

NOTAT

Notat til Folketingets Europaudvalg og Beskæftigelsesudvalg om annullationssøgsmål ved EU-Domstolen vedr. direktiv om passende mindstelønninger i EU

16. januar 2023

J.nr. 2022 - 9489

1. Indledning

Den 28. oktober 2020 fremsatte Kommissionen forslag til direktiv om passende mindstelønninger i EU.¹ Direktivet blev endeligt vedtaget den 4. oktober 2022 og trådte i kraft den 14. november 2022.

Det er første gang, at der vedtages et direktiv, der har til formål at fremme passende mindstelønninger i EU. Kommissionen og en lang række medlemslande tillægger direktivet stor politisk betydning. Den tidligere regering og et bredt flertal i Folketinget med støtte fra arbejdsmarkedets parter har både før og under forhandlingerne været stærkt imod direktivet af principielle årsager. Bekymringen har navnlig været, om direktivet kunne få betydning for den danske arbejdsmarkedsmodel, samt om der er hjemmel i traktaterne til vedtagelse af direktivet. Danmark fik under forhandlingerne af direktivet en række vigtige indrømmelser, men stemte sammen med Sverige nej til direktivet af principielle årsager.

Det fremgår af regeringsgrundlaget, at regeringen vil anlægge et annullationssøgsmål ved EU-Domstolen om EU's mindstelønsdirektiv. Fristen for at anlægge søgsmålet er i henhold til artikel 263 TEUF den 18. januar 2023.

2. Direktivets indhold – centrale bestemmelser

Direktivets formål og genstand – artikel 1

Det følger af direktivets artikel 1, stk. 1, at direktivet har til formål at forbedre leve- og arbejdsvilkårene i Unionen, navnlig mindstelønningernes tilstrækkelighed for arbejdstagere, med henblik på at bidrage til opadgående social konvergens og mindske lønulighed.

Med direktivet fastlægges der på den baggrund en ramme for a) tilstrækkeligheden af lovbestemte mindstelønninger med henblik på at opnå anstændige leve- og arbejdsvilkår, b) fremme af kollektive overenskomstforhandlinger om lønfastsættelse og c) styrkelse af arbejdstageres effektive adgang til rettigheder til mindstelønsbeskyttelse, hvor disse følger af national ret og/eller kollektive overenskomster.

¹ COM/2020/682 final.

Artikel 1, stk. 2, slår fast, at direktivet hverken berører den fulde respekt for arbejdsmarkedets parter autonomi eller deres ret til at forhandle og indgå kollektive overenskomster.

I artikel 1, stk. 3, slås det fast, at direktivet ikke berører medlemsstaternes beføjelser med hensyn til at fastsætte niveauet for mindstelønninger, såvel som medlemsstaternes valg mellem at fastsætte lovbestemte mindstelønninger eller fremme adgangen til mindstelønsbeskyttelse, som den følger af kollektive overenskomster, eller begge dele.

Det fremgår af artikel 1, stk. 4, at anvendelsen af direktivet skal være i fuld overensstemmelse med retten til at føre kollektive overenskomstforhandlinger, og at intet i direktivet må fortolkes som en forpligtelse for medlemsstaterne til at indføre en lovbestemt mindsteløn eller erklære eventuelle kollektive overenskomster for alment gældende.

Fremme af kollektive overenskomstforhandlinger om lønfastsættelse - artikel 4

Efter direktivets artikel 4, stk. 1, pålægges medlemsstaterne at træffe en række foranstaltninger mhp. at øge den kollektive overenskomstdækning og lette udøvelsen af retten til at føre kollektive overenskomster om lønfastsættelse, herunder f.eks. at tilskynde til konstruktive, meningsfulde og informerede forhandlinger om lønninger mellem arbejdsmarkedets parter, jf. artikel 4, stk. 1, litra b. Bestemmelsen slår fast, at dette skal ske med inddragelse af arbejdsmarkedets parter og i overensstemmelse med national lovgivning og praksis.

Derudover fastslår bestemmelsens litra c og d, at medlemsstaterne – hvis det er relevant – skal træffe ”foranstaltninger”:

- til at beskytte udøvelsen af retten til at føre kollektive overenskomstforhandlinger om lønfastsættelse og beskytte arbejdstagere og fagforeningsrepræsentanter fra handlinger, der er forskelsbehandlende imod dem, hvad angår deres beskæftigelse, og som grunder i, at de deltager eller ønsker at deltage i kollektive overenskomstforhandlinger om lønfastsættelse (litra c), samt
- til at beskytte fagforeninger og arbejdsgiverorganisationer, der deltager i eller ønsker at deltage i kollektive overenskomstforhandlinger, mod enhver indblanding fra hinanden eller hinandens repræsentanter eller medlemmer, hvad angår deres oprettelse, virke eller administration (litra d).

Ifølge artikel 4, stk. 2 skal medlemsstater med en kollektiv overenskomstdækning på under 80 pct. ”sørge for en ramme af grundforudsætninger for kollektive overenskomstforhandlinger, enten ved lov efter høring af arbejdsmarkedets parter eller efter aftale med dem”, ligesom medlemsstaterne endvidere skal udarbejde en handlingsplan til fremme af kollektive overenskomstforhandlinger.

Lovbestemte mindstelønninger - artikel 5 til 8

Direktivet indeholder i artikel 5 til artikel 8 en række proceduremæssige bestemmelser om lovbestemte mindstelønninger. Det fremgår udtrykkeligt, at bestemmelserne gælder medlemsstater ”med lovbestemte mindstelønninger”, jf. artikel 5, stk.

1. Bestemmelserne vil således efter deres ordlyd ikke have betydning for Danmark, hvor lønfastsættelse varetages af arbejdsmarkedets parter gennem kollektive overenskomster, jf. også ovenfor om direktivets artikel 1, der udtrykkeligt fastslår, at intet i direktivet kan fortolkes som en forpligtelse til at indføre en lovbestemt mindsteløn (artikel 1, stk. 4).

3. Regeringens interesse

Beskæftigelsesministeriet har i notat af 22. juni 2022 redegjort for, at direktivet vurderes at have begrænsede konsekvenser i Danmark.² Det er således vurderingen, at Danmark lever op til direktivet.

Det er imidlertid et principielt spørgsmål for regeringen, at EU ikke blander sig i spørgsmålet om lønfastsættelse. Regeringen finder også, at selv om Danmark vurderes at leve op til direktivets artikel 4 om fremme af kollektive overenskomster, så kan det ikke med sikkerhed udelukkes, at bestemmelsen på sigt kan blive tolket på en måde, som kan få betydning for dansk lovgivning eller kollektive overenskomster i Danmark.

Derudover har der været rejst tvivl om, hvorvidt der er hjemmel til, at EU vedtager en sådan regulering omkring mindsteløn i henhold til EUF-traktaten. Regeringen finder på den baggrund, at direktivet bør prøves ved EU-Domstolen, hvorfor regeringen har valgt at anlægge et annullationssøgsmål mod Europa-Parlamentet og Rådet, så EU-Domstolen får mulighed for at vurdere sagen.

4. Sagens juridiske problemstillinger og regeringens argumenter

Direktivet er vedtaget med hjemmel i artikel 153, stk. 2, jf. stk. 1, litra b, TEUF. Efter denne bestemmelse kan EU-lovgiver vedtage direktiver om ”arbejdsvilkårene” i Unionen. Det følger imidlertid af artikel 153, stk. 5, at artikel 153 ikke gælder for ”*lønforhold, organisationsret, strejkeret eller ret til lockout.*”

Regeringen vil argumentere for, at direktivets indhold er omfattet af denne undtagelse (lønforhold og organisationsret), og at EU-lovgiver således ikke har haft hjemmel til at vedtage direktivet.

Det bemærkes, at Kommissionen i forbindelse med fremsættelsen af forslaget til direktivet har vurderet, at direktivet ikke er i strid med undtagelsen i artikel 153, stk. 5, idet EU-Domstolen har fastslået, at ”lønforhold” alene sigter til foranstaltninger, der griber direkte ind i fastsættelsen af lønningerne i form af fx at fastlægge lønningernes niveau og/eller fastlægge de bestanddele, der indgår i lønnen, jf. fx dom af 15. april 2008 i sag C-268/06, *Impact*, præmis 124. Ifølge Kommissionen, Europa-Parlamentet og Rådet, griber direktivet ikke direkte ind i lønfastsættelsen, idet direktivet alene fastlægger *procedurer* for lønfastsættelse og kollektive overenskomstforhandlinger. Direktivet pålægger ikke medlemsstaterne at sikre, at alle har ret til mindsteløn, ligesom der ikke stilles krav til mindstelønnens størrelse, idet lande med lovbestemt mindsteløn alene skal fastsætte vejledende referenceværdier.

² Europaudvalget, KOM (2020) 0682 - Bilag 13

Regeringen bemærker hertil, at EU-Domstolen ikke tidligere har forholdt sig til et direktiv, der har regler om lønfastsættelse som sit formål. Fx drejede den nævnte dom, *Impact*, sig om et direktiv om ligebehandling af deltidsansatte med fuldtidsansatte. Dette direktiv vedrørte således ikke lønforhold på samme måde som mindstelønsdirektivet, da direktivet ikke fastslog, hvad lønnen skulle være, men blot at den skulle være den samme for deltidsansatte og fuldtidsansatte. I *Impact* var lønnen blot ét blandt andre arbejdsvilkår, som omfattedes af forbuddet mod diskrimination.

Domstolen har i sin praksis kun nævnt ikke-udtømmende eksempler på, hvad der forstås ved direkte indgriben i lønfastsættelsen.

Dertil vil regeringen argumentere for, at direktivets artikel 4, stk. 1, litra d) samt artikel 4, stk. 2 regulerer forhold, som er omfattet af udtrykket ”organisationsret”, hvilket ligeledes er undtaget EU-lovgivers reguleringskompetence. Det bemærkes, at denne undtagelse i artikel 153, stk. 5 endnu ikke har været genstand for Domstolens fortolkning.

Endelig er det regeringens opfattelse, at artikel 4 vedrører ”kollektivt forsvar for arbejdstagernes og arbejdsgivernes interesser” i henhold til artikel 153, stk. 1, litra f, TEUF. Direktiver med hjemmel i denne bestemmelse skal vedtages efter en særlig lovgivningsprocedure med enstemmighed, jf. artikel 153, stk. 2, litra b, 3. afsnit, TEUF, hvilket ikke er sket.

Regeringen anlægger på baggrund af ovenstående sag mod Europa-Parlamentet og Rådet med påstand om at direktivet annulleres i sin helhed – alternativt at dele af direktivet annulleres.