DOMSTOLENS DOM
av den 8 juni 1994*

Mål C-383/92

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av Karen Banks, rättstjänsten, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Georgios Kremlis, rättstjänsten, Centre Wagner, Kirchberg,

sökande,

mot

Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, företrätt först av Sue Cochrane och därefter av John E. Collins, Treasury Solicitor's Department, i egenskap av ombud, biträdd av Derrick Wyatt, QC, med delgivningsadress i Luxemburg hos Förenade kungarikets ambassad, 14, boulevard Roosevelt,

svarande.

Talan avser fastställelse av att Förenade kungariket har underlåtit att fullgöra sina skyldigheter enligt EEG-fördraget genom att inte i nationell rätt korrekt införliva olika bestämmelser i rådets direktiv 75/129/EEG av den 17 februari 1975 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om kollektiva uppsägningar (EGT nr L 48, s. 29, fransk version; svensk specialutgåva, del 05, volym 01).

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden O. Due, avdelningsordförandena G. F Mancini, J. C. Moitinho de Almeida och Diez de Velasco samt domarna C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse (referent), P. J. G. Kapteyn och J. L. Murray,

* Rättegångsspråk: engelska.

generaladvokat: W. Van Gerven,
justitiesekreterare: J.-G. Giraud,

som beaktat förhandlingsrapporten,

som vid förhandling den 12 januari 1994 hört parternas muntliga framställningar och

som hört generaladvokatens förslag till avgörande vid sammanträde den 2 mars 1994,

meddelar följande

dom

1 I en ansökan, som inkom till domstolens kansli den 21 oktober 1992, har Europeiska gemenskapernas kommission i enlighet med artikel 169 i EEG-fördraget väckt talan om fastställelse av att Förenade kungariket har underlåtit att fullgöra sina skyldigheter enligt EEG-fördraget, genom att inte i nationell rätt korrekt införliva olika bestämmelser i rådets direktiv 75/129/EEG av den 17 februari 1975 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om kollektiva uppsägningar (EGT nr L 48, s. 29, nedan kallat direktivet).

2 Syftet med direktivet, som införts med stöd av bl.a. artikel 100 i EEG-fördraget, är att ge arbetstagare "större skydd vid kollektiva uppsägningar, samtidigt som hänsyn måste tas till behovet av en välbalanserad ekonomisk och social utveckling inom gemenskapen" (första övervägandet). I direktivet konstateras att det trots ökande överensstämmelse fortfarande finns skillnader mellan de i medlemsstaterna gällande bestämmelserna beträffande praktiska och formella förfaranden vid sådana uppsägningar och de åtgärder som särskilt vidtagits för att lindra uppsägningarnas konsekvenser för arbetstagarna (andra övervägandet) och att dessa skillnader kan ha direkt betydelse för den gemensamma marknadens funktion (tredje övervägandet) samt vidare att tillnärmningen av medlemsstaternas lagstiftning om kollektiva uppsägningar därför bör främjas samtidigt som det sker en fortlöpande förbättring i enlighet med artikel 117 i fördraget (femte övervägandet).

3 Enligt artikel 1.1 a i direktivet skall detta tillämpas vid "uppsägningar från arbetsgivarens sida av ett eller flera skäl som inte är hänförliga till berörda arbetstagare personligen" och då antalet uppsägningar motsvarar det av de två i direktivet angivna kriterier som medlemsstaten har valt.

4 I artikel 2 föreskrivs ett förfarande för överläggningar med och information av arbetstagarrepresentanterna.

5 I artiklarna 3 och 4 i direktivet finns bestämmelser för förfarandet vid kollektiva uppsägningar. I enlighet med artikel 3 skall arbetsgivaren skriftligen anmäla alla planerade kollektiva uppsägningar till den berörda myndigheten. Arbetstagarrepresentanterna skall informeras om denna anmälan och får lämna synpunkter till den behöriga myndigheten. I artikel 4 föreskrivs bl. a. att planerade kollektiva uppsägningar får verkställas tidigast 30 dagar efter anmälan till den behöriga myndigheten. Den behöriga myndigheten skall utnyttja denna tidsfrist för att söka lösningar på de problem som uppstår till följd av de planerade kollektiva uppsägningarna.

6 Medlemsstaterna skulle i enlighet med artikel 6.1 i direktivet ha antagit de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet inom två år efter dagen för anmälan. Eftersom direktivet anmäldes till medlemsstaterna den 19 februari 1975 löpte tidsfristen ut den 19 februari 1977.

7 Direktivet införlivades i Förenade kungarikets lagstiftning genom vissa av bestämmelserna i Employment Protection Act 1975 (lag om anställningsskydd från 1975, nedan kallad EPA).

8 Enligt kommissionens uppfattning uppfyller den brittiska lagstiftningen varken kraven i direktivet eller de skyldigheter som följer av artikel 5 i fördraget av följande skäl. För det första säkerställs inte genom EPA att arbetstagarrepresentanterna informeras och får lämna synpunkter i alla de fall som åsyftas i direktivet, eftersom varken den lagen eller någon annan bestämmelse i brittisk rätt innehåller någon föreskrift om utseende av arbetstagarrepresentanter när arbetsgivaren vägrar godta sådana. För det andra är EPA:s tillämpningsområde, som är begränsat till "uppsägningar av ekonomiska skäl", snävare än direktivets, som omfattar alla uppsägningar som inte är hänförliga till berörd arbetstagare personligen. För det tredje innebär EPA inte ett säkerställande av att överläggningarna med arbetstagarna äger rum i syfte att söka nå en överenskommelse och finna olika möjligheter att undvika uppsägningar eller lindra konsekvenserna av dessa. För det fjärde innehåller EPA inga föreskrifter om effektiva påföljder för en arbetsgivare som under-

låter att fullgöra den skyldighet att informera och överlägga med arbetstagarrepresentanterna han har enligt direktivet.

Den första anmärkningen

9 Kommissionens första anmärkning gäller införlivandet i brittisk rätt av artiklarna 2 och 3 i direktivet.

10 Enligt artikel 2 i direktivet skall en arbetsgivare som överväger kollektiva uppsägningar inleda överläggningar med arbetstagarrepresentanterna i syfte att söka nå en överenskommelse. Dessa överläggningar skall i vart fall omfatta olika möjligheter att undvika uppsägningar eller att minska antalet berörda arbetstagare samt att lindra konsekvenserna av uppsägningarna. Arbetsgivaren skall förse arbetstagarrepresentanterna med all relevant information och skall i vart fall skriftligen uppge skälen till uppsägningarna, antalet arbetstagare som skall bli uppsagda, antalet arbetstagare som normalt sysselsätts samt den tidsperiod under vilken uppsägningarna skall verkställas.

11 I enlighet med artikel 3 i direktivet skall arbetsgivaren skriftligen anmäla alla planerade kollektiva uppsägningar till den berörda myndigheten. En sådan anmälan skall innehålla all relevant information beträffande de planerade kollektiva uppsägningarna, överläggningarna med arbetstagarrepresentanterna och de övriga uppgifter som anges i artikel 2 i direktivet (artikel 3.1). En kopia av anmälan skall tillställas arbetstagarrepresentanterna, som får lämna synpunkter till den behöriga myndigheten (artikel 3.2).

12 Enligt artikel 1.1 b i direktivet avses med arbetstagarrepresentanter "arbetstagarnas representanter enligt medlemsstaternas lag eller praxis".

13 Kommissionen har gjort gällande att Förenade kungariket underlåtit att fullgöra sina skyldigheter enligt artiklarna 2 och 3 i direktivet, genom att inte ha infört ett system för utseende av arbetstagarrepresentanter i företag där arbetsgivaren vägrar godta sådana. Enligt kommissionens uppfattning måste medlemsstaterna för att artiklarna 2 och 3 i direktivet skall ha ändamålsenlig verkan vidta alla åtgärder för att det – med vissa undantag – skall utses arbetstagarrepresentanter i företagen, eftersom de i direktivet angivna skyldigheterna att informera och överlägga med arbetstagarrepresentanterna samt dessas rätt att lämna synpunkter till den behöriga myndigheten enligt direktivet annars inte tillgodoses. Kommissionen har gjort gällande att brittisk rätt inte uppfyller detta krav genom att förhindra att arbetstagarrepresentanter utses i företag där arbetsgivaren motsätter sig detta.

14 Förenade kungarikets regering har vitsordat att arbetstagarrepresentationen i de brittiska företagen traditionellt bygger på arbetsgivarnas frivilliga godkännande av fackföreningarna, varför en arbetsgivare som inte godkänner någon fackförening inte omfattas av de skyldigheter som föreskrivs i direktivet. Regeringen har emellertid hävdat att avsikten med direktivet inte varit att nationella bestämmelser eller nationell praxis vad gäller utseende av arbetstagarrepresentanter skulle ändras. Den har påpekat att direktivet, i enlighet med vad som anges i dess artikel 1.1 b, med arbetstagarrepresentanter avser arbetstagarrepresentanter "enligt medlemsstaternas lag eller praxis". Regeringen i fråga har även gjort gällande att direktivet endast avser att få till stånd en partiell harmonisering av bestämmelserna om skydd för arbetstagarnas rättigheter vid kollektiva uppsägningar och att det inte innebär att medlemsstaterna måste införa en särskild arbetstagarrepersentation för att uppfylla skyldigheterna enligt direktivet.

15 Den brittiska regeringens ståndpunkt kan inte godtas.

16 Genom harmoniseringen av de bestämmelser som är tillämpliga vid kollektiva uppsägningar har gemenskapslagstiftarens avsikt varit både att säkerställa ett jämförbart skydd för arbetstagarnas rättigheter i de olika medlemsstaterna och att sammanjämka de kostnader som detta skydd innebär för företagen i gemenskapen.

17 För detta ändamål fastslås i artiklarna 2 och 3.2 i direktivet principen att arbetstagarrepresentanterna skall informeras och att överläggningar skall hållas med dessa om de närmare villkoren för de planerade kollektiva uppsägningarna och om möjligheten att begränsa antalet uppsagda eller konsekvenserna av uppsägningarna samt att dessa representanter skall ges möjlighet att lämna synpunkter till den behöriga myndigheten.

18 I enlighet med artikel 6.1 hade medlemsstaterna en tidsfrist på två år från dagen för anmälan av direktivet för att om så krävdes ändra den nationella lagstiftningen i syfte att på denna punkt anpassa den till direktivet.

19 I motsats till vad den brittiska regeringen har hävdat ger lydelsen i artikel 1.1 b i direktivet inte upphov till något tvivel om tolkningen av artiklarna 2 och 3.2 i direktivet. Artikel 1.1 b i direktivet hänvisar nämligen inte helt förbehållslöst till medlemsstaternas gällande bestämmelser om utseende av arbetstagarrepresentanter. Den överlåter endast på medlemsstaterna att bestämma hur arbetstagarrepresentanterna, som beroende på omständig-

heterna skall eller kan delta i förfarandet vid den kollektiva uppsägningen enligt artiklarna 2 och 3.2, skall utses.

20 Den av den brittiska regeringen föreslagna tolkningen skulle innebära att medlemsstaterna hade rätt att bestämma i vilka fall arbetstagarrepresentanterna kan informeras, ges tillfälle till överläggningar och ingripa, eftersom det endast är möjligt att informera arbetstagarrepresentanter, överlägga med dessa och låta dem inkomma med synpunkter till den behöriga myndigheten i företag där arbetstagarrepresentanter skall utses enligt den nationella lagstiftningen. En sådan tolkning skulle således göra det möjligt för medlemsstaterna att beröva artiklarna 2 och 3.2 i direktivet deras fulla verkan.

21 Domstolen har emellertid redan, särskilt i en dom av den 6 juli 1982 i mål 61/81 Kommissionen mot Förenade kungariket (Rec. s. 2601), funnit att en nationell lagstiftning som gör det möjligt att lägga hinder i vägen för ett skydd som genom ett direktiv villkorslöst tillförsäkrats arbetstagarna strider mot gemenskapsrätten.

22 Förenade kungarikets regering har också hävdat att direktivet inte innebär att medlemsstaterna måste införa ett särskilt system för arbetstagarrepresentation med det enda syftet att fullgöra skyldigheterna enligt direktivet när ett företag saknar sådan representation i enlighet med nationell rätt.

23 Även om direktivet inte innehåller någon bestämmelse som uttryckligen skall reglera ett sådant fall, berörs inte artiklarna 2, 3 i förening med 6 i direktivet härav. I enlighet med dessa bestämmelser är medlemsstaterna skyldiga att vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att arbetstagarna i samband med kollektiva uppsägningar informeras, ges tillfälle till överläggningar och att komma med synpunkter genom sina representanter.

24 Slutligen kan Förenade kungarikets regering inte heller stödja sig på det förhållandet att direktivet endast innebär en partiell harmonisering av bestämmelserna om arbetstagarskydd och inte har till syfte att ändra de nationella bestämmelserna om arbetstagarrepresentation.

25 Genom direktivet uppnås förvisso endast en partiell harmonisering av bestämmelserna om arbetstagarskydd vid kollektiva uppsägningar (se i detta sammanhang dom av den 12 februari 1985 i mål 284/83 Nielsen & Søn, Rec. s. 553). Detta har alltså inte till syfte att åstadkomma harmonisering av samtliga nationella system för arbetstagarrepresentation i företag. Det förhållandet att harmoniseringen är begränsad kan emellertid inte medföra att

direktivet – och i synnerhet artiklarna 2 och 3 – berövas sin ändamålsenliga verkan. Det kan framför allt inte utgöra något hinder för medlemsstaternas skyldighet att vidta alla nödvändiga åtgärder för att arbetstagarrepresentanter skall utses för att uppfylla kraven enligt artiklarna 2 och 3 i direktivet.

26 Förenade kungarikets regering har själv medgett att de arbetstagare som berörs av kollektiv uppsägning i enlighet med gällande brittisk rätt inte åtnjuter sådant skydd som avses i artikel 6 i direktivet för det fall arbetsgivaren motsätter sig arbetstagarrepresentation i sitt företag.

27 Under dessa omständigheter skall brittisk rätt, enligt vilken en arbetsgivare kan lägga hinder i vägen för det arbetstagarskydd som föreskrivs i artiklarna 2 och 3 i direktivet, anses strida mot dessa artiklar (se även ovannämnda dom i målet mellan Kommissionen och Förenade kungariket).

28 Härav följer att kommissionens första anmärkning skall anses välgrundad.

Den andra anmärkningen

29 Kommissionen har hävdat att bestämmelserna i EPA har ett mer begränsat tillämpningsområde än direktivets bestämmelser. Enligt kommissionen är EPA i enlighet med dess artiklar 99 och 100 endast tillämplig vid "uppsägningar av ekonomiska skäl", dvs. är EPA i enlighet med de brittiska domstolarnas tolkning av ifrågavarande uttryck endast tillämplig i fall där ett företag upphör med eller inskränker sin verksamhet eller där efterfrågan på en viss typ av arbete minskar, medan direktivet däremot i enlighet med dess artikel 1.1 a skall tillämpas vid "kollektiva uppsägningar", dvs. uppsägningar av ett eller flera skäl som inte är hänförliga till arbetstagaren personligen, vilket även omfattar andra fall än "uppsägningar av ekonomiska skäl".

30 Förenade kungarikets regering medgav i sitt svar på kommissionens formella underrättelse att direktivet på den punkten inte till fullo genomförts i brittisk rätt.

31 Enligt artikel 1.1 a i direktivet avses med kollektiva uppsägningar sådana "uppsägningar från arbetsgivarens sida av ett eller flera skäl som inte är hänförliga till berörda arbetstagare personligen" och då antalet uppsägningar motsvarar det av två i direktivet angivna kriterier som medlemsstaten har valt.

32 Det är tillräckligt att konstatera att begreppet "uppsägningar av ekonomiska skäl", som är avgörande för EPA:s tillämpningsområde och vars tolkning av kommissionen inte ifrågasatts av den brittiska regeringen, inte omfattar alla de fall av "kollektiva uppsägningar" som avses i direktivet. Som kommissionen framhållit, omfattar det framför allt inte fall där arbetstagarna sägs upp till följd av omorganisation inom företaget vilken saknar samband med verksamhetens omfattning.

33 Kommissionens andra anmärkning skall därför anses välgrundad.

Den tredje anmärkningen

34 Kommissionen har hävdat att artikel 2.1 och 2.2 i direktivet inte införlivats fullt ut i EPA, eftersom arbetsgivaren i enlighet med lagen i fråga endast är skyldig att överlägga med representanter från fackföreningarna med anledning av de planerade uppsägningarna, att ta "hänsyn till" och bemöta representanternas synpunkter och, om han bortser från dem, "uppge skälen härför", medan han däremot enligt artikel 2.1 i direktivet är skyldig att inleda överläggningar med arbetstagarrepresentanterna "i syfte att söka nå en överenskommelse", varvid dessa överläggningar enligt artikel 2.2 i direktivet i vart fall "skall omfatta olika möjligheter att undvika kollektiva uppsägningar eller att minska antalet berörda arbetstagare samt att lindra konsekvenserna av uppsägningarna".

35 Den brittiska regeringen har medgett att dess lagstiftning inte är förenlig med direktivet på denna punkt.

36 Det är i detta avseende tillräckligt att påpeka att arbetsgivaren enligt bestämmelserna i EPA inte är skyldig att inleda överläggningar med arbetstagarrepresentanterna "i syfte att söka nå en överenskommelse", vilket krävs enligt artikel 2.1 i direktivet, och att det i dessa inte klart anges att överläggningarna i vart fall skall omfatta "olika möjligheter att undvika kollektiva uppsägningar eller att minska antalet berörda arbetstagare samt att lindra konsekvenserna av uppsägningarna", vilket krävs enligt artikel 2.2 i direktivet.

37 Kommissionens tredje anmärkning skall därför anses välgrundad.

Den fjärde anmärkningen

38 Kommissionen har hävdat att Förenade kungarikets regering underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 5 i fördraget, eftersom de påföljder som föreskrivs i EPA vid underlåtenhet från arbetsgivarens sida att uppfylla sina skyldigheter att överlägga med och informera arbetstagarrepresentanterna inte är tillräckligt avskräckande. Kommissionen har gjort gällande att det skadestånd som arbetsgivaren i förekommande fall kan förpliktas att betala till arbetstagarna om han inte överlägger med eller informerar dessas representanter, helt eller delvis ersätter de belopp som han är skyldig att betala arbetstagarna.

39 Förenade kungarikets regering har medgett att dess lagstiftning inte är förenlig med kraven i fördraget på denna punkt och har inskränkt sig till att framhålla att ett lagförslag lagts fram för parlamentet för att råda bot härpå.

40 När ett gemenskapsdirektiv inte innehåller någon särskild påföljd vid överträdelse av dess bestämmelser eller någon hänvisning i detta hänseende till nationella lagar och andra författningar, är medlemsstaterna enligt artikel 5 i fördraget skyldiga att vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa gemenskapsrättens tillämplighet och verkan. För detta ändamål skall medlemsstaterna, som dock har möjlighet att välja påföljder, ombesörja att överträdelser av gemenskapsrätten beivras enligt regler motsvarande de materiella och processuella regler som gäller för överträdelser av samma art och svårighetsgrad enligt nationell rätt. Påföljderna skall dock under alla omständigheter vara effektiva, stå i rimlig proportion till överträdelsen samt vara avskräckande (se vad gäller förordningar dom av den 21 september 1989 i mål 68/88 Kommissionen mot Grekland, Rec. s. 2965, punkterna 23 och 24, och dom av den 2 oktober 1991 i mål C-7/90 Vandevenne m. fl., Rec. s. I-4371, punkt 11).

41 I föreliggande fall följer det av ordalydelsen i artikel 102.3 i EPA att den ersättning i form av en "protective award" som arbetsgivaren i förekommande fall kan förpliktas att betala till en uppsagd arbetstagare om han inte iakttagit skyldigheten enligt lagen att informera och överlägga med arbetstagarrepresentanterna, kan dras av från de belopp som denne i övrigt kan vara skyldig att utge till samma arbetstagare enligt anställningsavtalet med denne eller till följd av brott mot detta avtal, om ifrågavarande belopp överstiger ersättningen i form av "protective award", och omvänt att alla belopp som sålunda tillkommer den anställde skall dras av från ersättningen i form av "protective award" om denna överstiger dessa belopp.

42 Genom att föreskriva att ersättningen i form av "protective award" helt eller delvis kan dras av från de belopp som arbetsgivaren i övrigt kan förpliktas att utge till arbetstagaren i enlighet med anställningsavtalet eller till följd av brott mot detta, har den brittiska lagstiftaren i stor utsträckning berövat påföljden dess faktiska verkan och avskräckande karaktär. Dessutom innebär påföljden endast en bestraffning för arbetsgivaren – och då endast en lätt eller måttlig sådan – i den mån som den ersättning i form av "protective award" denne förpliktas betala överstiger de belopp som han i övrigt är skyldig att utge till berörd arbetstagare.

43 Kommissionens fjärde anmärkning skall därför anses välgrundad.

44 Det följer av föregående överväganden att Förenade kungariket har underlåtit att fullgöra sina skyldigheter enligt direktivet och artikel 5 i EEG-fördraget, genom att inte införa föreskrifter om utseende av arbetstagarrepresentanter i fall där arbetsgivaren motsätter sig detta, genom att göra tillämpningsområdet för de lagbestämmelser som har till syfte att genomföra direktivet snävare än direktivets tillämpningsområde, genom att inte kräva att den arbetsgivare som planerar genomföra kollektiva uppsägningar skall inleda överläggningar med arbetstagarrepresentanterna i syfte att söka nå en överenskommelse på det område som anges i direktivet och genom att inte föreskriva om effektiva påföljder i fall där överläggningar med arbetstagarrepresentanterna i enlighet med direktivets krav inte ägt rum.

Rättegångskostnader

45 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

46 Förenade kungariket har tappat målet och skall därför ersätta rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

följande dom:

1) **Förenade kungariket har underlåtit att fullgöra sina skyldigheter enligt rådets direktiv 75/129/EEG av den 17 februari 1975 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om kollektiva uppsägningar och artikel 5 i EEG-fördraget, genom att inte införa föreskrifter om utseende av arbetstagarrepresentanter i fall där arbetsgivaren motsätter sig detta, genom att göra tillämpningsområdet för de lagbestämmelser som har till syfte att genomföra direktivet snävare än direktivets tillämpningsområde, genom att inte kräva att den arbetsgivare som planerar genomföra kollektiva uppsägningar skall inleda överläggningar med arbetstagarrepresentanterna i syfte att söka nå en överenskommelse på det område som anges i direktivet och genom att inte föreskriva om effektiva påföljder i fall där överläggningar med arbetstagarrepresentanterna i enlighet med direktivets krav inte ägt rum.**

2) **Förenade kungariket skall ersätta rättegångskostnaderna.**

Due Mancini Moitinho de Almeida

Diez de Velasco Kakouris Joliet

Schockweiler Rodríguez Iglesias Grévisse

Kapteyn Murray

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 8 juni 1994.

R. Grass
Justitiesekreterare

O. Due
Ordförande