

INDLÆG FRA DEN DANSKE REGERING

UNDER DEN MUNDTLIGE FORHANDLING

Den 17. september 2024

For Domstolen

Store Afdeling:

K. Lenaerts, K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan, F.
Biltgen (**refererende dommer**), J. Passer, I. Ziemele,
I. Jarukaitis, N. Jääskinen, A. Kumin, S. Rodin, O.
Spineanu-Matei, Z. Csehi, T. von Danwitz, M.
Gavalec,

GA:

N. Emiliou

i sag

C-19/23

Danmark

mod

Rådet og Europa-Parlamentet

**Hr. præsident, hr. generaladvokat, Høje
Domstol**

Parterne i denne sag er enige om én ting:

Vedtagelsen af direktivet om passende mindstelønninger i EU, var hidtil uset på området for social- og arbejdsmarkedspolitik. Aldrig før er der vedtaget EU-regulering, der bevæger sig så langt ind på lønområdet.

Direktivets nyskabende tilgang til regulering på dette område efterlader dog en **grundlæggende retlig usikkerhed** om, hvorvidt kompetencefordelingen mellem EU og medlemsstaterne er overholdt. Og dermed om vedtagelsen af direktivet i oktober 2022 var lovlig.

En sådan usikkerhed om direktivets lovlighed kan ikke accepteres. Navnlig ikke på et så

centralt område, som social- og arbejdsmarkedspolitikken.

Et område, hvor Domstolen gentagne gange har understreget, at fastsættelsen af lønniveauet hører under arbejdsmarkedets parters aftalefrihed på nationalt niveau samt under medlemsstaternes kompetence.

Netop som det sker i Danmark, hvor den særlige danske arbejdsmarkedsmodel bygger på en grundlæggende præmis om, at lønfastsættelsen overlades til arbejdsmarkedets parter.

[Pause]

Den danske regering har derfor anlagt denne sag for at få endelig afklaret, om mindstelønsdirektivet placerer sig på den rigtige eller forkerte side af den

kompetencefordeling mellem unionen og medlemsstaterne, som fremgår af TEUF artikel 153 og som har været en central del af traktaten på dette område siden Maastricht.

Regeringens synspunkt i denne henseende er som bekendt, at direktivet placerer sig på den forkerte side, og at det derfor ikke kunne vedtages lovligt.

Dette synspunkt vil jeg uddybe yderligere i mit indlæg i dag ved besvarelse af de spørgsmål, som Domstolen har stillet forud for dagens retsmøde.

Jeg vil starte med det første af de 5 spørgsmål, som er stillet til alle parter.

Spørgsmål A1

Forhandlingerne om Maastricht-traktaten illustrerer klart, at øget kompetence til unionen

på social- og beskæftigelsesområdet, blev givet af medlemsstaterne under forudsætning af, at disse bevarede kompetencen på de områder, som i dag fremgår af artikel 153, stk. 5.

At undtagelsen af ”lønforhold” var særdeles vigtig for medlemsstaterne understøttes af forhandlingsforløbet, der førte til undtagelsen i art. 153, stk. 5. Kommissionens oprindelige traktatforslag undtog ikke ”lønforhold” fra unionens kompetence. Men efter forhandlinger blandt medlemsstaterne i regeringskonferencen i foråret 1991, blev ”lønforhold” indsat direkte i undtagelsesbestemmelsen i formandskabets samlede traktatudkast.

I regeringens optik bør man derfor ved fortolkningen af artikel 153, stk. 5, have for øje, at disse begrænsninger er **en lige så**

grundlæggende del af traktatens regler, som de regler, der giver unionen kompetence.

Selvom artikel 153, stk. 5, som en undtagelse skal fortolkes strengt, må en streng fortolkning ikke ende med reelt at **tømme** artikel 153, stk. 5, for indhold. Dét ville i regeringens optik være uforeneligt med intentionerne bag bestemmelsen.

[Pause]

Formålet med begrænsningerne i artikel 153, stk. 5, er først og fremmest at beskytte arbejdsmarkedets parters aftalefrihed, bl.a. i forhold til lønfastsættelsen.

I den foreliggende sag mener de sagsøgte tilsyneladende, at artikel 153, stk. 5, kun afskærer unionen fra at vedtage foranstaltninger, som helt åbenlyst ville være i

strid med bestemmelsen, såsom en garanteret europæisk mindsteløn.

Lad mig slå fast at regeringen er enig i, at direktivet ikke fastsætter en fælles europæisk mindsteløn, ligesom det heller ikke pålægger medlemsstaterne et specifikt mål for overenskomstdækning.

Men modsat dét, som fremgår af pkt. 36 i Rådets svarskrift, mener regeringen ikke, at dette bør tillægges afgørende betydning.

Både Rådets og Parlamentets argumentation baserer sig nemlig på en for snæver fortolkning af artikel 153, stk. 5, som Domstolens praksis ikke giver belæg for.

Det vil jeg nu uddybe ved besvarelsen af spørgsmål A2 og A3.

Spørgsmål A2 og A3

Når det gælder **den overordnede retlige ramme** for det første anbringende, er der enighed mellem regeringen og de sagsøgte.

Alle parter henviser således til, at Domstolen i dens praksis har udtalt, at det afgørende for, om mindstelønsdirektivet regulerer ”arbejdsvilkår” i artikel 153, stk. 1, eller ”lønforhold” i artikel 153, stk. 5, er, om direktivet griber direkte ind i lønfastsættelsen.

Men hvornår griber en foranstaltning direkte ind i lønfastsættelsen?

Her er det efter regeringens opfattelse nyttigt at anvende den sondring mellem ”**lønvilkår**” og ”**lønforhold**”, som generaladvokat Bot introducerede i Specht-sagen, og som

Domstolen efterfølgende tilsluttede sig i præmis 34.

Lønvilkår udgør i denne sontring en delmængde af begrebet ”arbejdsvilkår” i artikel 153, stk. 1, litra b). Formålet er at fastsætte vilkårene for, om en lønmodtager tillægges den ene eller den anden løn, der er fastsat på forhånd, f.eks. som regler om ligeløn gør det.

Lønvilkår kan have en økonomisk virkning, men påvirker ikke fastsættelsen af det generelle lønniveau i medlemsstaterne. Sådanne vilkår griber derfor **ikke** direkte ind i lønfastsættelsen.

Til forskel herfra påvirker **foranstaltninger vedrørende lønforhold** lønniveauet i medlemsstaterne generelt og griber således direkte ind i lønfastsættelsen.

Sondringen mellem lønvilkår og lønforhold beror derfor på en samlet vurdering af foranstaltningen, herunder navnlig af dens **formål**.

[Pause]

Formålet med mindstelønsdirektivet er ikke at fastsætte vilkårene for, om en lønmodtager tillægges den ene eller den anden løn, der er fastsat på forhånd.

Direktivets formål er, som det både fremgår af direktivets titel og artikel 1, stk. 1, at forbedre navnlig mindstelønningernes tilstrækkelighed. Deri ligger – vil regeringen påstå – **i realiteten** et mål om at påvirke lønniveauet generelt og dermed lønfastsættelsen i medlemsstaterne.

En retsakt med et sådant formål har ikke tidligere været prøvet af Domstolen.

Regeringen mener således, som svar på spørgsmål A3, at mindstelønsdirektivets formål er et grundlæggende andet end formålene med de direktiver, som Domstolen blev anmodet om at fortolke i Del Cerro Alonso-dommen, Impact-dommen og Bruno-dommen. I den forbindelse kan også Specht-dommen nævnes.

Formålet med de regler, som Domstolen fortolkede i de fire sager var –at sikre ligebehandling af forskellige kategorier af arbejdstagere.

I alle disse sager var der tale om bestemmelser, som havde til formål at fastsætte vilkårene for, om en lønmodtager skulle tillægges den ene eller den anden løn, der var fastsat på forhånd, – altså åbenlyst foranstaltninger vedrørende ”lønvilkår”.

Og dermed bestemmelser med et grundlæggende andet sigte end de nye bestemmelser i mindstelønsdirektivet.

[Pause]

At mindstelønsdirektivets reelle formål vedrører ”lønforhold”, og dermed lønniveauet i medlemsstaterne generelt, understøttes også af **intensiteten af den påvirkning**, som direktivet forventes at have for dette lønniveau.

Selvom de sagsøgte i deres skrifter forsøger at nedtone det, så var Kommissionen ikke i tvivl om direktivets påvirkning af lønniveauet i sin konsekvensanalyse. Her vurderede Kommissionen, - og jeg citerer:

”Stigningerne i de lovbestemte mindstelønninger kan overstige 20 % i en række medlemsstater.”

Selvom direktivet ikke fastsætter en europæisk mindsteløn, så fastsætter det ikke desto mindre en fælles retlig ramme, som med forskellige forpligtelser for medlemsstaterne reelt har til formål at påvirke lønniveauet generelt i medlemsstaterne. Og forventes rent faktisk at gøre det.

Den forventede virkning understøtter, at direktivet reelt har til formål at påvirke det generelle lønniveau og dermed griber direkte ind i ”lønforhold”.

[Pause]

Med de ord vil jeg nu gå videre til spørgsmål A4.

De sagsøgte mener tilsyneladende, at organisationsretten og forhandlingsretten er to klart adskilte ting.

Det er regeringen ikke enig i. Grænsen mellem organisationsretten og forhandlingsretten er mindre klar, end hvad de sagsøgte påstår.

For som Domstolen udtalte i en nylig sag C-78/18, Kommissionen mod Ungarn, i relation til Chartrets artikel 12, så omfatter denne bestemmelse ikke kun retten til at oprette eller opløse en forening. Artikel 12 omfatter ligeledes en forenings mulighed for at fortsætte sine aktiviteter og fungere uden uberettiget statslig indgriben.

Fagforeninger og arbejdsgiverorganisationer skal derfor kunne udøve deres aktiviteter –

særligt gennemføre kollektive forhandlinger - uden uberettiget statslig indgriben.

[Pause]

Det er i det lys, at regeringen udleder, at ”organisationsret” i artikel 153, stk. 5’s forstand skal forstås bredere end blot retten til at oprette eller opløse en forening.

En sådan fortolkning harmonerer i øvrigt med den måde, den Europæiske Menneskerettighedsdomstol traditionelt har fortolket retten til foreningsfrihed i artikel 11 i den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Retten til at forhandle kollektivt anses således af EMD for at være ét af de essentielle elementer i artikel 11 om forsamlings- og foreningsfrihed.

[Pause]

Inden jeg afslutter mit indlæg, vil jeg kort kommentere på Domstolens spørgsmål A5.

Det er regeringens opfattelse, at artikel 4, stk. 1, litra d) og artikel 4, stk. 2, kan udskilles fra resten af mindstelønsdirektivet.

Det er de sagsøgte uenige i. Men efter regeringens opfattelse hænger de sagsøgtes argumentation imod udskillelse ikke sammen med deres resterende argumentation.

Regeringen har således svært ved at se, hvordan det hænger sammen, når Rådet på den ene side i svarskriftets pkt. 67 udtaler, at artikel 4, stk. 1, litra d) blot er udtryk for en programerklæring, men samtidig mener, at annullation af bestemmelsen vil medføre en væsentlig ændring af anvendelsesområdet for mindstelønsdirektivet.

Tilsvarende har regeringen svært ved at forstå, hvordan annullation af artikel 4, stk. 2, vil føre til en væsentlig ændring af direktivets anvendelsesområde, når de sagsøgte samtidig er enige om, at bestemmelsen alene er udtryk for en vag indsatsforpligtelse, der ifølge Europa-Parlamentet alene går ud på at skabe et ”imødekommende miljø”, som parterne frit kan benytte eller lade være.

[Pause]

Men under alle omstændigheder er spørgsmålet om udskillelse subsidiært.

Principalt skal Domstolen tage stilling til, om mindstelønsdirektivet skal annulleres i sin helhed. Det mener regeringen, at det skal.

Med vedtagelsen af mindstelønsdirektivet har de sagsøgte overskredet princippet om kompetencetildeling og bevæget sig ind på et område, som er forbeholdt medlemsstaterne.

Direktivets genstand, samlede ramme og reelle formål respekterer ikke de begrænsninger, som følger af artikel 153, stk. 5. Derfor skal det annulleres.

Høje Domstol. Hermed har jeg afsluttet mit indlæg. Tak.