artiklarna 4 och 11 i rådets direktiv 80/987/EEG av den 20 oktober 1980 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om skydd för arbetstagarna vid arbetsgivarens insolvens (nedan kallat direktivet). [1]

I — Tillämpliga bestämmelser

A — *Gemenskapsrättsliga bestämmelser*

1. Syftet med detta direktiv är att skapa ett nationellt garantisystem för betalning av arbetstagares utestående fordringar.

a) I artikel 3 i direktivet stadgas följande:

"1. 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.

2. Efter medlemsstaternas val skall detta datum vara

— antingen den dag då arbetsgivarens insolvens inträdde,

— eller den dag då arbetstagaren fick besked om uppsägning på grund av arbetsgivarens insolvens,

* Originalspråk: grekiska.

1 — EGT L 283, s. 23; svensk specialutgåva, område 5, volym 2, s. 121.

— eller den dag då arbetsgivarens insolvens inträdde eller då anställningsavtalet eller anställningsförhållandet med den berörde arbetstagaren upphörde på grund av arbetsgivarens insolvens."

av utestående fordringar som gäller lön för de sista tre månaderna av ett anställningsavtal eller ett anställningsförhållande före den dag då arbetstagaren fick besked om uppsägning på grund av arbetsgivarens insolvens,

b) I artikel 4 i direktivet stadgas följande:

"1. Medlemsstaterna får välja att begränsa garantiinstitutionernas ansvar enligt artikel 3.

— i det fall som avses i artikel 3.2, tredje strecksatsen, säkerställa att betalning sker av utestående fordringar som gäller lön för de sista 18 månaderna av ett anställningsavtal eller ett anställningsförhållande före den dag då arbetsgivarens insolvens inträdde eller då anställningsavtalet eller anställningsförhållandet med arbetstagaren upphörde på grund av arbetsgivarens insolvens. I detta fall får medlemsstaterna begränsa betalningsansvaret till lön motsvarande en tidsperiod om åtta veckor eller flera kortare perioder om sammanlagt åtta veckor.

2. Om medlemsstaterna utnyttjar valmöjligheten enligt punkt 1 skall de

— i de fall som avses i artikel 3.2, första strecksatsen, säkerställa att betalning sker av utestående fordringar som gäller lön för de sista tre månaderna av ett anställningsavtal eller ett anställningsförhållande som har pågått inom en tidsperiod av sex månader före den dag då arbetsgivarens insolvens inträdde,

— i de fall som avses i artikel 3.2, andra strecksatsen, säkerställa att betalning sker

3. För att undvika utbetalning av belopp som går utöver de sociala målen för detta direktiv får medlemsstaterna dock sätta en övre gräns för betalningsansvaret på grund av arbetstagarnas utestående fordringar.

Om medlemsstaterna utnyttjar den sistnämnda valmöjligheten skall de till kommissionen meddela vilka metoder de valt för att fastställa denna gräns."

c) I artikel 11 i direktivet stadgas följande:

"1. Medlemsstaterna skall sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv inom 36 månader efter dagen för anmälan och skall genast underrätta kommissionen om detta.

2. Medlemsstaterna skall till kommissionen överlämna texterna till de lagar och andra författningar som de antar inom det område som omfattas av detta direktiv."

B — *De omtvistade nationella bestämmelserna*

2. Redan innan direktivet trädde i kraft fanns i fransk rätt bestämmelser om skydd för arbetstagare mot risken för utebliven betalning av inarbetad lön på grund av arbetsgivarens insolvens. Närmare bestämt har i enlighet med den franska lagen 73-1194 av den 27 september 1973 [2] bildats en institution med namnet Association pour la gestion du régime d'assurances des créances des salariés (nedan kallat AGS), som är en garantiinstitution till vars kassa de nationella arbetsgivarföreningarna bidrar. Varje gång den betalar arbetstagarnas fordringar övertar AGS dessas rättigheter gentemot arbetsgivaren eller dennes rättsliga ställföreträdare (i praktiken rör det sig om konkursförvaltare eller likvidatorer). Lokalt företräds AGS av Assedics.

3. Genom ikraftträdandet av lagen av den 27 december 1973, vars bestämmelser ingår i den franska arbetslagen (code du travail) enligt artikel L. 143-11-8, infördes begränsningar för utbetalning av ovannämnda garantier. Närmare bestämt stadgar den franska arbetslagens artikel D. 143-2 följande:

"Det garantibelopp som avses i artikel L. 143-11-8 i arbetslagen får högst uppgå till ett belopp motsvarande 13 gånger det månatliga maximibelopp som används vid beräkningen av belopp som skall betalas enligt arbetslöshetsförsäkringen när fordringarna följer av lagar och andra författningar eller av klausuler i kollektivavtal och har sin grund i ett anställningsavtal som slutits sex månader före konkurs- eller likvidationsbeslutet.

2 — *JORF* av den 30 december 1973, s. 14145.

Garantibeloppet beräknas med utgångspunkt från den dag då arbetstagarens lön förfallit till betalning, varvid sista dag [som omfattas av lönegaranti] är dagen för domstolens beslut om fastställande av slututdelningsförslaget eller om att konkursen skall avslutas på annat sätt.

I övriga fall är garantin begränsad till ett belopp motsvarande fyra gånger det maximibelopp som nämns i föregående stycke."

4. Den franska lagstiftaren har således uppställt två övre gränser för garantibetalningarna beroende på under vilka omständigheter som fordringarna har uppkommit. I förevarande fall är det "13-gränsen" och "4-gränsen" som ligger till grund för beräkningen av arbetstagarnas krav gentemot AGS. Den 1 juli 1995 uppgick "4-gränsen" till 205 440 franska franc (FF) och "13-gränsen" till 667 680 FF.

II — De faktiska omständigheter som givit upphov till tvisten

5. François Dumon anställdes som VRP (försäljare) av bolaget "Établissements Gilson" den 1 april 1977. Genom beslut av den 22 augusti 1989 försatte Tribunal de commerce de Lille hans arbetsgivare i konkurs och utsåg en förvaltare. François Dumon sades upp på grund av bolagets ekonomiska situation, varefter hans anställning upphörde den 8 december 1989.

På grund härav och då hans lönefordring inte till fullo betalades av bolagets förvaltare, vände sig François Dumon till Conseil de prudhommes de Tourcoing och krävde, å ena sidan, fastställande av fordringens exakta belopp och, å andra sidan, fastställande att AGS, som representerades av Assedic Pas-de-Calais, var betalningspliktigt för beloppet.

6. I sitt beslut av den 27 januari 1995 bedömde Conseil de prudhommes att François Dumon faktiskt hade en fordran på konkursbolaget och fastställde beloppet för de obetalda fordringarna, som uppkommit i det tidigare anställningsförhållandet mellan François Dumon och bolaget, till 380 840 FF. Dessutom förklarade den, mot AGS bestridande, att ovannämnda fordringar kunde göras gällande mot AGS upp till "13-gränsen" enligt bestämmelserna i arbetslagen.

7. AGS, som företräds av Assedic Pas-de-Calais, överklagade domen i första instans till Cour d'appel de Douai och hävdade att "4-gränsen" och inte "13-gränsen" var tillämplig i François Dumons fall. Med beaktande av de belopp som redan utbetalats till François Dumon skulle den sistnämnde därmed ha uttömt sina anspråk gentemot AGS.

François Dumon yrkar å sin sida att andra instansen, förutom att den skall fastställa den överklagade domen, skall förplikta klagan-

den att betala honom lönegaranti för de redan fastställda fordringarna upp till ett belopp på 380 840 FF, varvid avdrag skall göras för redan utbetalda belopp, dvs. upp till "13-gränsen".

8. François Dumon har i andra hand hävdat att bestämmelsen i den franska lagstiftningen i vilken de övre gränserna för garantiansvaret föreskrivs, närmare bestämt den franska arbetslagens bestämmelse D. 143-2, inte överensstämmer med motsvarande regler i direktivet. Enligt François Dumon uppställs i nämnda direktiv, som påstås ha direkt effekt i den franska rättsordningen, en princip innebärande att arbetstagare utan någon begränsning skall garanteras betalning av fordringar som härrör från ett anställningsförhållande från och med den tidpunkt då arbetsgivaren blivit insolvent. Direktivet ålägger även medlemsstaterna att rätta sig efter dess innehåll inom 36 månader efter dagen för dess anmälan. I direktivet ges, alltjämt enligt François Dumon, den nationella lagstiftaren möjligheten att som ett undantag fastställa en övre gräns för det garantibelopp som skall utbetalas, men denna möjlighet förutsätter att ett meddelande dessförinnan skickas till kommissionen. François Dumon anser att det inte finns något som tyder på att bestämmelsen D. 143-2 i den franska arbetslagen har meddelats kommissionen, varför de nämnda nationella föreskrifterna, i enlighet med François Dumons tolkning av direktivet, inte kan tillämpas.

Han har av ovanstående skäl krävt att Cour d'appel de Douai skall inhämta ett förhandsavgörande för att få klarhet i huruvida ovannämnda artikel D. 143-2 är förenlig med direktivet.

9. Cour d'appel de Douai beslutade sedermera att vilandeförklara det nationella målet och ställa två tolkningsfrågor till domstolen. Detta skedde genom beslut av den 27 januari 1995, i vilket nämnda domstol emellertid betonade att detta direktiv "på grund av sin art och i motsats till en förordning inte systematiskt kan skapa rättigheter till förmån för enskilda".

III — Tolkningsfrågorna

10. Tolkningsfrågorna som har ställts till domstolen är följande:

"1) Är artikel 4 i direktiv 80/987/EEG av den 20 oktober 1980 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om skydd för arbetstagarna vid arbetsgivarens insolvens allmängiltig och bindande, och skall den således ha direkt effekt i den nationella rätten?

2) Är artikel D. 143-2 i den franska arbetslagen (som stadgar att det garantibelopp

som avses i artikel L. 143-11-8 i den franska arbetslagen högst kan uppgå till ett belopp motsvarande 13 gånger det månatliga maximibelopp som beaktas vid beräkningen av avgiften till arbetslöshetsförsäkringssystemet när fordringarna följer av lag eller förordning eller av klausuler i kollektivavtal och har uppkommit till följd av anställningsavtal, som har ingåtts mer än sex månader före beslutet att inleda ett konkursförfarande och att garantibeloppets storlek i alla andra fall begränsas till fyra gånger det ovannämnda maximibeloppet) förenlig med artikel 11 i direktivet av den 20 oktober 1980 när kommissionen inte har underrättats om bestämmelsen i enlighet med kraven i artikel 11 i detta direktiv?"

IV — Huruvida frågorna kan upptas till sakprövning

11. Klaganden i det nationella målet, den franska regeringen och kommissionen, har ifrågasatt att tolkningsfrågorna kan upptas till sakprövning.

12. I sina argument, till vilka även klaganden i det nationella målet hänvisat, vänder den franska regeringen på frågornas ordningsföljd och har anmärkt följande:

Beträffande den andra frågan anmärker den franska regeringen att den har rättat sig efter skyldigheten att göra förhandsanmälan, som stadgas i artikel 4.3 jämförd med artikel 11 i direktivet. Närmare bestämt har gränserna för betalningsansvaret för de obetalda fordringarna, som stadgas i artikel D. 143-2 i den franska arbetslagen, omnämnts i två rapporter som den franska regeringen tillställt kommissionen år 1984 och år 1986 via generalsekretariatet vid ministerkommittén för frågor rörande det europeiska ekonomiska samarbetet (SGCI) och via Frankrikes ständige representant hos gemenskapen. Dessa rapporter avsåg särskilt anpassningen av den franska lagstiftningen till direktiv 80/987/EEG. Den franska regeringen har även påpekat att kommissionens rapport av den 15 juni 1995 om införlivandet av nämnda direktiv [3] inte innehåller någon som helst kritik eller anmärkningar för Frankrikes del.

Eftersom bestämmelserna i artikel D. 143-2 i den franska arbetslagen anmälts till kommissionen saknar således såväl den andra som den första tolkningsfrågan föremål och behöver inte besvaras av domstolen.

13. Lika intressanta är kommissionens anmärkningar som fokuseras på om den andra tolkningsfrågan kan upptas till prövning.

3 — KOM (95) 164 slutlig.

14. Kommissionen har för det första anmärkt att domstolen, enligt fast rättspraxis, när den svarar på en tolkningsfråga som har ställts enligt artikel 177 i EG-fördraget, inte är behörig att uttala sig om en nationell bestämmelses förenlighet med gemenskapsrätten. Den andra tolkningsfrågan från Cour d'appel de Douai kan på grund av dess lydelse därför inte besvaras. Kommissionen åberopar även domstolens taktik att omformulera tolkningsfrågorna genom att, ur enbart gemenskapsrättslig synvinkel, lämna ett svar till den nationella domstolen som förser denna med nödvändiga upplysningar för att avgöra den anhängiggjorda tvisten.

15. För det andra grundas, enligt kommissionen, den andra frågan på ett "materiellt fel", eftersom metoden för fastställande av maximigränserna, som stadgas i artikel D. 143-2 i den franska arbetslagen, hade anmälts till kommissionen redan år 1979, dvs. innan direktivet utfärdats. För att vara exakt, påpekar kommissionen, hade det franska försäkringssystemet för täckning av arbetstagarnas fordringar mot sina arbetsgivare, med dess närmare regler och gränser, använts som modell vid utarbetandet av direktivet. [4] Kommissionen hade alltså fått vetskap om systemet för fastställande av de övre gränserna för garantibetalningarna redan den 12 februari 1979 via skriftliga upplysningar som Frankrikes ständige representant skickat till rådet. Närmare bestämt framgår det av en text antagen av rådet den 12 februari 1979, [5] för det första, att kommissionen redan hade gjort en jämförande studie av de nationella systemen för skydd av arbetstagarna, för det andra, att kommissionen uttryckligen nämnde de omtvistade bestämmelserna i den franska arbetslagen (och alltså kände till dem) och, för det tredje, att man i de skriftliga upplysningarna, som skickats till rådet, även krävt godkännande av den redan rådande metoden för fastställande av maximibeloppen.

På grund härav anser kommissionen att den andra frågan är hypotetisk och grundas på ett materiellt fel.

16. Beträffande ovanstående invändningar om rättegångshinder skall följande påpekas:

Även om det inte verkar föreligga några allvarligare hinder för att ta upp den första

4 — Dokumentet som kommissionen lämnat in hänvisar i denna fråga till rapporten av den 15 juni 1995 (se ovan fotnot 3) och närmare bestämt till punkt 2 i bilaga 1, s. 2.

5 — Rådets dokument nr 4649/79, ADD1 SOC 24, av den 12 februari 1979.

tolkningsfrågan till sakprövning,[6] framstår vid ett första påseende bedömningen av om den andra frågan kan prövas som mindre självklar.

Till att börja med måste den andra tolkningsfrågan tolkas på följande sätt. Det krävs en undersökning av de rättsliga följderna av underlåtenhet att på förhand meddela nationella bestämmelser om införande av gränser för garantierna för täckning av arbetstagarnas fordringar vid arbetsgivarens insolvens; en skyldighet som verkar åläggas av bestämmelserna i direktivet, så att det klart framgår huruvida utebliven anmälan medför att de nationella bestämmelserna inte kan tillämpas.

17. Sedan kommissionen och den franska regeringen lämnat uppgifter om de faktiska omständigheterna i fråga om att de franska myndigheterna har överlämnat texten till de nationella bestämmelserna, inklusive bestämmelsen om införande av maximibelopp för garantin gentemot löntagarna, och att kommissionen således haft kännedom om de nationella begränsningarna, återstår det att undersöka i vilken mån ovanstående frågor framstår som helt hypotetiska och utan föremål.

18. Jag anser inte att så är fallet.

19. Inledningsvis är det nödvändigt att påpeka att den nationella domstolen vid tidpunkten för frågans formulering inte kunde känna till de faktiska omständigheter som den franska regeringen och kommissionen åberopar. Som det framgår av Assedics yttrande till domstolen[7] informerades Assedic om att de franska myndigheterna underrättat kommissionen om det nationella systemet för begränsning av de garantibelopp som skall betalas till arbetstagarna först efter att begäran om förhandsavgörande framställdes. Det fanns alltså ingen möjlighet att lägga fram dessa inför domstolen vid överklagandet. Således kan det inte anses att den nationella domstolen har gjort sig skyldig till ett "fel" i utredningen och den rättsliga bedömningen av de faktiska omständigheterna i tvisten, som kommissionen hävdar.

6 — Ståndpunkten att den första tolkningsfrågan kan upptas till prövning finner stöd i domstolens fasta rättspraxis. Domstolen har fastslagit att artikel 177 i fördraget tillåter domstolen att kontrollera skälen för beslutet om hänskjutande (dom av den 19 december 1968 i mål 13/68, Salgoil, REG 1968, s. 661; svensk specialutgåva, häfte 1), för att undersöka i vilken mån svaret på tolkningsfrågan är nödvändigt för lösningen av tvisten. Följaktligen är det inte lämpligt att avvisa den begäran som den nationella domstolen lämnat in utom "om det är uppenbart att det inte föreligger något samband mellan denna domstols begäran om tolkning av gemenskapsrätten eller prövning av giltigheten av en gemenskapsrättslig regel och de faktiska omständigheterna i eller föremålet för tvisten vid den nationella domstolen" (dom av den 16 juni 1981 i mål 126/80, Salonia, REG 1981, s. 1563, svensk specialutgåva, häfte 6), punkt 6. Domstolen väljer att vägra att svara endast i ytterlighetsfall som när det faktiska och rättsliga läget, i samband med frågan, beskrivs på ett "alltför obestämt" sätt eller är av "rent hypotetisk karaktär" (beslut av den 23 mars 1995 i mål C-458/93, Saddik, REG 1995, s. I-511), punkt 18. Ett av kriterierna för om frågorna skall besvaras eller inte är om domstolen har möjlighet att ge ett "användbart" svar (beslut av den 7 april 1995 i mål C-167/94, Grau Gomis m. fl., REG 1995, s. I-1023), punkt 11, hela tiden inom ramen för den "samarbetsanda som måste vara rådande vid beslut om hänskjutande" (ovannämnda beslut i målet Saddik). Av omständigheterna i föreliggande mål verkar det inte framgå att den första frågan inte har något som helst samband med den faktiska eller den rättsliga grunden i tvisten, inte heller att de omtvistade problemställningarna beskrivs på ett alltför obestämt sätt eller övervägs helt hypotetiskt av den hänskjutande domstolen, så att domstolen inte skulle ges någon möjlighet att ge ett användbart svar för lösningen av tvisten. Således är den franska regeringens påstående, att den första frågan inte kan upptas till prövning, ogrundat.

7 — Sida 6 i inlagan från klaganden i målet vid den nationella domstolen.

20. Det följer inte heller av tolkningsfrågans formulering att den nationella domstolen anser att den franska regeringens underlåtenhet att meddela bestämmelserna är bekräftad. Den kräver blott att domstolen skall fastställa de följder som den gemenskapsrättsliga lagstiftningen föreskriver för fall av underlåtenhet att anmäla. Följaktligen vilar den ställda frågan inte på oriktiga faktiska omständigheter, eftersom det inte framgår av ordalydelsen i beslutet om hänskjutande att den nationella domstolen redan har prövat huruvida den franska regeringen har uppfyllt sin anmälningsplikt och inte heller har ställt tolkningsfrågan med denna faktiska omständighet som förutsättning. [8]

21. Men även oberoende av ovannämnda anmärkningar bör den andra tolkningsfrågan besvaras redan på grund av själva arten av förfarandet enligt artikel 177 i EG-fördraget, vilket utgör ett medel för samarbete mellan de nationella domstolarna och gemenskapens domstol enligt redan angivna rättspraxis. [9] Inom ramen för försöken att tillhandahålla den nationella domstolen de upplysningar om tolkningen av de gemenskapsrättsliga bestämmelserna som den behöver för att avgöra målet, brukar domstolen inte undersöka de sakförhållanden och den faktiska ram som lett den nationella domstolen att ställa en tolkningsfråga som är prejudiciell i förhållande till avgörandet av den anhängiggjorda tvisten. [10] Inte heller brukar domstolen kontrollera riktigheten av tvistens faktiska omständigheter. [11] Domstolen godtar beskrivningen av de rättsliga och faktiska uppgifterna som ingår i de ställda frågorna, i dess lydelse i begäran om förhandsavgörande, och besvarar frågorna utom när själva uppgifterna är uppenbart motsägelsefulla och vaga, helt hypotetiska [12] eller osammanhängande i sådan grad att de, i brist på vetskap om omständigheterna som föranlett tvisten i den nationella domstolen, inte tillåter att gemenskapens bestämmelser tolkas med avseende på den omtvistade situationen. [13]

22. Av beslutet om hänskjutande framgår att Cour d'appel de Douai i tillräcklig mån har fastställt den lagstiftningsram inom vilken den andra frågan inordnas. Följaktligen kan jag inte anse att denna fråga är hypotetisk på grund av att den franska regeringen och kommissionen framlagt vissa uppgifter under det skriftliga förfarandet i domstolen. Dels förutsätter fastställandet av att frågan är

8 — Denna fråga skulle inte heller kunna anses som helt hypotetisk enbart av det faktum att domstolen, till vilken frågan har hänskjutits, söker följderna av underlåtenheten att meddela de nationella bestämmelserna, som gemenskapsrätten ålägger, trots att den ännu inte har fastställt huruvida medlemsstaten har underlåtit att meddela kommissionen eller inte (se dom av den 26 januari 1993 i mål C-320/90, C-321/90 och C-322/90, Telemarsicabruzzo m. fl., REG 1993, s. I-393, svensk specialutgåva, häfte 14), punkt 6. I detta fall räcker det att "de faktiska omständigheterna som den ställda frågan grundar sig på" har förklarats i beslutet om hänskjutande. Det är värt att påpeka att även om undersökningen av de rättsliga följderna av underlåtenheten att underrätta kommissionen och fastställelsen av huruvida underrättelse har skett eller inte verkar ske i omvänd ordning kan det inte anses som en brist i det juridiska resonemanget. Om frågan huruvida det förelegat brott mot skyldigheten att meddela de nationella begränsande åtgärderna, som föreskrivs i bestämmelserna i artiklarna 4 och 11 i direktivet, besvaras negativt blir frågan som gäller den rättsliga bedömningen av de icke meddelade nationella åtgärderna utan faktisk betydelse. Motsatsvis, om det bedöms att underlåtenheten att meddela kommissionen inte påverkar giltigheten av de nationella begränsningarna så blir undersökningen av om kommissionen underrättats onödig. Det är upp till den nationella domstolen att avgöra vilken av de två frågorna som skall undersökas först då svaret på åtminstone en av de två är nödvändigt eller tillräckligt för att lösa tvisten vid den nationella domstolen.

9 — Beslut av den 3 juni 1964 i mål 6/64, Costa mot Enel (REG 1964, s. 1195; svensk specialutgåva, häfte 1); dom av den 16 juli 1992 i mål C-343/90, Lourenço Dias (REG 1992 s. I-4673; svensk specialutgåva, häfte 13).

10 — Dom av den 18 oktober 1990 i mål C-297/88 och C-197/89, Dzodzi (REG 1990 s. I-3763; svensk specialutgåva, häfte 10), punkterna 35 och 39.

11 — Dom av den 16 mars 1978 i mål 104/77, Oehlschläger (REG 1978 s. 791), punkt 4.

12 — Se ovan fotnot 6.

13 — Mål C-320/90— C-322/90, Telemarsicabruzzo (ovan fotnot 8), punkt 6—9 i domen.

hypotetisk en undersökning av de faktiska omständigheterna som går utanför den faktiska ram som anges i begäran om förhandsavgörande. Dels, vilket är ännu viktigare, förutsätter beteckningen av den andra frågan såsom hypotetisk en rättslig bedömning av de faktiska omständigheter som framkommit under det skriftliga förfarandet och att det avgörs i vilken mån dessa uppgifter kan anses bevisa att kommissionen underrättats om det nationella begränsningssystemet i enlighet med ordalydelsen och andemeningen i direktivets bestämmelser. Med andra ord leder denna lösning domstolen till att självmant formulera en tredje tolkningsfråga som logiskt sett träder mellan den första och den andra frågan och vars svar *kanske* gör den andra frågan verkningslös.

av tvisten, att omnämna deras existens i domstolens dom så att den nationella domstolen kan få kännedom om dem.

V — Prövning i sak

A — *Första tolkningsfrågan*

24. Cour d'appel de Douai önskar svar på frågan om artikel 4 i direktiv 80/987 är "allmängiltig och bindande" och huruvida den har "direkt effekt" i den nationella rätten.

23. Enligt domstolens ovannämnda fasta rättspraxis, men även enligt det allmänna systemet i förfarandet enligt artikel 177 i EG-fördraget, enligt vilket största möjliga respekt för innehållet och uppgifterna i beslut om hänskjutande åläggs, är det uteslutet att den andra ställda frågan skall avvisas såsom hypotetisk. Tvärtom är det mer i överensstämmelse med andemeningen i artikel 177 i EG-fördraget och fram till idag rådande rättspraxis, som befrämjar samarbetet mellan den nationella och gemenskapens domstol, att pröva denna fråga i sak och, om det efter besvarandet visar sig att de nya omständigheterna som framlagts under förfarandet i domstolen är till gagn för lösningen

25. För att ge ett uttömmande svar på frågan anser jag det nödvändigt att inledningsvis påpeka följande. Bestämmelserna i nämnda artikel kompletterar dem i artikel 3 i direktivet. Enligt denna artikel skall medlemsstaterna upprätta ett system för att säkerställa betalning av arbetstagarnas utestående fordringar som inte tillgodosetts på grund av arbetsgivarens insolvens. Bestämmelserna i artikel 4 syftar just till att begränsa denna generella nationella skyldighet som, till att börja med, gäller alla fordringar avseende lön som uppkommit antingen före dagen för inträdandet av arbetsgivarens insolvens, eller före den dag då arbetstagaren fick besked om uppsägning (som görs på grund av arbetsgi-

varens insolvens), eller, alternativt, före den dag då insolvensen inträdde eller anställningsavtalet eller anställningsförhållandet upphörde på grund av arbetsgivarens insolvens.

26. Artikel 4 i direktivet ger medlemsstaterna möjlighet att införa två sorters begränsningar. För det första har medlemsstaterna enligt punkterna 1 och 2 rätt att införa tidsmässiga begränsningar för betalningsansvaret för de utestående fordringarna; de är dock skyldiga att åtminstone säkerställa betalning av fordringar avseende en viss minimitid, som noga regleras i själva gemenskapsbestämmelsen, hela tiden med utgångspunkt från det datum som varje medlemsstat valt som tidpunkt för uppkomsten av fordringarna enligt artikel 3. För det andra kan medlemsstaterna enligt artikel 4.3 i direktivet sätta en övre gräns beträffande storleken av de täckta fordringarna när det system som anges i artikel 3 och artikel 4.2 i direktivet skulle leda till att belopp som går utöver de sociala målen för detta direktiv utbetalades. Om medlemsstaterna utnyttjar valmöjligheten enligt artikel 4.3 skall de anmäla till kommissionen vilken metod de valt för att bestämma storleken av den övre gränsen för de belopp som skall utbetalas.

27. Kort sagt är det tillräckligt att ha i åtanke att medan artikel 3 i direktivet innehåller en generell skyldighet för medlemsstaterna att via garantiinstitutionerna garantera betalningen av arbetstagarnas utestående fordringar på grund av arbetsgivarens insolvens stadgar artikel 4 i samma text begränsningar i denna skyldighet.

När domstolen således uppmanas att klargöra huruvida artikel 4 i direktivet är "allmängiltig och bindande" och huruvida artikeln har "direkt effekt" i den nationella rättsordningen uppmanas domstolen i realiteten att klargöra på vilket sätt arbetstagarnas rättigheter, som kan följa av en sådan bindande verkan och direkt effekt av direktivet i dess helhet, och särskilt av artikel 3 i direktivet, eventuellt berörs av artikeln. Artikel 4 skulle i sig själv inte kunna ha direkt effekt i den nationella rättsordningen. Den ålägger visserligen inte några skyldigheter, men stadgar inte heller några autonoma rättigheter utan begränsar enbart de rättigheter som eventuellt stadgas i artikel 3 i direktivet för arbetstagarna. Dessutom har domstolen i en fast rättspraxis ansett att ett direktiv inte i sig kan ge upphov till skyldigheter, utan bara till rättigheter, för enskilda och en bestämmelse i direktivet kan inte åberopas mot enskilda. [14] Domstolen har tvärtom förklarat att "i alla fall där bestämmelser i ett direktiv till sitt innehåll framstår som ovillkorliga och tillräckligt precisa, har enskilda rätt att åberopa dem mot staten i de nationella domstolarna, vare sig staten har försummat att införliva direktivet med den nationella rätten inom den föreskrivna tidsfristen eller har införlivat det på ett felaktigt sätt". [15]

14 — Se dom av den 26 februari 1986 i mål 152/84, Marshall (REG 1986 s. 723; svensk specialutgåva, häfte 8), punkt 48 och dom av den 14 juli 1994 i mål C-91/92, Faccini Dori (REG 1994, s. I-3325; svensk specialutgåva, häfte 16), punkt 20-25.

15 — Dom av den 23 februari 1994 i mål C-236/92, Comitato di coordinamento per la difesa della cava m. fl. (REG 1994, s. I-483). Se särskilt dom av den 19 januari 1982 i mål 8/81, Becker (REG 1982, s. 52; svensk specialutgåva, häfte 6), och av den 22 juni 1989 i mål 103/88, Fratelli Costanzo SpA (REG 1989, s. 1839; svensk specialutgåva, häfte 10).

28. Följaktligen skall logiskt sett först undersökas huruvida artikel 3 i direktivet, som anger innehållet i arbetstagarnas rätt till garanti för betalning av sina utestående fordringar vid arbetsgivarens insolvens, kan ha direkt effekt. Huruvida artikel 4 i det omtvistade direktivet är bindande behöver endast prövas för det fall att undersökningen av artikel 3 i samma direktiv gör klart att denna bestämmelse uppvisar de egenskaper som enligt rättspraxis krävs för att en bestämmelse skall ha direkt effekt i de nationella rättsordningarna, genom att det i artikel 3 allmänt stadgas att innehållet i arbetstagarnas rättighet utgörs av en garanti för att deras utestående fordringar betalas. Artikel 4 skulle kunna anses utgöra ett logiskt komplement till en generell, för enskilda gynnsam, gemenskapsreglering och som i praktiken begränsar och avgränsar genomförandet av denna generella reglering. Det är endast ur denna synvinkel som man kan hävda att bestämmelserna i artikel 4 i direktivet har direkt effekt.

29. Efter dessa nödvändiga förtydliganden är det dags att undersöka innehållet i artiklarna 3 och 4 i direktivet. Frågan har redan sysselsatt domstolen i rättsfallet Francovich I, [16] vars resonemang jag anser ändamålsenligt att nämna direkt.

30. Undersökningen av om de bestämmelser i direktivet som rör arbetstagares rättigheter till garanti för betalning av deras utestående fordringar är ovillkorliga och tillräckligt precisa omfattar tre huvudfrågor, dvs. fastställandet av vem som är berättigad till den föreskrivna garantin, vad innehållet i garantin är och slutligen vem som är betalningsskyldig. Efter att ha konstaterat att artikel 1 i direktivet, som gäller de berättigades identitet, är tillräckligt klar för att artikeln skall kunna ha direkt effekt, analyserade domstolen rättighetens innehåll, som regleras i artiklarna 3 och 4 i direktivet.

31. Det faktum att den första av de två artiklarna ger medlemsstaterna valmöjlighet beträffande fastställandet av det datum som utgör utgångspunkt för garantin medför inte automatiskt att rättigheten är obestämd till sitt innehåll. Medlemsstaternas rätt att välja metod för att bestämma vilka fordringar som skall omfattas och att begränsa fordringarna till beloppet, "påverkar inte det eftersträvade resultatets precisa och ovillkorliga karaktär". [17] Arbetstagarna ges genom direktivet rätt till garanti för betalning av ett minimibelopp, vilket kan beräknas utifrån den av de tre alternativa metoderna i artikel 3, som medlemsstaterna kan välja mellan, som innebär den lägsta kostnaden för garantiinstitutionen.

16 — Dom av den 19 november 1991 i mål C-6/90 och C-9/90, Francovich m. fl. (REG 1991, s. I-5357; svensk specialutgåva, häfte 11).

17 — Mål C-6/90 och C-9/90, Francovich m. fl. (ovan fotnot 16), punkt 18 i domen.

32. Jag vill i detta sammanhang anmärka att det av artikel 4.2 följer att möjligheten att begränsa garantin som ges i denna artikel inte utesluter att en konkret minimigaranti fastställs utan tvärtom medför en skyldighet att göra detta. Medlemsstaten har möjlighet att begränsa betalningsansvaret men det sistnämnda måste omfatta åtminstone en period om tre månader eller åtta veckor räknat från den dag som utgör utgångspunkten för beräkningen av den rättighetsgrundande perioden enligt artikel 3.

Det är med andra ord möjligt att på grundval av de gemenskapsrättsliga bestämmelserna med precision fastställa ett obligatoriskt minimibelopp för garantin, oavsett vilken av de tre beräkningsmetoderna som medlemsstaten tillämpar genom att använda sin valmöjlighet enligt artikel 3 och artikel 4.2 i direktivet. Följaktligen utgörs den direkta rättighet som direktivet ger arbetstagaren, bortom varje rimligt tvivel och oklarhet, av betalning av det lägsta av de tre belopp som följer av ovan nämnda beräkningar.

33. Visserligen kan detta minimibelopp minskas ytterligare om en medlemsstat använder sig av möjligheten i artikel 4.3 och uppställer ytterligare en övre gräns för betalningsansvaret, för att undvika utbetalning av orimligt stora belopp, om de behöriga nationella institutionerna bedömer att den rättighet som följer av direktivet går utöver de sociala målen för direktivet. För att en medlemsstat skall kunna utnyttja denna möjlighet måste den emellertid på ett korrekt sätt ha genomfört direktivets övriga bestämmelser. I domen Francovich I sägs uttryckligen att "en medlemsstat, som har åsidosatt sin skyldighet att införliva ett direktiv kan inte beröva enskilda de rättigheter som direktivet ger dem med hänvisning till att den har möjlighet att begränsa garantibeloppet och kunde ha utnyttjat denna möjlighet om den hade vidtagit de åtgärder som var nödvändiga för att genomföra direktivet". [18]

34. På grundval av ovannämnda skäl kom domstolen fram till att den rättighet som föreskrivs i direktivet har ett precist och ovillkorligt innehåll och att nämnda direktiv kan ha direkt effekt i de nationella rättsordningarna under förutsättning att även dess övriga beståndsdelar är lika klara och ovillkorliga.

18 — Se mål C-6/90 och C-9/90, Francovich I (ovan fotnot 16), punkt 21 i domen. Det är värt att påpeka att det inte av ordalydelsen i bestämmelserna i artikel 4 i direktivet och av domen i målet Francovich uttryckligen framgår att den "övre gräns" som nämns i punkt 3 är lägre än de lägsta garanterade fordringsbelopp som avses i punkt 2. Att bestämmelserna skall tolkas så framgår dock dels av bruket av adverbet "dock" i punkt 3, dels av systematiken i det system som direktivet etablerar. Sedan innehållet i de nationella garantiinstitutionernas skyldighet beskrivits i artikel 3, föreskrivs i artikel 4 en möjlighet för medlemsstaterna att begränsa denna skyldighet. Utnyttjandet av möjligheten att sätta upp en övre gräns som ges i artikel 4.1 är inte underkastat några formkrav och är än mindre automatiskt. Det behöver inte heller motiveras, eftersom det inte kan påverka vissa minimigränser, som utförligt och tvingande anges i punkt 2 i samma artikel. Den begränsningsmöjlighet som ges i sista punkten i artikel 4 regleras till sin omfattning inte av gemenskapsbestämmelserna. Den förutsätter ett positivt handlande från de nationella myndigheternas sida (då endast ett positivt handlande skulle kunna anmälas till kommissionen enligt andra stycket i artikel 4.3) och syftar särskilt till att undvika utbetalning av belopp som går utöver de sociala målen i direktivet. Följaktligen får möjligheten som ges i artikel 4.3 praktisk betydelse bara om medlemsstaten har för avsikt att begränsa betalningsskyldigheten utöver gränserna som artikel 4.2 i direktivet exakt beskriver.

35. Jag anser att den tolkning av bestämmelserna i artiklarna 3 och 4 i direktivet som domstolen gjort i målet Francovich I skall tillämpas även i detta fall. [19] Följande konsekvenser för de nationella rättsordningarna förefaller härröra från i synnerhet artikel 4, vilken för övrigt är den artikel som avses i Cour d'appel de Douais första tolkningsfråga:

36. a) *Bestämmelserna i artikel 4.1 och 4.2*: Eftersom det, som tidigare nämnts, på grundval av artikel 3 jämförd med artikel 4.1 och 4.2 i direktivet exakt går att beräkna de tre minimigränserna för garantin avseende betalning av arbetstagarnas utestående fordringar och medlemsstaten har möjlighet att välja den beräkningsmetod som medför lägst kostnad för den behöriga nationella garantiinstitutionen, har arbetstagarna en på artikel 3 och artikel 4.2 direkt grundad rätt till betalning av åtminstone den minimigaranti som följer av ovannämnda beräkning [20] och kan göra gällande denna rätt i de nationella domstolarna. Den franska regeringens påstående att ingen av bestämmelserna i artikel 4 i direktivet har direkt effekt därför att de inte ålägger medlemsstaterna tillräckligt precisa och ovillkorliga skyldigheter är således ogrundat.

37. b) *Bestämmelserna i artikel 4.3*: Dessa bestämmelser har inte i sig själva någon direkt effekt på så sätt att de begränsar arbetstagarnas rättigheter enligt de övriga bestämmelserna i direktivet, särskilt dem i artikel 3 och artikel 4.1 och 4.2. Som kommissionen med rätta har anmärkt kan artikel 4.3 nämligen inte ensam ha någon direkt rättsverkan, dvs. den kan inte åberopas av de nationella förvaltningsmyndigheterna för att begränsa arbetstagarnas rättigheter enligt de övriga bestämmelserna i direktivet. Om man beaktar det resonemang som domstolen har fört i målet Francovich I beträffande bestäm-

19 — Låt oss påpeka att i motsats till de faktiska omständigheterna i mål C-6/90 och C-9/90, Francovich I (ovan fotnot 16) — där de italienska myndigheterna helt hade underlåtit att överföra direktivet i den nationella rätten — står vi i föreliggande fall inte inför en medlemsstats fullständiga underlåtenhet att överföra direktivets system i den nationella rättsordningen. Svaret på de ställda frågorna baseras på olika grund, den av klargörandet av innehållet och den rätta tolkningen av direktivet så att den nationella domaren kan värdera huruvida det existerande franska systemet för tillförsäkring av arbetstagarnas utestående fordringar är i överensstämmelse med reglerna som direktivet har antagit. Denna anmärkning saknar inte betydelse: domstolen bedömde i domen i målet Francovich I att direktivets bestämmelser inte är tillräckligt klara och ovillkorliga vad gäller att fastställa gäldenären som betungas av garantiernas betalning i den mån som det åvilar varje medlemsstat att i sin helhet institutionalisera det lämpliga och lagliga garantisystemet (punkt 24—26) genom att skapa de behöriga garantiinstitutionerna och förutse sättet för deras finansiering. Detta var skälet till att Francovich inte kunde åberopa direktivet i de italienska domstolarna i avsikt att förmå den italienska staten att täcka hans utestående fordringar. Med andra ord är frambringandet av direkt verkan av direktivet beroende av existensen, inom en medlemsstat, av ett institutionaliserat nationellt system för tillförsäkring av arbetstagarnas utestående fordringar. Denna förutsättning föreligger i Frankrikes fall, som angår oss i föreliggande fall. Följaktligen är det eventuellt positiva svaret från domstolen beträffande klarheten och ovillkorligheten i direktivets bestämmelser beträffande de berättigades identitet och garantirättighetens innehåll av de utestående fordringarna av arbetsnatur tillräckligt för att, särskilt för Frankrike, ge nämnda direktiv direkt verkan

20 — Som framgår av domen i målen C-6/90 och C-9/90, Francovich I (ovan fotnot 16), särskilt av punkt 17—22, består arbetstagarnas rättighet, som direkt följer av direktivet på grund av att rättighetens innehåll kan "fastställas med tillräcklig precision på grundval av enbart bestämmelserna i direktivet", av att få det lägsta garantibelopp som obligatoriskt skall betalas av de behöriga nationella institutionerna enligt artikel 3 och artikel 4.1 och 4.2 i direktivet, då denna minimigaranti under alla omständigheter kan fastställas med noggrannhet redan med tillämpning av bestämmelserna i direktivet.

melserna i artikel 4.3, [21] måste det anses att för att kunna åberopa denna bestämmelse i avsikt att bemöta arbetstagarnas krav krävs dels att de nationella myndigheterna har införlivat direktivet, dels att de med en positiv handling [22] har använt sig av möjligheten som ges i artikel 4.3 i direktivet att fastställa en övre gräns för betalning av arbetstagarnas utestående fordringar.

38. Det skulle dessutom stå i strid med den allmänna rättsprincipen, vilken fastslagits i domstolens rättspraxis, om att ingen till sitt försvar kan åberopa sitt eget försumliga eller rättsstridiga beteende (nemo auditur propriam turpitudinem allegans), att medlemsstaten medges möjligheten att utesluta rättigheterna som direktivet ger till förmån för enskilda genom att åberopa att den inte har införlivat nämnda direktiv med den nationella lagstiftningen, att införlivandet inte har skett på ett korrekt sätt eller att den inte har använt sig av de valmöjligheter som nämnda direktiv ger. [23] Således kan de nationella myndigheterna inte rätteligen åberopa den gemenskapsrättsliga bestämmelsen för att införa begränsningar i arbetstagarnas rättigheter om de nationella myndigheterna inte begagnar sig av möjligheten i artikel 4.3 i direktivet att anta begränsningar i betalningen av garantierna. [24]

39. Annorlunda förhåller det sig med frågan huruvida artikel 4.3 i direktivet ger arbetstagarna någon direkt rättighet genom införandet av en direkt, specifik, precis och ovillkorlig skyldighet för de nationella myndigheterna olik den som beskrivs i artikel 3 och artikel 4.1 och 4.2 i direktivet. Denna tolkning hävdas av François Dumon. Denne hävdar att bestämmelsen i artikel 4.3 är precis och ovillkorlig på så sätt att den ålägger medlemsstaterna en uttrycklig och konkret skyldighet att meddela kommissionen de metoder som de använder för att fastställa den övre gränsen för de belopp som skall utbetalas enligt garantin. Enligt François Dumon omfattar denna skyldighet inte bara meddelandet av den övre gränsen utan även en utförlig beskrivning av den metod som använts för att fastställa denna gräns, för att möjliggöra en bedömning av lagenligheten med hänsyn till direktivets sociala mål. Av denna skyldighet följer, hela tiden enligt det resonemang som François Dumon för, en motsvarande rättighet för arbetstagarna att åberopa bestämmelsen i artikel 4.3 i direktivet och de nationella myndigheternas åsidosättande av meddelandeskyldigheten i den nationella domstolen för att hindra att de övre nationella gränserna för betalningsansvaret avseende de utestående fordringarna tillämpas.

21 — Punkt 21 (ovan fotnot 16).

22 — Som redan nämnts (se fotnot 18 ovan) förutsätter antagandet av de nationella övre gränserna en positiv handling av en medlemsstat, eftersom ett underförstått meddelande till kommissionen av de fastställda övre gränserna knappast kan komma i fråga.

23 — Även om domstolen inte uttryckligen hänvisat till denna generella princip, som kompletterar principen om skydd för berättigade förväntningar, följer den dock principen troget och strängt, särskilt vid fall då den konstaterar felaktigheter och olagligheter från medlemsstaternas sida vid införlivande av direktiv (se mål C-91/92, Faccini Dori, ovan fotnot 14, punkt 23 i domen. Se även mål 8/81, Becker och mål 103/88, Fratelli Costanzo, ovan fotnot 15, samt även dom av den 7 mars 1996 i mål C-192/94, El Corte Inglés, REG 1996, s. I-1281, och av den 26 september 1996 i mål C-168/95, Luciano Arcaro, REG 1996, s. I-4705).

24 — Men i Frankrikes fall, i vars rättsordning tvisten har sitt ursprung, är det inte tal om underlåtenhet att använda begränsningsmöjligheten som artikel 4.3 i direktivet innehåller. Den franska arbetslagens artikel D. 143-2 utgör precis en liknande form av nationell begränsning.

40. Beträffande ovannämnda argumentation kan följande anmärkas:

För att artikel 4.3 i direktivet skall anses ha direkt effekt i medlemsstaternas rättsordningar måste de nationella skyldigheter som beskrivs i denna bestämmelse vara precisa och ovillkorliga, dvs. kännetecknas av rättslig fullständighet, bindande verkan och självständighet. Följaktligen förutsätter undersökningen av rättsverkningarna av bestämmelsen i artikel 4.3 i direktivet att meddelandeskyldigheten, som denna ålägger medlemsstaterna, undersöks. Med andra ord måste det undersökas vad meddelandeskyldigheten, som artikel 4.3 sista stycket i direktivet nämner, består i och vilka följderna blir vid åsidosättande av denna skyldighet.

Av ovannämnda skäl anser jag det ändamålsenligt att inte besvara denna del av den första tolkningsfrågan innan jag presenterat mitt svar på den andra tolkningsfrågan som rör just fastställandet av rättsverkningarna av att medlemsstaterna åsidosatt sin skyldighet att meddela kommissionen de nationella bestämmelserna. Denna skyldighet verkar härröra såväl av artikel 4.3 som av artikel 11 i direktivet.

B — *Andra tolkningsfrågan*

41. Som redan tidigare anmärkts krävs för att besvara den andra tolkningsfrågan en analys av rättsverkningarna av underlåtenhet att meddela kommissionen en nationell begränsning, varvid skall beaktas inte bara artikel 11 i direktivet — som Cour d'appel de Douai nämner i sitt beslut — utan även det sista stycket i artikel 4.3 i direktivet. En sådan analys är nödvändig inte bara som komplement till svaret på den första tolkningsfrågan utan även för att ge den nationella domstolen så ändamålsenliga upplysningar som möjligt med avseende på avgörandet av den anhängiggjorda tvisten. Närmare bestämt har domstolen att klargöra följderna av ett eventuellt uteblivet meddelande till kommissionen av de övre gränserna för betalning av arbetstagarnas utestående fordringar, som artikel D. 143-2 i den franska arbetslagen innehåller. Bestämmelserna i nämnda artikel innehåller "övre gränser" i den mening som avses i artikel 4.3 i direktivet. Skyldigheten att meddela dessa till kommissionen följer i princip av den specifika bestämmelsen i sista stycket i artikel 4.3 i direktivet medan den generella bestämmelsen i artikel 11 i samma direktiv, enligt vilken medlemsstaterna anmodas att, å ena sidan, genast meddela kommissionen om att de satt i kraft de nationella bestämmelser som krävs för att direktivets bestämmelser skall införlivas med den nationella rättsordningen och, å andra sidan, ge besked till kommissionen om texterna till de nationella bestämmelser som de antar på områden som regleras av direktivet, kan beaktas tilläggsvis.

42. Det skall följaktligen prövas vilka rättsverkningar som följer av underlåtenhet att

underrätta den behöriga gemenskapsinstitutionen. [25]

Parterna har i sina yttranden i det skriftliga förfarandet i domstolen enbart berört de faktiska omständigheterna, [26] utan att närmare gå in på problemets rättsliga aspekt. [27] Av denna anledning får en snabb undersökning av domstolens rättspraxis fram till idag särskild betydelse. Enligt min åsikt har dessa frågor besvarats på ett uttömmande sätt i denna rättspraxis om än med avseende på annan lagstiftning än den nu aktuella.

Inledningsvis skall påpekas att den undersökta frågan rör den mer allmänna problematiken avseende egenskaperna hos det rättsförhållande som gemenskapens regler skapar och avseende de rättsverkningar som följer härav för de olika parterna. [28] En genomgång av rättspraxis avslöjar, åtminstone vid första anblicken, att skyldigheten att meddela en nationell bestämmelse till en gemenskapsinstitution har, beroende på den särskilda reglering i vilken den ingår, en varierande bindande verkan. I rättspraxis har redan fastslagits vilka kriterier som skall ligga till grund för den slutliga bedömningen av i vilken mån åsidosättandet av nämnda skyldig-

25 — Det kan påpekas att gemenskapslagstiftarens användning av termerna "anmälan", "meddelande" eller "underrättelse" inte verkar följa någon konkret logik, så att man kan urskilja mellan de ovannämnda och härleda att deras bruk varje gång motsvaras av en konkret vilja från lagstiftarens sida eller att de olika termerna skall tolkas såsom att de avser konkreta och skilda rättsliga situationer.

26 — För de närmare faktiska omständigheterna ber jag att få hänvisa till föregående punkter i min analys. Se ovan punkt 12 ff.

27 — Det är endast kommissionen som, dock utan att direkt besvara den andra frågan, har åberopat principen om att nationella bestämmelser skall tolkas konformt (med de gemenskapsrättsliga bestämmelserna) till stöd för att den nationella domaren inte skall tillämpa bestämmelsen i artikel D. 143-2 i den franska arbetsrättslagen, men är skyldig att tillämpa den enligt direktivets ordalydelse och andemening. Närmare bestämt omnämner kommissionen domstolens fasta rättspraxis, enligt vilken de nationella myndigheterna, däribland domstolarna, vid tillämpningen av nationell rätt är skyldiga att i möjligaste mån tolka den nationella rätten mot bakgrund av direktivets ordalydelse och syfte så att det resultat som avses med direktivet uppnås. En sådan tolkning skall göras såväl av nationell lagstiftning som tillkommit före direktivet som sådan som tillkommit efter detta (dom av den 10 april 1984 i mål 14/83, von Colson och Kamann, REG 1984, s. 1891, punkt 26; svensk specialutgåva, häfte 7, av den 16 december 1993 i mål C-334/92, Wagner Miret, REG 1993, s. I-6911, punkt 30; svensk specialutgåva, häfte 14, och av den 14 juli 1994 i mål Faccini Dori, ovan fotnot 14, punkt 26 i domen).
Genom att tillämpa ovannämnda rättsliga princip i föreliggande fall anser kommissionen att den nationella domaren inte kan låta bli att tillämpa den övre gräns som uppställs i den nationella lagen om den sistnämnda, som i detta fall, stämmer överens med bestämmelserna i direktivet. Kommissionen tillägger att "domstolarnas förhållningssätt till en lag som är konform med direktivet inte kan bero på huruvida medlemsstaten har iakttagit en förfaranderegel, som bestämmelsen om anmälan till kommissionen" (kommissionens skriftliga yttranden, s. 12). Detta ställningstagande från kommissionen förutsätter ett positivt svar på frågan i vilken mån den nationella lagstiftningen överensstämmer med motsvarande gemenskapsbestämmelser, något som, såsom nämnts ovan, går utöver domstolens behörighet i förfarandet för förhandsavgörande. Dessutom förutsätter påståendet att ett sådant förfarandefel som underlåtenheten att anmäla inte kan leda till att den nationella bestämmelsen inte får tillämpas, att det med precision har klarlagts vilka rättsverkningar som ett åsidosättande av bestämmelserna i artikel 11 och artikel 4.3 i direktivet har, dvs. detta påstående leder tillbaka till utgångspunkten för min analys. I detta avseende framstår kommissionens resonemang således inte som särskilt användbart för att besvara den andra tolkningsfrågan.

28 — Det regelverk som gemenskapsinstitutionerna har antagit skapar till övervägande del ett rättsförhållande mellan tre parter: kommissionen, medlemsstaterna och enskilda (de sistnämnda deltar i detta rättsförhållande i skilda roller såsom skattskyldiga, arbetstagare eller näringsidkare). Precis som varje rättsregel så innehåller även en gemenskapsbestämmelse vissa rättigheter och skyldigheter för personerna i rättsförhållandet, dvs. obligatoriska beteenden vars efterföljd tillförsäkras med ett system med påföljder för överträdelser. I motsats till en rättsregels klassiska modell, där varje reglering är fullt nödvändig för alla delar av rättsförhållandet och där varje avvikelse medför påföljder för överträdaren och motsvarande "rätt till påföljd" för den sida som åberopar regeln, uppvisar emellertid inte samtliga gemenskapsrättens regler ovanstående karaktärsdrag. Det är nödvändigt att göra åtskillnad mellan de regler som är absolut bindande, dvs. vilka, om de överträds av en part i rättsförhållandet, ger de övriga rätt att kräva att parten i fråga efterlever den eller bestraffas, och de regler som är delvis bindande, dvs. när underlåtenhet att efterleva dem kan leda till att överträdaren bestraffas, men där inte alla övriga parter i rättsförhållandet "har rätt att kräva påföljd".
Det går således inte att på gemenskapsrätten tillämpa den klassiska uppdelningen på "fullständiga" och "ofullständiga" rättsregler, där de sistnämnda, på grund av avsaknaden av bindande verkan, saknar egentliga rättsverkningar. För gemenskapsrättens del är det mer korrekt att skilja mellan fullständigt bindande och delvis bindande rättsregler. Valet av en regels bindande verkan görs av gemenskapsinstitutionerna utifrån den "repressiva" eller "reglerande" funktion som regeln anses ha.

het kan åberopas av en enskild i de nationella domstolarna gentemot tillämpningen av en nationell bestämmelse som inte meddelats de behöriga gemenskapsinstitutionerna. Av särskilt intresse i detta avseende är följande två domar.

43. I målet Enichem Base m. fl. [29] hade domstolen att tolka artikel 3 i rådets direktiv 74/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall, [30] som ålade medlemsstaterna skyldighet att i förväg underrätta kommissionen om varje förslag till bestämmelser på de områden som reglerades av direktivet. Frågorna rörde bland annat innehållet i denna skyldighet och i vilken mån nämnda gemenskapsbestämmelse ger enskilda rätt att inför de nationella domstolarna åberopa att förhandsanmälan av den nationella bestämmelsen inte har skett eller skett för sent, i syfte att bestämmelsen skall ogiltigförklaras eller inte tillämpas.

Efter att ha konstaterat att skyldigheten att göra förhandsanmälan inte saknar rättslig betydelse utan verkligen utgör en generell och verksam skyldighet för de nationella förvaltningarna, kom domstolen fram till att det "varken på grundval av ordalydelsen eller syftet med nämnda bestämmelser i direktivet kan antagas att medlemsstaternas underlåtenhet att uppfylla skyldigheten att göra förhandsanmälan i sig kan medföra att de bestämmelser som på så sätt antagits blir ogiltiga", [31] varför bestämmelsen i fråga följaktligen skulle "tolkas så, att den inte ger enskilda någon rättighet som kan göras gällande vid de nationella domstolarna i syfte att nationella bestämmelser skall ogiltigförklaras eller inte tillämpas". [32] Innan den kom fram till denna lösning anmärkte domstolen att den undersökta bestämmelsen i direktivet "endast ålägger medlemsstaterna en förpliktelse att i rätt tid underrätta kommissionen om de förslag till bestämmelser som avses [i artikeln i direktivet], utan att det föreskrivs något förfarande för kontroll av förslagen på gemenskapsplan och utan att dessa reglers utfärdande görs avhängiga av kommissionens uttryckliga eller tysta godkännande". [33] Den skyldighet som har ålagts medlemsstaterna syftar endast till att förse kommissionen med information, varefter denna vid fall av överträdelser kan vidta vissa bestämda åtgärder, om den anser det ändamålsenligt.

44. Domstolen har följt resonemanget i målet Enichem Base i sin nyligen meddelade dom i målet CIA Security International, [34] men då för att tolka en annan bestämmelse i direktivet, varvid den kom till ett annat slut.

29 — Dom av den 13 juli 1989 i mål 380/87 (REG 1989, s. 2491).

30 — EGT L 194, 25.7.1975, s. 39; svensk specialutgåva, område 15, volym 1, s. 238.

31 — Mål 380/87, Enichem Base m. fl. (ovan fotnot 29), punkt 22.

32 — Ibidem, punkt 24.

33 — Ibidem, punkt 20.

34 — Dom av den 30 april 1996 i mål C-194/94 (REG 1996, s. I-2201).

I artikel 8.1 och 8.2 i rådets direktiv 83/189/EEG av den 28 mars 1983 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter [35] stadgas bland annat följande:

"Medlemsstaterna skall omedelbart till kommissionen anmäla alla förslag till tekniska föreskrifter. ... De skall även ge kommissionen en kort redogörelse för skälen till varför en teknisk föreskrift måste antas ...

Kommissionen skall omedelbart underrätta de övriga medlemsstaterna om förslag som den har mottagit.

Kommissionen och medlemsstaterna kan lämna synpunkter till den medlemsstat som har överlämnat ett förslag till teknisk föreskrift. Medlemsstaten skall så långt möjligt ta hänsyn till dessa". [36]

45. Efter att ha slagit fast att det i bestämmelserna i fråga föreskrivs en ovillkorlig och tillräckligt precis skyldighet för medlemsstaterna att till kommissionen meddela förslag till tekniska föreskrifter undersökte domstolen vilka rättsliga följder som medlemsstaternas åsidosättande av meddelandeskyldigheten får. Den kom fram till slutsatsen att den sistnämnda inte uteslutande rör förhållandet mellan medlemsstaterna och kommissionen på så sätt att den inte kan åberopas av enskilda i de nationella domstolarna. För att slå fast att ovannämnda direktivbestämmelser har bindande verkan även med avseende på en tvist mellan enskilda och en medlemsstat, förde domstolen följande resonemang.

46. Domstolen framhöll dels att direktivet syftar till att skydda varors fria rörlighet genom införande av en förebyggande kontroll och att meddelandeskyldigheten utgör ett väsentligt medel för genomförande av denna gemenskapskontroll. Effektiviteten av denna kontroll stärks ytterligare genom att direktivet tolkas på sådant sätt att ett åsidosättande av anmälningsskyldigheten utgör "ett väsentligt förfarandefel av den arten att det kan medföra att de tekniska föreskrifterna i fråga inte får tillämpas på enskilda". [37]

47. Dels ansåg domstolen att de berörda bestämmelserna i direktivet föreskriver "ett

35 — EGT L 109, 26.4.1983, s. 8; svensk specialutgåva, område 13, volym 12, s. 154, i dess slutliga lydelse i rådets direktiv 88/182/EEG av den 22 mars 1988, EGT L 81, 26.3.1988, s. 75; svensk specialutgåva, område 13, volym 17, s. 36.

36 — Dessutom stadgar artikel 9 i direktiv 83/189/EEG att: "Medlemsstaterna får inte anta ett förslag till teknisk föreskrift före utgången av sex månader från tiden för anmälan enligt artikel 8.1, om kommissionen eller en annan medlemsstat inom tre månader från nämnda tid inkommer med ett detaljerat utlåtande med innebörd att den planerade åtgärden måste ändras".

37 — Mål C-194/94, CIA Security International (ovan fotnot 34), punkt 48 i domen.

gemenskapsrättsligt kontrollförfarande för förslag till nationella föreskrifter och att ikraftträdandedagen för dessa är beroende av att kommissionen godkänner dem eller inte motsätter sig dem". [38]

48. Av dessa skäl, och i motsats till lösningen som har valts i målet Enichem Base m. fl., slog domstolen fast att enskilda kan åberopa bestämmelserna i artiklarna 8 och 9 i direktiv 83/189/EEG i de nationella domstolarna, vilka är skyldiga att vägra tillämpa de nationella tekniska föreskrifter som inte har meddelats i enlighet med direktivet. [39]

49. Av det ovan anförda följer sammantaget att domstolen i målen Enichem Base m. fl. och CIA Security International använt två kriterier, nämligen syftet med den gemenskapsbestämmelse som ålägger skyldigheten att i förväg meddela de nationella bestämmelserna till gemenskapens institutioner och förekomsten eller avsaknaden av ett förfarande för gemenskapskontroll som föregår ikraftsättandet av de nationella bestämmelserna. I fall då båda dessa kriterierna föreligger tillsammans kan åsidosättandet av meddelandeskyldigheten åberopas av den enskilde i de nationella domstolarna och leda till att den ifrågasatta nationella bestämmelsen inte tillämpas.

Jag menar att samma resonemang måste följas även vid besvarandet av den andra tolkningsfrågan i detta mål.

50. Vad beträffar syftet med inte bara artikel 4.3 och artikel 11 i direktivet utan även med direktivet i sin helhet, måste det understrykas att skyldigheten att meddela de metoder som medlemsstaterna tillämpar för att fastställa de övre gränserna för garantin avseende arbetstagarnas utestående fordringar vid arbetsgivarens insolvens endast syftar till att förse kommissionen med information och inte till att skydda löntagarna. Med andra ord har ifrågavarande skyldighet inte upprättats till förmån för de berörda enskilda personerna utan reglerar endast förhållandet mellan kommissionen och medlemsstaterna. För att arbetstagarna skulle kunna åberopa underlåtenheten att meddela de nationella bestämmelserna i syfte att dessa inte skall tillämpas skulle krävas att det ur de ifrågavarande bestämmelsernas ordalydelse och andemening kunde härledas att underrättelsen till kommissionen utgör en av beståndsdelarna i skyddet för de rättigheter och intressen som direktivet har till syfte att säkerställa till förmån för arbetstagarna. [40] En analys av bestämmelserna i artikel 4.3 och artikel 11 i direktivet samt även överväganden i ingressen till detta ger enligt min åsikt

38 — Mål C-194/94, CIA Security International (ovan fotnot 34), punkt 50 i domen.

39 — För det restriktiva sätt på vilket domstolen tolkar och tillämpar skyldigheten till förhandsanmälan, som föreskrivs i direktiv 83/189/EEG, se dom av den 17 september 1996 i mål C-289/94, kommissionen mot Italien (REG 1996, s. I-4405).

40 — Det är precis detta som beaktats vid den teleologiska tolkningen i målet 180/87, Enichem Base m. fl. och mål C-194/94, CIA Security International (ovan fotnot 29 respektive 34).

inte något som helst stöd för att tolka dessa i den riktningen. [41]

51. Ett ännu säkrare kriterium för bedömningen av de rättsliga följderna av underlåtenheten att meddela kommissionen i enlighet med det omtvistade direktivet är om det existerar ett särskilt förfarande för gemenskapskontroll av de nationella bestämmelser som skall anmälas till gemenskapsinstitutionerna eller inte, samt att de nationella bestämmelsernas ikraftsättande görs beroende av den kontrollerande gemenskapsinstitutionens godkännande. Endast förekomsten av en skyldighet till förhandsanmälan är inte tillräcklig. Denna skyldighet måste föreskrivas i direktivet såsom ett inledande stadium av en konkret förebyggande kontroll, utan vilken underlåtenheten att meddela inte är tillräcklig i något fall för att medföra att de nationella bestämmelserna blir ogiltiga eller inte kan tillämpas. [42]

52. En sådan kontroll föreskrivs inte i direktivet. Varken kommissionen eller någon annan gemenskapsinstitution ges någon kontrollbefogenhet i fråga om de meddelade nationella bestämmelserna och inte heller bedöms, eller påverkas, deras innehåll och giltighet på annat sätt. Skillnaderna jämfört med direktiv 83/189, som domstolen undersökte i målet CIA Security International, tror jag är uppenbara. Enligt det sistnämnda direktivet är varje nationellt förslag av teknisk natur, som meddelas gemenskapsinstitutionerna, underkastat ifrågavarande kontroll i samband med vilken de övriga medlemsstaterna underrättas. Kommissionen formulerar, såsom behörig tillsynsmyndighet, sin mening eller kräver uttryckligen att den tekniska föreskriften skall ändras, och kan vidta ingripande åtgärder (lägga förslag till direktiv, inleda ett förfarande enligt artikel 169 i fördraget) om den anser att denna föreskrift inte överensstämmer med den fria rörligheten för varor. Detta speciella förfarande är begränsat i tiden genom vissa konkreta frister under vilka de nationella bestämmelserna förblir utan verkan. Ikraftträdandet av bestämmelserna uppskjuts till en tidpunkt efter utfärdandet av dessa, samt är beroende av resultatet av gemenskapskontrollen.

I brist på en ingående kontroll av de nationella bestämmelserna innan dessa sätts i kraft — och som görs på grundval av en föregående underrättelse till en gemenskapsinstitution och till skydd för enskildas intressen (vars skydd direktivet eftersträvar) — kan enskilda inte åberopa att medlemsstaten har åsidosatt sin skyldighet att i förväg meddela de nationella bestämmelserna för att hindra att en nationell bestämmelse tillämpas, även om denna skyldighet uttryckligen föreskrivs i direktivet.

41 — Av övervägandena i ingressen till direktiv 83/189 framgår tvärtom att den förhandsanmälan till kommissionen som var aktuell i målet CIA Security International (ovan fotnot 34) syftar till att skydda den fria rörligheten för varor, vilket skall ske just genom de behöriga gemenskapsinstitutionernas kontroll av de nationella tekniska föreskrifterna. Förhandsanmälan till gemenskapsinstitutionerna angående existensen av och innehållet i de nationella bestämmelserna utgör uppenbarligen en förutsättning och ett nödvändigt redskap för denna kontroll, som görs till gagn för de personer som vill utnyttja den gemenskapsrättsliga fria rörligheten för varor.

42 — Det är förvisso inte uteslutet att denna underlåtenhet, som utgör ett brott mot en gemenskapsregel, kan utgöra grund för vissa åtgärder eller sanktioner från kommissionens sida gentemot medlemsstaten. Denna fråga rör dock förhållandet mellan kommissionen och medlemsstaten och påverkar inte förhållandet mellan de nationella myndigheterna och enskilda.

53. Av vad ovan anförts följer att skyldigheten att meddela de nationella bestämmelserna, som föreskrivs i artikel 11 och artikel 4.3 i direktivet, inte kan åberopas av enskilda inom ramen för en rättegång i nationell domstol och inte heller kan leda till att dessa nationella bestämmelser ogiltigförklaras eller inte tillämpas. Åtminstone i denna betydelse innehåller dessa bestämmelser inte tillräckligt precisa och ovillkorliga skyldigheter för medlemsstaterna som kan skapa motsvarande rättigheter för enskilda och som kan åberopas i de nationella domstolarna.

54. Vad gäller tvisten som är anhängiggjord vid den nationella domstolen och som gett upphov till ovanstående tolkningsfrågor kan, utifrån min ovan gjorda analys, konstateras att det saknar relevans för utgången av tvisten att undersöka i vilken mån de övre gränser som föreskrivs i den franska arbetslagen för garantin avseende arbetstagarnas utestående fordringar har meddelats till kommissionen eller inte. Av samma skäl saknar de uppgifter som den franska regeringen och kommissionen framlagt [43] till stöd för påståendet att den sistnämnda hade underrättats om existensen av nämnda nationella bestämmelse relevans.

I vilket fall som helst — och i synnerhet om domstolen inte följer det föreslagna svaret — är det enligt min åsikt ändamålsenligt att uppgifterna om de faktiska omständigheterna, som framkommit för första gången under det skriftliga förfarandet i domstolen, vidarebefordras till den nationella domstolen, dvs. Cour d'appel de Douai, för kännedom.

Förslag till avgörande

55. Med hänsyn till det ovan anförda föreslår jag att domstolen besvarar de ställda tolkningsfrågorna på följande sätt:

1) Artikel 4 i rådets direktiv 80/987/EEG av den 20 oktober 1980 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om skydd för arbetstagarna vid arbets-

43 — Se ovan punkt 12 ff.

givarens insolvens ålägger medlemsstaterna en precis och ovillkorlig skyldighet att garantera arbetstagarna betalning av åtminstone det lägsta beloppet enligt garantin för betalning av arbetstagarnas utestående fordringar vid arbetsgivarens insolvens, såsom föreskrivs i artikel 4.1 och 4.2, efter att bland de metoder som föreskrivs i artikel 4.2 ha valt den beräkningsmetod som innebär den lägsta kostnaden för den nationella garantiinstitutionen.

2) Bestämmelserna i artikel 4.3 i ovannämnda direktiv 80/987/EEG har inte i sig själva direkt effekt i den nationella rätten, i den betydelsen att de begränsar arbetstagarnas rättigheter enligt direktivets övriga bestämmelser. Om medlemsstaterna har antagit nationella övre gränser för betalningsansvaret för utestående fordringar enligt artikel 4.3 i ovannämnda direktiv, kan arbetstagarna inte åberopa att den i artikel 4.3 sista stycket och artikel 11 föreskrivna skyldigheten att anmäla dessa nationella gränser till kommissionen har åsidosatts, för att kräva att de nationella domstolarna skall ogiltigförklara eller låta bli att tillämpa dessa gränser.