DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 11 november 2004 *

I mål C-425/02,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 234 EG, som framställts av Cour administrative (Luxemburg), genom beslut av den 21 november 2002 som inkom till domstolen den 25 november 2002, i målet mellan

Johanna Maria Delahaye, gift Boor,

och

Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative,

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden C.W.A. Timmermans, samt domarna C. Gulmann och N. Colneric (referent),

* Rättegångsspråk: franska.

generaladvokat: P. Léger,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören Múgica Arzamendi,

med beaktande av det skriftliga förfarandet och efter att förhandling hållits den 6 maj 2004,

med beaktande av de yttranden som avgivits av:

— Johanna Maria Delahaye, gift Boor, genom R. Assa och N. Prüm–Carré, avocats,

— Luxemburgs regering, genom S. Schreiner, i egenskap av ombud, biträdd av A. Rukavina, avocat,

— Italiens regering, genom I.M. Braguglia och D. Del Gaizo, båda i egenskap av ombud, biträdda av A. Gingolo, avvocato dello Stato,

— Portugals regering, genom L. Inez Fernandes och M.A. Seiça Neves, båda i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom A. Aresu och D. Martin, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 17 juni 2004 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser i huvudsak tolkningen av rådets direktiv 77/187/EEG av den 14 februari 1977 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om skydd för arbetstagares rättigheter vid överlåtelse av företag, verksamheter eller delar av verksamheter (EGT L 61, s. 26; svensk specialutgåva, område 5, volym 2, s. 91).

2 Denna begäran har framställts inom ramen för en tvist mellan Johanna Maria Delahaye, gift Boor, och ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative (ministern för offentliganställda och administrativa reformer) angående den senares beslut att inte bibehålla den lön som följer av det anställningsavtal som ursprungligen ingicks mellan Johanna Maria Delahaye och Foprogest ASBL (sammanslutning utan vinstsyfte) (nedan kallad Foprogest), som är en privaträttslig juridisk person, efter det att den luxemburgska staten övertagit dess verksamhet.

Tillämpliga bestämmelser

Gemenskapslagstiftningen

3 I artikel 1.1 i direktiv 77/187 föreskrivs följande:

"Detta direktiv skall tillämpas vid överlåtelse[*] av ett företag, en verksamhet eller del av en verksamhet till en annan arbetsgivare genom lagenlig överlåtelse[*] eller fusion." [* I överensstämmelse med andra språkversioner av direktivet används i stället för uttrycket "överlåtelse ... genom lagenlig överlåtelse" nedan uttrycket "övergång ... till följd av avtal". Övers. anm.]

4 I artikel 2 i samma direktiv föreskrivs följande:

"I detta direktiv avses med

...

b) förvärvare: varje fysisk eller juridisk person som till följd av en [övergång] enligt artikel 1.1 blir arbetsgivare för företaget, verksamheten eller del av verksamheten,

..."

5 I artikel 3.1 och 3.2 i detta direktiv föreskrivs följande:

"1. Överlåtarens rättigheter och skyldigheter på grund av ett anställningsavtal eller ett anställningsförhållande som gäller vid tidpunkten för [övergången] enligt artikel 1.1 skall till följd av sådan [övergång] övergå på förvärvaren.

...

2. Efter [övergången] enligt artikel 1.1 skall förvärvaren vara bunden av villkoren i löpande kollektivavtal på samma sätt som överlåtaren var bunden av dessa villkor till dess att avtalets giltighetstid ... löpt[e] ut eller ett nytt kollektivavtal ... börja[de] gälla.

Medlemsstaterna får begränsa den period under vilken de skall vara bundna av ett sådant avtal, med det förbehållet att den inte får vara kortare än ett år."

6 Artikel 4 i samma direktiv har följande ordalydelse:

"1. [Övergången] av ett företag, en verksamhet eller en del av en verksamhet skall i sig inte utgöra skäl för uppsägning från överlåtarens eller förvärvarens sida. Denna

bestämmelse skall dock inte hindra uppsägningar som sker av ekonomiska, tekniska eller organisatoriska skäl där förändringar i arbetsstyrkan ingår.

...

2. Om anställningsavtalet eller anställningsförhållandet upphör därför att [övergången] enligt artikel 1.1 medför en genomgripande förändring av arbetsvillkoren som är till nackdel för arbetstagaren, skall arbetsgivaren anses vara ansvarig för att anställningsavtalet eller anställningsförhållandet har upphört."

7 Direktiv 77/187 har ändrats genom rådets direktiv 98/50/EG av den 29 juni 1998 (EGT L 201, s. 88). Införlivandefristen löpte, enligt artikel 2 i detta direktiv, ut den 17 juli 2001.

8 Genom rådets direktiv 2001/23/EG av den 12 mars 2001 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om skydd för arbetstagares rättigheter vid överlåtelse av företag, verksamheter eller delar av företag eller verksamheter (EGT L 82, s. 16) har direktiv 77/187 kodifierats, med beaktande av de ändringar som gjorts genom direktiv 98/50.

Den nationella lagstiftningen

9 I artikel 36 i loi sur le contrat de travail (lagen om anställningsavtal) av den 24 maj 1989 (Mém. A 1989, s. 611) (nedan kallad lagen av den 24 maj 1989) föreskrivs följande:

"1) Om arbetsgivarens situation förändras, särskilt genom arv, försäljning, fusion, omstrukturering av fonder eller bolagisering, kvarstår samtliga anställningsavtal som var i kraft vid tidpunkten för förändringen mellan den nye arbetsgivaren och företagets anställda.

2) En övergång av en verksamhet genom avtal eller fusion skall inte i sig utgöra skäl för uppsägning från överlåtarens eller förvärvarens sida.

Om anställningsavtalet upphör därför att övergången medför en genomgripande förändring av arbetsvillkoren som är till nackdel för den anställde, skall arbetsgivaren anses vara ansvarig för att anställningsavtalet har upphört.

..."

10 I artikel 37 i samma lag föreskrivs följande:

"Varje ändring i avtalets grundläggande klausuler som är till nackdel för arbetstagaren skall, för att avtalet inte skall vara ogiltigt, meddelas arbetstagarna på det sätt och inom den tidsfrist som anges i artiklarna 19 och 20 samt ge en upplysning om när den träder i kraft. Om så är fallet kan arbetstagaren begära att arbetsgivaren skall ange grunderna för förändringen och arbetsgivaren skall ange dessa grunder på det sätt och inom den tidsfrist som anges i artikel 22.

...

Om anställningsavtalet upphör på grund av att arbetstagaren inte accepterar den förändring som den meddelats, utgör det en uppsägning som kan bli föremål för en sådan talan vid domstol som avses i artikel 28."

11 Vad beträffar lönen för de anställda hos den luxemburgska staten regleras villkor och belopp i storhertiglig förordning.

Målet vid den nationella domstolen

12 Johanna Maria Delahaye, gift Boor, var anställd hos Foprogest. Det fanns inte något kollektivavtal som var tillämpligt på hennes lön.

13 Foprogest har bland annat som målsättning att erbjuda och genomföra olika former av utbildningsverksamhet för att förbättra situationen för arbetssökande och arbetslösa i syfte att främja deras integration eller återinträde i arbetslivet. Nämnda sammanslutnings tillgångar utgjordes huvudsakligen av bidrag, gåvor och legat.

14 Foprogests verksamhet övertogs av den luxemburgska staten, närmare bestämt av ministre de l'Éducation nationale, de la Formation professionnelle et des Sports (ministern för allmän utbildning, yrkesutbildning och idrott). Den verksamhet som på detta sätt övertagits skulle fortsättningsvis utövas såsom en offentlig och administrativ tjänst.

15 Johanna Maria Delahaye anställdes av den luxemburgska staten med verkan från och med den 1 januari 2000. Även andra arbetstagare som tidigare varit anställda hos Foprogest fick ny anställning hos den luxemburgska staten. Med anledning av denna övergång av arbetstagare ingicks flera nya anställningsavtal mellan den nye arbetsgivaren och de berörda arbetstagarna. Det var mot den bakgrunden som Johanna Maria Delahaye den 22 december 1999 ingick ett avtal om tillsvidareanställning med den berörda ministern.

16 Med stöd av den storhertigliga förordningen om statsanställdas lönevillkor, erhöll Johanna Maria Delahaye en lägre lön jämfört med vad hon erhöll enligt det anställningsavtal som ursprungligen ingåtts med Foprogest.

17 Vid förhandlingen gjorde hon gällande att hon av den luxemburgska staten, utan hänsyn till tjänstetid, hade placerats i den högsta löneklassen i första lönegraden

enligt löneskalan, vilket innebar att hon förlorade 37 procent av sin månadslön. Den luxemburgska regeringen invände inte häremot.

18 Parterna vid den nationella domstolen är i huvudsak oeniga avseende huruvida staten, efter den ifrågavarande övergången, är skyldig att bibehålla de anställdas samtliga rättigheter, däribland rätten till den lön som följer av det anställningsavtal som ingåtts mellan arbetstagarna och den överlåtande sammanslutningen.

Tolkningsfrågan

19 Den nationella domstolen har angivit att parterna är överens om att det föreligger en övergång av verksamhet i den mening som avses i artikel 36 i lagen av den 24 maj 1989, vilket även överensstämmer med den nationella domstolens uppfattning.

20 Samma domstol har uttryckligen lämnat följande argument, som anförts av motparten i målet vid den nationella domstolen, utan avseende. Enligt detta argument finns det grund för att ifrågasätta den omständigheten att verksamheten i fråga har klassificerats såsom ekonomisk verksamhet, eftersom det rör sig om verksamhet för att motverka arbetslöshet, vilket kan omfattas av begreppet myndighetsutövning. Härvid har den nationella domstolen hänvisat till domstolens dom av den 19 maj 1992 i mål C-29/91, Redmond Stichting (REG 1992, s. I-3189; svensk specialutgåva, volym 12, s. I-87), på området för hjälpverksamhet för missbrukare, av den 10 december 1998 i de förenade målen C-173/96 och C-247/96, Hidalgo m.fl. (REG 1998, s. I-8237), på området för hemtjänst, och av den 26 september 2000 i mål C-175/99, Mayeur (REG 2000, s. I-7755).

21 Mot bakgrund av denna rättspraxis har den nationella domstolen angivit att det i målet vid den nationella domstolen har skett en övergång av verksamhet i den mening som avses i de gemenskapsrättsliga bestämmelserna.

22 Enligt denna domstol skall det, med beaktande av föremålet för tvisten såsom det föreligger i andra instans, således prövas huruvida artikel 36 i lagen av den 24 maj 1989, som skall tillämpas mot bakgrund av gemenskapsrättsliga bestämmelser, bland annat direktiven 77/187 och 98/50 som båda numera återfinns i direktiv 2001/23, innebär att en överföring av de anställdas rättigheter och skyldigheter, i de fall där det rör sig om en övergång till den offentliga sektorn, endast möjliggörs, såsom har fastställts i den överklagade domen, "i den mån de är förenliga med offentligrättsliga bestämmelser". Det är med andra ord fråga om huruvida staten, i egenskap av förvärvare, kan byta ut sitt ersättningssystem vad beträffar anställda mot de bestämmelser som gällde enligt det tidigare anställningsavtalet.

23 Den nationella domstolen har påpekat att de gemenskapsrättsliga bestämmelserna i princip innebär att vid övergång av verksamhet skall överlåtarens — i förevarande fall Foprogest — rättigheter och skyldigheter med anledning av denna övergång övergå till förvärvaren — i förevarande fall den luxemburgska staten. Dessutom föreskrivs i artikel 36 i lagen av den 24 maj 1989 att, om så är fallet, alla gällande anställningsavtal består mellan den nya arbetsgivaren och de anställda i företaget.

24 Vidare har den nationella domstolen erinrat om att det i artikel 4.2 i direktiv 77/187, vars innehåll återfinns i artikel 36.2 andra stycket i lagen av den 24 maj 1989, föreskrivs att om anställningsavtalet eller anställningsförhållandet sägs upp med anledning av att övergången medför en genomgripande förändring av arbetsvillkoren som är till nackdel för arbetstagarna, skall arbetsgivaren anses vara ansvarig för att anställningsavtalet har upphört.

25 Den anser att även om bestämmelserna i artikel 4.2 i samma direktiv aktualiseras i samband med uppsägningar av anställningsförhållanden, är det inte desto mindre nödvändigt att dra slutsatsen att det är möjligt att ändra arbetstagarnas situation med anledning av övergången.

26 Frågan kvarstår således om förvärvaren, den luxemburgska staten, på grund av nationell offentligrättslig lagstiftning, kan påtvinga de arbetstagare som övertagits i samband med övergången ändrade lönevillkor, vilket i förekommande fall innebär att arbetstagaren kan inleda ett förfarande för uppsägning av arbetsförhållandet på de villkor som föreskrivs i artikel 4.2 i direktiv 77/187, eller om principen att avtalet består tvingar staten att bibehålla den lön som gäller enligt ursprungsavtalet, utan hänsyn till den egna lagstiftningen.

27 Mot bakgrund härav har Cour administrative beslutat att vilandeförklara målet och att ställa följande tolkningsfråga till domstolen:

"Kan staten, i egenskap av förvärvare, mot bakgrund av de ovan angivna bestämmelserna i direktiv[en] 77/187/EEG, 98/50/EG och 2001/23/EG vid ett fall av övergång av en sammanslutning utan vinstsyfte, som är en privaträttslig juridisk person, till staten, tillåtas att genomföra övertagandet av överlåtarens rättigheter och skyldigheter, endast i den mån de är förenliga med de egna offentligrättsliga reglerna, bland annat vad avser lön där villkor och ersättningsbelopp fastställs genom luxemburgsk lagstiftning, varvid för övrigt gäller att av ställningen som statsanställd följer, för de berörda anställda, fördelar föreskrivna i lag bland annat vad avser karriär och anställningstrygghet och att berörda anställda, i fall av oenighet avseende 'genomgripande förändring' i anställningsförhållandet i den mening som avses i artikel 4.2 i direktiven, behåller rätten att säga upp detta arbetsförhållande i enlighet med de villkor som har fastställts i den ifrågavarande texten?"

Bedömning av tolkningsfrågan

28 Av de skäl som generaladvokaten har anfört i punkt 27 i sitt förslag till avgörande är direktiven 98/50 och 2001/23 inte tillämpliga i målet vid den nationella domstolen. Följaktligen är endast tolkningen av direktiv 77/187 av betydelse.

29 Den nationella domstolen har ställt sin fråga för att få klarhet i huruvida sistnämnda direktiv utgör hinder för att staten, vid ett fall av övergång av en privaträttslig juridisk persons verksamhet till staten, i egenskap av ny arbetsgivare sänker de berörda arbetstagarnas löner för att följa gällande nationella bestämmelser avseende statsanställda.

30 Det skall härvid erinras om att, enligt domstolens rättspraxis, omfattas en övergång av en privaträttslig juridisk persons ekonomiska verksamhet till en offentligrättslig juridisk person i princip av tillämpningsområdet för direktiv 77/187. En omorganisation av den offentliga förvaltningen eller en överföring av förvaltningsuppgifter från en myndighet till en annan utgör däremot inte någon övergång av verksamhet i nämnda direktivs mening (dom av den 15 oktober 1996 i mål C-298/94, Henke, REG 1996, s. I-4989, punkt 14, och domen i det ovannämnda målet Mayeur, punkterna 29–34).

31 Enligt artikel 3.1 i direktiv 77/187 skall överlåtarens rättigheter och skyldigheter på grund av ett anställningsavtal eller ett anställningsförhållande till följd av övergången övergå på förvärvaren.

32 Mot bakgrund av att direktiv 77/187 endast avser en tillnärmning av en del av det ifrågavarande området (se, bland annat, dom av den 10 februari 1988 i mål 324/86, "Daddy's Dance Hall", REG 1988, s. 739, punkt 16, och av den 6 november 2003 i mål C-4/01, Martin m.fl., REG 2003, s. I-12859, punkt 41), utgör nämnda direktiv inte hinder för att, vid ett fall av övergång av en verksamhet till en offentligrättslig juridisk person, tillämpa nationella bestämmelser enligt vilka privaträttsliga anställningsavtal skall sägas upp (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Mayeur, punkt 56). En sådan uppsägning skall emellertid bedömas, i enlighet med artikel 4.2 i direktiv 77/187, som en genomgripande förändring av arbetsvillkoren som en direkt följd av övergången som är till nackdel för arbetstagaren, vilket innebär att arbetsgivaren i ett sådant fall skall anses vara ansvarig för att anställningsavtalet har upphört (se domen i det ovannämnda målet Mayeur, punkt 56).

33 Detsamma gäller då tillämpningen av nationella bestämmelser avseende statsanställda innebär en minskning av lönen för de arbetstagare som berörs av övergången, vilket är fallet i målet vid den nationella domstolen. En sådan minskning skall, om den är genomgripande, anses utgöra en genomgripande förändring av arbetsvillkoren som är till nackdel för de ifrågavarande arbetstagarna i den mening som avses i artikel 4.2 i direktivet.

34 Dessutom skall de behöriga myndigheter som skall tillämpa och tolka den nationella rätten avseende statsanställda i största möjliga utsträckning göra det mot bakgrund av syftet med direktiv 77/187. Det skulle strida mot grundtanken i nämnda direktiv att inte beakta tjänsteåren för den arbetstagare som övertagits, i den mån en statsanställds tjänstetid beaktas vid beräkningen av lön enligt de nationella bestämmelser som avser statsanställda.

35 Tolkningsfrågan skall således besvaras så, att direktiv 77/187 skall tolkas på så sätt att det i princip inte utgör hinder för att staten, vid ett fall av övergång av en privaträttslig juridisk persons verksamhet till staten, i egenskap av ny arbetsgivare sänker de berörda arbetstagarnas löner för att följa gällande nationella bestämmelser avseende statsanställda. De behöriga myndigheter som skall tillämpa och tolka nämnda bestämmelser skall emellertid i största möjliga utsträckning göra det mot bakgrund av syftet med nämnda direktiv och bland annat beakta arbetstagarens tjänstetid, i den mån en statsanställds tjänstetid beaktas vid beräkningen av lön enligt de nationella bestämmelser som avser statsanställda. För den händelse denna beräkning leder till en genomgripande minskning av den berörde arbetstagarens lön, skall det anses utgöra en genomgripande förändring av arbetsvillkoren som är till nackdel för den arbetstagare som berörs av övergången, vilket innebär att arbetsgivaren i ett sådant fall skall anses vara ansvarig för att anställningsavtalet har upphört, enligt artikel 4.2 i direktiv 77/187.

Rättegångskostnader

36 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

På dessa grunder beslutar domstolen (andra avdelningen) följande dom:

Rådets direktiv 77/187/EEG av den 14 februari 1977 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om skydd för arbetstagares rättigheter vid överlåtelse av företag, verksamheter eller delar av verksamheter skall tolkas på så sätt att det i princip inte utgör hinder för att staten, vid ett fall av övergång av en privaträttslig juridisk persons verksamhet till staten, i egenskap av ny arbetsgivare sänker de berörda arbetstagarnas löner för att följa gällande nationella bestämmelser avseende statsanställda. De behöriga myndigheter som skall tillämpa och tolka nämnda bestämmelser skall emellertid i största möjliga utsträckning göra det mot bakgrund av syftet med nämnda direktiv och bland annat beakta arbetstagarens tjänstetid, i den mån en statsanställds tjänstetid beaktas vid beräkningen av lön enligt de nationella bestämmelser som avser statsanställda. För den händelse denna beräkning leder till en genomgripande minskning av den berörde arbetstagarens lön, skall det anses utgöra en genomgripande förändring av arbetsvillkoren som är till nackdel för den arbetstagare som berörs av övergången, vilket innebär att arbetsgivaren i ett sådant fall skall anses vara ansvarig för att anställningsavtalet har upphört, enligt artikel 4.2 i direktiv 77/187.

Underskrifter