

ARCHIVES HISTORIQUES DE LA COMMISSION

COLLECTION RELIEE DES
DOCUMENTS "COM"

COM (78)141

Vol. 1978/0048

Disclaimer

Conformément au règlement (CEE, Euratom) n° 354/83 du Conseil du 1er février 1983 concernant l'ouverture au public des archives historiques de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (JO L 43 du 15.2.1983, p. 1), tel que modifié par le règlement (CE, Euratom) n° 1700/2003 du 22 septembre 2003 (JO L 243 du 27.9.2003, p. 1), ce dossier est ouvert au public. Le cas échéant, les documents classifiés présents dans ce dossier ont été déclassifiés conformément à l'article 5 dudit règlement.

In accordance with Council Regulation (EEC, Euratom) No 354/83 of 1 February 1983 concerning the opening to the public of the historical archives of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community (OJ L 43, 15.2.1983, p. 1), as amended by Regulation (EC, Euratom) No 1700/2003 of 22 September 2003 (OJ L 243, 27.9.2003, p. 1), this file is open to the public. Where necessary, classified documents in this file have been declassified in conformity with Article 5 of the aforementioned regulation.

In Übereinstimmung mit der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 354/83 des Rates vom 1. Februar 1983 über die Freigabe der historischen Archive der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft (ABl. L 43 vom 15.2.1983, S. 1), geändert durch die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1700/2003 vom 22. September 2003 (ABl. L 243 vom 27.9.2003, S. 1), ist diese Datei der Öffentlichkeit zugänglich. Soweit erforderlich, wurden die Verschlussachen in dieser Datei in Übereinstimmung mit Artikel 5 der genannten Verordnung freigegeben.

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

KOM(78) 141 endelig udg.

Bruxelles, den 30.maj 1978

Forslag til

RÅDETS DIREKTIV (EØF)

om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om
beskyttelse af arbejdstagerne i tilfælde af ar-
bejdsgiverens manglende betalingsevne

(forelagt Rådet af Kommissionen)

KOM(78) 141 endelig udg.

BEGRUNDELSE

1. Indledning

Kommissionens indgående undersøgelser af lovgivning og gældende praksis i medlemsstaterne i forbindelse med insolvenssager¹⁾ har vist, at arbejdsgivere i tilfælde af arbejdsgiverens konkurs eller andre former for manglende betalingsevne ikke er tilstrækkelig beskyttet af de konkursretlige bestemmelser med hensyn til deres krav i henhold til arbejdsaftalen. Det skyldes først og fremmest følgende:

1. I mange tilfælde kan konkursmassen erfaringsmæssigt end ikke dække forfaldne krav i henhold til arbejdsaftalen, når disse krav er privilegerede. Og der er da næppe nogen som helst udsigt til, at opståede krav, der først forfalder til betaling i fremtiden, som f.eks. krav i henhold til virksomhedens alderspensionsordning, kan dækkes af konkursmassen. Her må det dog bemærkes, at arbejdstagernes indkomstmæssige situation adskiller sig grundlæggende fra, hvad der gælder for andre kategorier i den erhvervsaktive befolkning. Arbejdstageren er som kategori udelukkende henvist til at leve ved salg af sin arbejdskraft; han har i reglen ikke andre indtægtskilder at falde tilbage på. Bortfalder derfor den modydelse, der er aftalt og forventet for anvendelsen af hans arbejdskraft, er han samtidig berøvet grundlaget for sin materielle eksistens.

2. Afviklingen af en konkursbehandling tager ofte meget lang tid. Arbejdstageren er imidlertid af ovennævnte grunde henvist til løbende indtægter fra udnyttelsen af sin arbejdskraft. At skulle vente på en måske kun delvis dækning af hans krav hidrørende fra arbejdsforholdet, indtil konkursbehandlingen er afsluttet, betyder i det mindste en forbigående trussel mod hans egen og hans families eksistens.

1) Jf. Sammenlignende undersøgelse af beskyttelsen af lønmodtagere i De europæiske Fællesskabers medlemsstater i tilfælde af arbejdsgiverens manglende betalingsevne - dok. nr. V/305/1/76.

3. Konkursbehandlingen og dennes forløb i praksis er for det meste uigennemskuelig for arbejdstageren. Det kan i reglen ikke forventes, at han kan afholde de store udgifter til juridisk bistand ved sagens gennemførelse. Derfor har han meget ringe udsigt til at få gennemført selv velbegrundede krav mod kurator på rimelig vis.

4. Fuldstændig ubeskyttet er arbejdstageren i det tilfælde, hvor arbejdsgiverens manglende betalingsevne ikke fører til konkursbehandling, fordi der overhovedet ikke findes noget bo at fordele, eller der af andre grunde ikke påbegyndes konkursbehandling.

Det er kun muligt at forbedre denne situation, såfremt der findes sikringsordninger, der er uafhængige af arbejdsgiverens aktiver og ikke selv kan rammes af insolvens, og som i et vist omfang dækker forfaldne krav fra arbejdstageren mod dennes illikvide arbejdsgiver. Flere medlemsstater har allerede indført sådanne ordninger på grundlag af landets interne retsregler.

En harmonisering af medlemsstaternes bestemmelser på dette område med henblik på at opnå en tilstrækkelig beskyttelse af arbejdstagerne i tilfælde af arbejdsgiverens manglende betalingsevne synes at være bydende nødvendig.

De stadig mere omfattende økonomiske forbindelser tværs over landegrænserne nødvendiggør, at den beskyttelse, der ydes arbejdstagernes krav i henhold til arbejdsaftalen mod illikvide arbejdsgivere, får samme gyldighed i samtlige medlemsstater. Væsentlige forskelle mellem ordningerne til beskyttelse af arbejdstagerkrav mod illikvide arbejdsgivere, ligesom den kendsgerning, at der i en del medlemsstater ikke findes en tilstrækkelig beskyttelse, uddyber den sociale uligevægt inden for det fælles marked og får herigennem en direkte indvirkning på dets funktion. Derfor skal man sigte mod en udjævning på et stædigt stigende niveau som anført i traktatens artikel 117.

II. Kommentarer til de enkelte bestemmelser

Ad artikel 1

I artikel 1 fastlægges direktivforslagets gyldighedsområde indholdsmæssigt og geografisk. Det omfatter krav hidrørende fra både arbejds- og uddannelsesforhold. Begge dele skal defineres efter den i medlemsstaterne gældende ret.

Principielt omfatter dette direktivforslag alle de tilfælde af manglende betalingsevne, der forekommer inden for traktatens geografiske gyldighedsområde. For at opfylde direktivforslagets målsætninger må hverken arbejdstagers eller arbejdsgivers nationalitet spille nogen rolle; det eneste, der er afgørende, er at den manglende betalingsevne som den begivenhed, der begrunder et krav, vedrører virksomheder eller bedrifter, der ligger inden for dette område. Direktivforslaget kan altså også retligt set få betydning for arbejdsgivere fra tredjelande, nemlig i tilfælde af, at disse arbejdsgivere ejer virksomheder eller bedrifter inden for det fælles marked og de her beskæftigede arbejdstageres krav som følge af manglende betalingsevne hos den arbejdsgiver, der er hjemmehørende i et tredjeland, ikke er blevet opfyldt.

Artikel 1 omfatter også det tilfælde, hvor arbejdstagere af en arbejdsgiver eller af et sådant driftssted, der er hjemmehørende inden for traktatens geografiske gyldighedsområde, udsendes for at udføre arbejde i tredjelande, uden at tilknytningen til den bedrift, der udsender dem, i forbindelse med arbejdsaftalen herved afbrydes. I disse tilfælde er de arbejdstagere, der er udsendt til det pågældende tredjeland, fortsat udsat for denne virksomheds eller bedrifts økonomiske risiko på samme vis, som før de blev udsendt. Det betyder, at der ikke er nogen forskel på deres risiko og risikoen for de arbejdstagere, der er beskæftiget inden for det fælles marked. Det er derfor nødvendigt for ligestillelsen, at også disse arbejdstagere opnår samme beskyttelse.

Ad artikel 2

I artikel 2 defineres begrebet manglende betalingsevne, som skal begrunde arbejdsgiverens krav over for ordningerne. Ved definitionen af manglende betalingsevne for dette direktivforslags anvendelsesområde gælder det om at forbinde dette begreb med kriterier, der kan efterprøves objektivt og som er så letfattelige og så lette at dokumentere som muligt. Herigennem vil man navnlig forebygge misbrug i tilfælde af, at der f.eks. ikke foreligger manglende betalingsevne, men slet og ret manglende betalingsvilje fra arbejdsgiverens side. I samtlige medlemsstater findes der behandlingsmåder for en insolvent debtors bo, der tjener den ligelige dækning af kreditorernes krav. Påbegyndelsen af en sådan behandling, men også afslag herpå, i tilfælde af, at der ikke findes noget bo at fordele, kan uden videre regnes fra det tidspunkt, hvor arbejdsgiveren bliver ude af stand til at opfylde sine forpligtelser. Det samme gælder, såfremt arbejdsgiverens bedrift har indstillet driften og denne driftsindstilling efter omstændighederne kan føres tilbage til hans manglende betalingsevne.

Med henblik på den i artikel 8 fastsatte klausul om gunstigere bestemmelser udgør de omtalte forhold i forbindelse med arbejdsgiverens manglende betalingsevne kun minimumsbetingelser. Medlemsstaterne er altså frit stillet med hensyn til, om de ud over de omtalte forhold vil inddrage andre tilfælde under direktivforslagets anvendelsesområde.

Ad artikel 3

I artikel 3 defineres de krav, der skal omfattes af de omtalte institutioners betalingspligt. Selv om det i første række fremgår af medlemsstaternes ret, hvad der er krav hidrørende fra et arbejds- eller uddannelsesforhold, henvises der dog med den generalklausulagtige definition i artikel 3 til, at begrebet krav hidrørende fra et arbejds- eller uddannelsesforhold skal forstås i så bred forstand som muligt, idet det er uden betydning, om det direkte retsgrundlag for disse krav er selve arbejds- eller uddannelsesforholdet, en virksomhedsaftale, en kollektiv overenskomst eller en lovbestemmelse.

Sondringen mellem kravene i litra a) og b) er betinget af, at man inden for arbejdsretten foruden de løbende lønudbetalinger også opererer med udbetalinger af éngangsbeløb til arbejdstageren; disse udbetalinger kan i forbindelse med de i henhold til artikel 4 tilladte betalingsbegrænsninger underkastes en afvigende behandling. I denne forbindelse skal der dog henvises til, at klausulen i artikel 8 om gunstigere bestemmelser muliggør, at fortegnelsen udvides af de enkelte medlemsstater. Endvidere fastsættes det i artiklen, at kravene skal være opstået før arbejdsgiveren blev ude af stand til at opfylde sine forpligtelser og på dette tidspunkt endnu ikke være opfyldt.

Det defineres ikke nærmere, hvilke slags institutioner til opfyldelse af arbejdstagerkrav i tilfælde af arbejdsgiverens manglende betalingsevne der er tale om. I artikel 3 nævnes slet og ret om institutioner, hvis organisatoriske enkeltheder det overlades til medlemsstaterne selv at fastsætte. Dog må det bemærkes, at der i artikel 5 foreskrives visse minimumskrav, der er nødvendige for at opfylde målsætningen med direktivforslaget og følgelig skal overholdes i alle tilfælde.

Ad artikel 4

Med denne artikel bemyndiges medlemsstaterne til at foretage visse begrænsninger i de krav mod institutionerne, der principielt er fastsat i dette direktivforslag.

For ikke at belaste institutionernes finansielle midler for meget har flere medlemsstater begrænset deres betalingspligt, enten beløbsmæssigt eller i tid eller på grundlag af en kombination af begge kriterier. Sådanne begrænsninger er hensigtsmæssige og bør derfor på grundlag af dette direktivforslag fortsat være mulige. Men disse begrænsninger må ikke antage et sådant omfang, at den tilsigtede beskyttelse af arbejdstagerne bliver virkningsløs. Af denne grund opstilles der i artikel 4 bestemte minimumsgrænser for de tilladte begrænsninger af betalingspligten. I betragtning af, at opgørelsen over den løbende arbejdsløn og vederlag hidrørende fra uddannelsesforhold kan være forskellige fra land til land, gives der dog i litra a) afkald på fastsættelse af absolutte tal, idet der i stedet henvises til størrelsesforholdet tre månedslønninger som sammenlignende målestok for en indkomstmæssigt rimelig begrænsning. For andre forfaldne krav på ydelser fra arbejdsgiveren fremtræder bestemmelsen under litra b) som hensigtsmæssig.

Da det i artikel 4 kun drejer sig om en bemyndigelse, der gives medlemsstaterne, er disse ikke forpligtet til at indføre sådanne begrænsninger af betalingspligten.

Ad artikel 5

I denne artikel opstilles de organisatoriske minimumskrav, der i alle tilfælde skal overholdes af medlemsstaterne, og som er nødvendige for, at institutionerne i overensstemmelse med direktivets målsætninger kan fungere effektivt. Endvidere gives medlemsstaterne et udstrakt spillerum ved fastsættelsen af de nødvendige organisatoriske foranstaltninger for opbygning, finansiering og arbejdsform, der dog som generel målestok skal være i overensstemmelse med princippet om beskyttelse i direktivforslaget.

Ad artikel 6

I denne artikel forpligtes medlemsstaterne til at garantere, at der ikke opstår ulemper for arbejdstagerne med henblik på deres krav om en ydelse som følge af manglende betaling af bidragene til social sikring, som skyldes deres arbejdsgivers manglende betalingsevne. I visse tilfælde har arbejdstagerne på grundlag af medlemsstaternes lovbestemmelser også krav på de sociale sikringsydelser i tilfælde af, at bidragene ikke er blevet betalt. For så vidt opstår der ingen ulempe for lønmodtagerne som følge af, at bidragene ikke er blevet betalt.

Det sidste kan dog være tilfældet, såfremt og i det omfang retsreglerne i de enkelte medlemsstater gør udbetalingen af sociale sikringsydelser afhængig af, at bidragene rent faktisk er blevet betalt. Således beregnes f.eks. størrelsen af invalide- eller alderspensioner i reglen efter, hvor store bidrag der rent faktisk er blevet indbetalt. For i sådanne tilfælde at beskytte arbejdstageren mod ulemper måtte dette tilfælde inddrages under direktivforslagets anvendelsesområde. Samtidig er valget af midler overladt medlemsstaterne. Således kan dette f.eks. ske enten i form af tilsvarende bestemmelser for den sociale sikring, ved at den pågældende ordning overtager bidragene eller på anden hensigtsmæssig måde.

Det må dog bemærkes, at den begrænsning, der tillades i artikel 4 i direktivforslaget, ikke udstrækkes til at omfatte artikel 6. De ulemper, der eventuelt måtte opstå som følge af manglende betaling af bidrag, skal altså udlignes fuldt ud. Selv om der i forbindelse med krav i henhold til artikel 3 i direktivforslaget kan forsvares, at nedskæringer foretages af omkostningsmæssige grunde, og at arbejdstageren må affinde sig hermed, ville det dog betyde en urimelig ulempe for arbejdstageren og være i modstrid med ideen i direktivforslaget om beskyttelse, såfremt arbejdsgiverens manglende betaling af bidrag, som arbejdstageren ikke kan gøres ansvarlig for, ville få indvirkning på forudsætningerne for eller størrelsen af dennes krav på ydelser f.eks. i form af alderdomsforsorg.

Til artikel 7

Det ville betyde en særlig ulempe for arbejdstageren, såfremt han mister helt eller delvis erhvervet ret til pension i henhold til en tillægspensionsordning på bedriftsplan eller over bedriftsplan, fordi arbejdsgiveren eller den ansvarlige instans ikke længere er i stand til at opfylde sådanne pensionskrav, som arbejdstageren har opnået gennem mange års arbejde i virksomheden. Derfor er medlemsstaterne ifølge direktivforslaget forpligtet til at garantere kravene på pension mod hensigtsmæssige foranstaltninger, idet det dog overlades medlemsstaterne hvorledes de vil gennemføre disse foranstaltninger. Direktivforslaget følger her den løsning på samme problem, der allerede blev fundet i artikel 3, stk. 3, i Rådets direktiv af 14.2.1977 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om varetagelse af arbejdstagernes rettigheder i forbindelse med overførsel af virksomheder, bedrifter eller dele af bedrifter (EFT nr. L 61 af 5.3.1977).

Til artikel 8

I artikel 8 præciseres det, at de målsætninger, der indeholdes i direktivforslaget, kun er minimumskrav. Derfor er administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser, der er fordelagtigere for arbejdstagerne, fortsat gældende. Også i fremtiden kan der indføres fordelagtigere administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser.

Til artikel 9-11

Artikel 9-11 indeholder de afsluttende bestemmelser, der er foreskrevet i traktaten om oprettelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab.

Forslag til

RÅDETS DIREKTIV (EØF)

om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om
beskyttelse af arbejdstagerne i tilfælde af arbejds-
giverens manglende betalingsevne

RÅDET FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER HAR -

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det europæiske økonomiske
Fællesskab, særlig artikel 100,

under henvisning til forslag fra Kommissionen,

under henvisning til udtalelse fra Europa-Parlamentet,

under henvisning til udtalelse fra Det økonomiske og sociale Udvalg, og

ud fra følgende betragtninger:

Arbejdstagere er, hvis deres arbejdsgiver rammes af konkurs eller andre
former for manglende betalingsevne, ikke tilstrækkelig beskyttet, for så
vidt angår deres krav efter arbejdsaftalen; navnlig har de i modsætning
til andre aftaleparter ikke mulighed for ved at kræve sikkerhedsstillelse,
at sikre sig mod følgerne af den anden aftaleparts manglende betalingsevne;

de aktiver, der kan fordeles, er ofte end ikke tilstrækkelige til at dække
kravene ifølge arbejdsaftalen, selv når de i henhold til lovgivningen er
privilegerede i forhold til andre krav;

desuden løber sager vedrørende insolvens for det meste længe og kan vanskeligt overskues af arbejdstageren, således at dækningen af dennes materielle behov vanskeliggøres;

det er derfor rimeligt, at der med henblik på sådanne tilfælde oprettes særlige institutioner til sikring af de pågældende arbejdstageres krav;

i de fleste medlemsstater findes der allerede sådanne institutioner, men lovgivningen vedrørende dem er yderst forskellig; i nogle medlemsstater findes de omtalte institutioner til sikring af arbejdstagerkrav i tilfælde af arbejdsgiverens manglende betalingsevne slet ikke;

i betragtning af de stadig mere omfattende økonomiske forbindelser tværs over landegrænserne bliver det påkrævet, at arbejdstagere i samtlige medlemsstater kan opnå samme beskyttelse af krav i henhold til arbejdsforholdet i tilfælde af arbejdsgiverens manglende betalingsevne; de nuværende forskelle betyder, at den sociale uligevægt i Fællesskabet fastholdes, hvilket indvirker direkte på fællesmarkedets funktion;

det er derfor nødvendigt at fremme tilnærmelsen af de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser i medlemsstaterne på dette område på et stadigt stigende niveau i henhold til artikel 117 i traktaten -

UDSTEDT FØLGENDE DIREKTIV:

Artikel 1

Dette direktiv finder anvendelse på krav i forbindelse med arbejds- eller uddannelsesforhold mod arbejdsgivere, der ikke er betalingsdygtige, og hvis virksomhed eller bedrift befinder sig inden for traktatens geografiske gyldighedsområde.

Artikel 2

Der foreligger i dette direktivs betydning manglende betalingsevne, såfremt

- a) der som fastsat i medlemsstaternes ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser med henblik på ligelig dækning af kreditorernes krav er påbegyndt en behandling af arbejdsgiverens bo, hvori deltager kreditorer med krav i henhold til artikel 1 i dette direktiv, eller
- b) påbegyndelsen af en sådan behandling er blevet afvist som følge af manglende bomasse, eller
- c) arbejdsgiverens virksomhed har indstillet driften som følge af manglende betalingsevne.

Artikel 3

Medlemsstaterne opretter institutioner til dækning af ikke opfyldte lønmodtagerkrav, der er opstået, før arbejdsgiveren blev ude af stand til at opfylde sine forpligtelser,

- a) på arbejds løn eller vederlag hidrørende fra et uddannelsesforhold,
- b) på andre pengeydelse eller hermed ligestillede ydelser fra arbejdsgiveren ved sygdom, ferie eller arbejdsforholdets ophør samt gratialer, præmier eller affindelsesbeløb.

Artikel 4

Medlemsstaterne kan begrænse disse institutioners betalingspligt, dog højest til

- a) den del af de ikke opfyldte krav i henhold til artikel 3, litra a), der svarer til tre måneders løn eller vederlag,
- b) de ikke opfyldte krav i henhold til artikel 3, litra b), der er opstået inden for de sidste 12 måneder, inden arbejdsgiveren blev ude af stand til at opfylde sine forpligtelser, eller som inden for denne periode har været genstand for tvangsfuldbyrdelse uden resultat.

Artikel 5

Medlemsstaterne vedtager bestemmelser for opbygning af, tilvejebringelse af midler til samt arbejdsform for institutionerne under iagttagelse af følgende principper:

- a) institutionernes aktiver skal være uafhængige af arbejdsgiverens driftsaktiver og anbragt således, at de ikke kan gøres til genstand for en insolvenssag;
- b) lønmodtagerne må ikke alene deltage i tilvejebringelsen af midler;
- c) institutionens udbetaling sker efter ansøgning fra den lønmodtager, der er berettiget til at fremsætte krav; ansøgningen kan indgives mundtligt for institutionen; ansøgningen kan indgives fra det tidspunkt hvor arbejdsgiveren blev ude af stand til at opfylde sine forpligtelser, og skal indgives inden 6 måneder;
- d) institutionens betalingspligt over for den lønmodtager, der er berettiget til at fremsætte krav, indtræder uafhængigt af, om den pågældende arbejdsgiver har opfyldt sine forpligtelser over for institutionen;
- e) medlemsstaterne må kun gøre institutionernes udbetaling afhængig af, om kravene er ubestridte, eller om de sandsynliggøres.

Artikel 6

Medlemsstaterne iværksætter de nødvendige foranstaltninger til sikring af, at manglende opfyldelse af de af forsikringsinstitutionernes krav på obligatoriske bidrag til medlemsstaternes lovbestemte sociale sikringsordninger, som er opstået, før arbejdsgiveren blev ude af stand til at opfylde sine forpligtelser, ikke indvirker på arbejdstagerens krav på ydelser.

Artikel 7

Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til beskyttelse af lønmodtagernes og de personers interesser, som allerede har forladt arbejdsgiverens bedrift på det tidspunkt, hvor han blev ude af stand til at opfylde sine forpligtelser, for så vidt angår helt eller delvis erhvervet ret til ydelser i forbindelse med alderdom, herunder ydelser til efterladte i henhold til tillægsforsikringsordninger på bedriftsplan eller over bedriftsplan, som ikke omfattes af medlemsstaternes lovbestemte sociale sikringsordninger.

Artikel 8

Dette direktiv begrænser ikke medlemsstaternes mulighed for at anvende eller indføre ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser, der er gunstigere for lønmodtagerne.

Artikel 9

- 1) Medlemsstaterne sætter de nødvendige ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv inden 18 måneder efter dets meddelelse og underretter straks Kommissionen herom.
- 2) Medlemsstaterne meddeler Kommissionen de ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser, som de vedtager på det område, som omfattes af dette direktiv.

Artikel 10

Inden 18 måneder efter udløbet af den i artikel 9 fastsatte periode på 18 måneder fremsender medlemsstaterne alle relevante oplysninger til Kommissionen med henblik på at gøre det muligt for denne at udarbejde en beretning til Rådet vedrørende anvendelsen af dette direktiv.

Artikel 11

Dette direktiv er rettet til medlemsstaterne.