

СЪД НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ  
TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA  
SOUDNÍ DVŮR EVROPSKÉ UNIE  
DEN EUROPÆISKE UNIONS DOMSTOL  
GERICHTSHOF DER EUROPÄISCHEN UNION  
EUROOPA LIIDU KOHUS  
ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ  
COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION  
COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE  
CÚIRT BHREITHIÚNAIS AN AONTAIS EORPAIGH  
SUDEUROPSKE UNIJE  
CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA



LUXEMBOURG

EIROPAS SAVIENĪBAS TIESA  
EUROPOS SAJUNGOS TEISINGUMO TEISMAS  
AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGA  
IL-QORTI TAL-ĠUSTIZZJA TAL-UNJONI EWROPEA  
HOF VAN JUSTITIE VAN DE EUROPESE UNIE  
TRYBUNAŁ SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA  
CURTEA DE JUSTIȚIE A UNIUNII EUROPENE  
SÚDNY DVOR EURÓPSKEJ ÚNIE  
SODIŠČE EVROPSKE UNIJE  
EUROOPAN UNIONIN TUOMIOISTUIN  
EUROPEISKA UNIONENS DOMSTOL

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT  
N. EMILIOU  
fremsat den 14. januar 2025 <sup>1</sup>

**Sag C-19/23**

**Kongeriget Danmark  
mod  
Europa-Parlamentet  
Rådet for Den Europæiske Union**

»Annulationsøgsmål – direktiv (EU) 2022/2041 – passende mindstelønninger i Den Europæiske Union – fuldstændig annullation af direktivet – retsgrundlag – artikel 153, stk. 1, litra b), TEUF – begrebet »arbejdsvilkårene« – artikel 153, stk. 2, litra b), TEUF – Europa-Parlamentets og Rådets kompetence til at vedtage minimumskrav – artikel 153, stk. 5, TEUF – undtagelser – »lønforhold« og »organisationsret« – direkte indgreb – direktivets artikel 5 – procedure for fastsættelse af passende lovbestemte mindstelønninger – liste over minimumskriterier, som medlemsstaterne skal medtage – artikel 4 – fremme af kollektive overenskomstforhandlinger om lønfastsættelse – artikel 12 – ret til genoprejsning – artikel 153, stk. 1, litra f), TEUF – begrebet »repræsentation af og kollektivt forsvar for arbejdstagernes og arbejdsgivernes interesser« – særlig lovgivningsprocedure, der kræver enstemmighed i Rådet – ikke muligt at vedtage direktivet på grundlag af artikel 153, stk. 1, litra b), TEUF, sammenholdt med artikel 153, stk. 1, litra f), TEUF – delvis annullation af direktivet – muligheden for at udskille direktivets artikel 4, stk. 1, litra d), og artikel 4, stk. 2«

<sup>1</sup> – Originalsprog: engelsk.

## I. Indledning

1. I medfør af princippet om kompetencetildeling, som er fastsat i artikel 5, stk. 2, TEU, og som er et grundlæggende princip i en europæisk union baseret på retsstatsprincippet<sup>2</sup>, må Den Europæiske Union kun handle inden for rammerne af de kompetencer, som medlemsstaterne har tildelt den i traktaterne. Selv om Domstolens opgave med at sikre overholdelsen af dette princip fremstår enkel, gøres denne opgave mere kompleks, fordi visse traktatbestemmelser om kompetencefordelingen mellem Unionen og dens medlemsstater synes enten at savne klarhed eller at overlape hinanden.

2. Dette står navnlig klart inden for Unionens socialpolitik, hvor traktatens forfattere tilsigtede på den ene side at fremme samhørighed og konvergens og på den anden side at opbygge en union, der tager hensyn til de nationale systemers forskellige karakter og arbejdsmarkedets parters nøglerolle, hvilke to formål ikke altid er lette at forene. Forfølgelsen af det første formål indebærer nemlig, at Unionen tildeles flere beføjelser, mens forfølgelsen af det andet formål taler for, at visse socialpolitiske beslutninger alene skal træffes af medlemsstaterne.

3. Med dette søgsmål, som er anlagt i henhold til artikel 263 TEUF, har Kongeriget Danmark, støttet af Kongeriget Sverige, nedlagt principal påstand om, at direktiv (EU) 2022/2041 om passende mindstelønninger i Den Europæiske Union (herefter »mindstelønsdirektivet«)<sup>3</sup> annulleres i sin helhed. Begge medlemsstater har gjort gældende, at Europa-Parlamentet og Rådet savnede kompetence til at vedtage mindstelønsdirektivet i henhold til artikel 153, stk. 2, litra b), TEUF, sammenholdt med artikel 153, stk. 1, litra b), TEUF. Disse bestemmelser giver Europa-Parlamentet og Rådet beføjelse til ved direktiver at vedtage minimumskrav vedrørende »arbejdsvilkårene«. Det fremgår imidlertid klart af denne artikel 153, stk. 5, TEUF, at denne kompetence bl.a. ikke omfatter »lønforhold«.

4. På denne baggrund angår den mest komplicerede problemstilling, som denne sag rejser, netop spørgsmålet, om Parlamentet og Rådet ved vedtagelsen af mindstelønsdirektivet har handlet i strid med artikel 153, stk. 5, TEUF ved at lovgive på et område (»lønforhold«), hvor Unionen ikke har kompetence. Som jeg vil forklare i dette forslag til afgørelse, skal dette spørgsmål efter min opfattelse besvares bekræftende.

<sup>2</sup> – Jf. artikel 2 TEU.

<sup>3</sup> – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 19.10.2022 (EUT 2022, L 275, s. 33).

## **II. Relevante retsregler**

### **A. EUF-traktaten**

5. Artikel 153 TEUF har følgende ordlyd:

»1. Med henblik på at virkeliggøre de i artikel 151 fastlagte mål støtter og supplerer Unionen medlemsstaternes indsats på følgende områder:

[...]

b) arbejdsvilkårene

[...]

f) repræsentation af og kollektivt forsvar for arbejdstagernes og arbejdsgivernes interesser, herunder medbestemmelse, jf. dog stk. 5

[...]

2. Med henblik herpå kan Europa-Parlamentet og Rådet:

[...]

b) på de i stk. 1, litra a)-i), nævnte områder ved udstedelse af direktiver vedtage minimumsforskrifter, der skal gennemføres gradvis under hensyn til de vilkår og tekniske bestemmelser, der gælder i hver af medlemsstaterne. I disse direktiver skal det undgås at pålægge administrative, finansielle og retlige byrder af en sådan art, at de hæmmer oprettelse og udvikling af små og mellemstore virksomheder.

Europa-Parlamentet og Rådet træffer afgørelse efter den almindelige lovgivningsprocedure og efter høring af Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget.

På de områder, der er nævnt i stk. 1, litra c), d), f) og g), træffer Rådet afgørelse efter en særlig lovgivningsprocedure med enstemmighed og efter høring af Europa-Parlamentet og de nævnte udvalg.

[...]

5. Bestemmelserne i denne artikel gælder ikke for lønforhold, organisationsret, strejkeret eller ret til lockout.«

### **B. Mindstelønsdirektivet**

6. Mindstelønsdirektivets artikel 1 bestemmer:

»1. Med henblik på at forbedre leve- og arbejdsvilkårene i Unionen, navnlig mindstelønningernes tilstrækkelighed for arbejdstagere, med henblik på at bidrage til opadgående social konvergens og mindske lønulighed, fastlægges der ved dette direktiv en ramme for:

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

2. Dette direktiv berører hverken den fulde respekt for arbejdsmarkedets parter autonomi eller deres ret til at forhandle og indgå kollektive overenskomster.

3. I overensstemmelse med artikel 153, stk. 5, [...] TEUF berører dette direktiv ikke medlemsstaternes beføjelser med hensyn til at fastsætte niveauet for mindstelønninger og ej heller medlemsstaternes valg mellem at fastsætte lovbestemte mindstelønninger, fremme adgangen til mindstelønsbeskyttelse, som den følger af kollektive overenskomster, eller begge dele.

4. Anvendelsen af dette direktiv skal være i fuld overensstemmelse med retten til at føre kollektive overenskomstforhandlinger. Intet i dette direktiv må fortolkes således, at det pålægger en forpligtelse for nogen medlemsstat:

- a) hvor løndannelsen udelukkende sikres via kollektive overenskomster, til at indføre en lovbestemt mindsteløn, eller
- b) til at erklære eventuelle kollektive overenskomster for alment gældende.

[...]«

7. Dette direktivs artikel 4 med overskriften »Fremme af kollektive overenskomstforhandlinger om lønfastsættelse« fastsætter:

»1. Med henblik på at øge den kollektive overenskomstdækning og lette udøvelsen af retten til at føre kollektive overenskomstforhandlinger om lønfastsættelse skal medlemsstaterne med inddragelse af arbejdsmarkedets parter og i overensstemmelse med national ret og praksis:

[...]

- d) med henblik på at fremme kollektive overenskomstforhandlinger om lønfastsættelse træffe foranstaltninger, alt efter hvad der er relevant, 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.

2. Desuden skal medlemsstater, hvor den kollektive overenskomstdækningsgrad er under en tærskel på 80%, sørge for en ramme af grundforudsætninger for kollektive overenskomstforhandlinger, enten ved lov efter høring af arbejdsmarkedets parter eller efter aftale med dem. Sådanne medlemsstater skal også udarbejde en handlingsplan til fremme af kollektive overenskomstforhandlinger. Medlemsstaten udarbejder en sådan handlingsplan efter høring af arbejdsmarkedets parter eller efter aftale med arbejdsmarkedets parter eller efter en fælles anmodning fra arbejdsmarkedets parter, som aftalt mellem arbejdsmarkedets parter. Handlingsplanen skal fastsætte en klar tidsplan og konkrete foranstaltninger til gradvist at øge den kollektive overenskomstdækningsgrad med fuld respekt for arbejdsmarkedets parter autonomi. Medlemsstaten revurderer regelmæssigt sin handlingsplan og ajourfører den om nødvendigt. Hvis en medlemsstat ajourfører sin handlingsplan, skal det ske efter høring af arbejdsmarkedets parter eller efter aftale med dem eller efter en fælles anmodning fra arbejdsmarkedets parter, som aftalt mellem arbejdsmarkedets parter. En sådan handlingsplan skal under alle omstændigheder revurderes mindst hvert femte år. Handlingsplanen og enhver ajourføring af den offentliggøres og meddeles Kommissionen.

[...]«

8. Mindstelønsdirektivets artikel 5 med overskriften »Procedure for fastsættelse af passende lovbestemte mindstelønninger« bestemmer følgende:

»1. Medlemsstater med lovbestemte mindstelønninger fastlægger de nødvendige procedurer for fastsættelsen og ajourføringen af de lovbestemte mindstelønninger. En sådan fastsættelse og ajourføring skal være styret af kriterier, der er fastsat for at bidrage til deres tilstrækkelighed med henblik på at opnå en anstændig levestandard, begrænse fattigdom blandt personer i arbejde samt fremme social samhørighed og opadgående social konvergens og begrænse den kønsbestemte lønforskel. Medlemsstaterne fastlægger disse kriterier i overensstemmelse med deres nationale praksis i relevant national ret, i afgørelser truffet af deres kompetente organer eller i trepartsaftaler. Kriterierne fastlægges på en klar måde. Medlemsstaterne kan beslutte den relative vægt af disse kriterier, herunder elementerne omhandlet i stk. 2, under hensyn til de nationale socioøkonomiske forhold.

2. De nationale kriterier omhandlet i stk. 1 skal som minimum omfatte følgende elementer:

- a) købekraften for de lovbestemte mindstelønninger under hensyntagen til leveomkostninger
- b) det generelle niveau for lønninger og deres fordeling
- c) vækstraten for lønninger
- d) de langsigtede nationale produktionsniveauer og udviklinger.

3. Uden at det berører de forpligtelser, der er fastsat i denne artikel, kan medlemsstaterne yderligere anvende en automatisk indekseringsmekanisme til at justere de lovbestemte mindstelønninger ud fra passende kriterier og i overensstemmelse med national ret og praksis, forudsat at anvendelsen af denne mekanisme ikke fører til en nedsættelse af den lovbestemte mindsteløn.

4. Medlemsstaterne anvender vejledende referenceværdier som rettesnor for deres vurdering af de lovbestemte mindstelønningers tilstrækkelighed. Med henblik herpå kan de anvende vejledende referenceværdier, der er almindeligt anvendt på internationalt plan, såsom 60% af bruttomedianlønnen og 50% af den gennemsnitlige bruttoløn og/eller vejledende referenceværdier, der anvendes på nationalt plan.

5. Medlemsstaterne sikrer, at der foretages en regelmæssig og rettidig ajourføring af de lovbestemte mindstelønninger mindst hvert andet år eller, for medlemsstater, der anvender en automatisk indekseringsmekanisme som omhandlet i stk. 3, mindst hver fjerde år.

6. Hver medlemsstat udpeger eller opretter et eller flere rådgivende organer til at rådgive de kompetente myndigheder om spørgsmål vedrørende lovbestemte mindstelønninger og sikrer disse organers operationelle funktionsevne.«

9. Mindstelønsdirektivets artikel 12, som har overskriften »Ret til genoprejsning og beskyttelse mod ugunstig behandling eller negative følger«, foreskriver:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at arbejdstagere, herunder dem, hvis ansættelsesforhold er ophørt, har adgang til effektiv, rettidig og upartisk tvistbilæggelse og en ret til genoprejsning i tilfælde af overtrædelser af rettigheder vedrørende lovbestemte mindstelønninger eller vedrørende mindstelønsbeskyttelse, hvor sådanne rettigheder følger af national ret eller kollektive overenskomster, uden at dette dog berører specifikke former for genoprejsning eller tvistbilæggelse, som, hvor det er relevant, følger af kollektive overenskomster.«

### III. De faktiske omstændigheder, der ligger til grund for nærværende sag

#### A. Forslaget til mindstelønsdirektivet

10. Europa-Kommissionen vedtog forslaget til mindstelønsdirektivet i oktober 2020<sup>4</sup>. Forslaget blev fremsat, efter at kommissionsformand Ursula von der Leyen havde sagt, at »et værdigt arbejde er et ukrænkeligt gode. Inden for de første 100 dage af min mandatperiode vil jeg fremlægge forslag til en retsakt, som sikrer, at enhver lønmodtager i Unionen har en rimelig mindsteløn«<sup>5</sup>.

11. I forslaget til mindstelønsdirektivet anførte Kommissionen, at »mange arbejdstagere [i øjeblikket ikke er] beskyttet af passende mindstelønninger i EU«, og at i 2018 »forholdt det sig i ni medlemsstater således, at den lovbestemte mindsteløn ikke gav en indtægt for en enlig mindstelønsmodtager, der var tilstrækkelig til at nå op over fattigdomsrisikotærsklen«. Kommissionen anførte ligeledes, at efter covid-19-krisen var sikring af, at arbejdstagere i Unionen havde adgang til beskæftigelsesmuligheder og til passende mindstelønninger, »afgørende for at støtte en bæredygtig og inklusiv økonomisk genrejsning«<sup>6</sup>. Nogle personer har anset disse erklæringer for at afspejle et omfattende skifte i, hvordan passende mindstelønninger opfattes på EU-plan, idet disse mindstelønninger ikke længere ses som en hindring for konkurrencedygtighed mellem medlemsstater og den økonomiske vækst, men som en forudsætning for økonomisk udvikling<sup>7</sup>.

12. I denne forbindelse forklarede Kommissionen, at der i dens forslag fastsættes en ramme til »forbedring af mindstelønningernes tilstrækkelighed og forbedring af arbejdstagernes adgang til beskyttede mindstelønninger«. Kommissionen anførte ligeledes, at det foreslåede direktiv har til formål at »fremme kollektive overenskomstforhandlinger om lønninger i alle medlemsstater« »under hensyntagen til og med fuld respekt for de særlige forhold, der gør sig gældende for nationale systemer, nationale kompetencer, arbejdsmarkedets parters uafhængighed og aftalefrihed«<sup>8</sup>.

<sup>4</sup> – Jf. »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om passende mindstelønninger i Den Europæiske Union« af 28.10.2020, COM(2020) 682 final (herefter »forslaget til mindstelønsdirektivet«).

<sup>5</sup> – U. von der Leyen, »Politiske retningslinjer for den næste Europa-Kommission 2019-2024, Åbningstale til Europa-Parlamentets plenarforsamling 16.7.2019, Tale ved Europa-Parlamentets plenarforsamling 27.11.2019 (tilgængelig på: <https://op.europa.eu/da/publication-detail/-/publication/62e534f4-62c1-11ea-b735-01aa75ed71a1>), s. 10.

<sup>6</sup> – Jf. forslaget til mindstelønsdirektivet, s. 2.

<sup>7</sup> – Jf. T. Schulten og T. Müller, »A paradigm shift towards Social Europe? The proposed Directive on adequate minimum wages in the European Union«, *Italian Labour Law e-journal*, bind 14, nr. 1, 2021, s. 7.

<sup>8</sup> – Jf. forslaget til mindstelønsdirektivet, s. 2.

13. Mindstelønsdirektivet blev vedtaget ved førstebehandlingen den 19. oktober 2022. Alle medlemsstaterne i Rådet stemte for denne retsakt, med undtagelse af Kongeriget Danmark og Kongeriget Sverige, som stemte imod, mens Ungarn undlod at stemme<sup>9</sup>.

14. I en »begrundet udtalelse« til forslaget til mindstelønsdirektivet af 15. december 2020 havde Folketinget allerede anført, at det mente, at lønforhold bedst fastsættes på nationalt niveau<sup>10</sup>. Under den lovgivningsproces, der førte til vedtagelsen af direktivet, forklarede den danske regering i en erklæring til Rådet, at den »principielt [er] imod at indføre bindende regler på EU-plan vedrørende mindsteløn«. Den danske regering fremhævede endvidere, at »det er vigtigt at bevare [arbejdsmarkedets parter] autonomi«, og at »lønfastsættelse er en national kompetence«<sup>11</sup>.

## **B. De centrale aspekter ved mindstelønsdirektivet, som er relevante for den foreliggende sag**

15. Ifølge Eurostat var den lovbestemte månedlige mindsteløn meget forskellig i medlemsstaterne pr. 1. januar 2022, idet den udgjorde 332 EUR i Bulgarien og 2 257 EUR i Luxembourg<sup>12</sup>. I sit »Resumé af rapporten om konsekvensanalysen«, som ledsagede forslaget til mindstelønsdirektivet<sup>13</sup>, identificerede Kommissionen »manglen på klare og stabile kriterier for fastsættelse og ajourføring af mindstelønninger« og »utilstrækkelig inddragelse af arbejdsmarkedets parter« som nogle af årsagerne til problemet med utilstrækkelig beskyttelse af arbejdstagere med passende mindstelønninger i EU.

16. Som svar på disse betænkeligheder fremgår det af mindstelønsdirektivets artikel 1, stk. 1, at der ved dette instrument fastlægges en ramme for: a) tilstrækkeligheden af lovbestemte mindstelønninger, b) fremme af kollektive

<sup>9</sup> – Jf. »Afstemningsresultat Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om passende mindstelønninger i Den Europæiske Union (førstebehandling)« (Dokument ST\_13171\_2022\_INIT, s. 2, tilgængeligt på: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/da/TXT/?uri=consil%3AST\\_13171\\_2022\\_INIT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/da/TXT/?uri=consil%3AST_13171_2022_INIT)).

<sup>10</sup> – Jf. »Begrundet udtalelse om [anvendelsen af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet], dokument ST\_14106\_2020\_INIT, s. 4 (tilgængeligt på: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=consil%3AST\\_14106\\_2020\\_INIT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=consil%3AST_14106_2020_INIT)).

<sup>11</sup> – Jf. Udkast til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om passende mindstelønninger i Den Europæiske Union (førstebehandling) – Vedtagelse af den lovgivningsmæssige retsakt = Erklæringer, dokument ST\_12616\_2022\_ADD\_1\_REV\_2, s. 2 (tilgængeligt på: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=consil%3AST\\_12616\\_2022\\_ADD\\_1\\_REV\\_2](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=consil%3AST_12616_2022_ADD_1_REV_2)).

<sup>12</sup> – Jf. »Out now: First 2022 data on minimum wages in the EU« (tilgængelig på: <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/-/ddn-20220128-2>).

<sup>13</sup> – Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene »Resumé af rapporten om konsekvensanalysen Ledsagedokument til Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om passende mindstelønninger i Den Europæiske Union« SWD(2020) 246 final.



overenskomstforhandlinger om lønfastsættelse og c) styrkelse af arbejdstageres effektive adgang til rettigheder til mindstelønsbeskyttelse, hvor disse følger af national ret og/eller kollektive overenskomster. Mindstelønsdirektivet forfølger efter min opfattelse således tre særskilte formål, nemlig de i artikel 1, stk. 1, litra a), b) og c), fastsatte, som alle skal bidrage til det overordnede mål om »at bidrage til opadgående social konvergens og mindske lønulighed«<sup>14</sup>.

17. Selv om mindstelønsdirektivet i alt indeholder 19 artikler og er inddelt i fire forskellige kapitler, har tre bestemmelser heri, nemlig dette direktivs artikel 4, 5 og 12, særlig betydning for den foreliggende sag. Hver af disse bestemmelser vedrører et af de tre formål, der er opregnet i direktivets artikel 1, stk. 1.

18. For det første vedrører artikel 4 fremme af kollektive overenskomstforhandlinger om lønfastsættelse [artikel 1, stk. 1, litra b), det andet formål]. Denne bestemmelse indgår i mindstelønsdirektivets kapitel I med overskriften »Almindelige bestemmelser«. Ved direktivets artikel 4, stk. 1, pålægges alle medlemsstaterne en række forpligtelser »[m]ed henblik på at øge den kollektive overenskomstdækning og lette udøvelsen af retten til at føre kollektive overenskomstforhandlinger om lønfastsættelse«. Disse forpligtelser omfatter en forpligtelse til at »træffe foranstaltninger, alt efter hvad der er relevant, 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« [artikel 4, stk. 1, litra d)]. De forpligtelser, der er præciseret i artikel 4, stk. 2, gælder derimod alene for de medlemsstater, hvor den kollektive overenskomstdækningsgrad er under en tærskel på 80%. Disse medlemsstater skal »sørge for en ramme af grundforudsætninger for kollektive overenskomstforhandlinger« og »udarbejde en handlingsplan for at fremme kollektive overenskomstforhandlinger«, hvilke de regelmæssigt skal revurdere og ajourføre.

19. For det andet vedrører artikel 5 »de lovbestemte mindstelønningers tilstrækkelighed« [artikel 1, stk. 1, litra a), det første formål]. Det er mindstelønsdirektivets vigtigste artikel, og den er indeholdt i dette direktivs kapitel II med overskriften »Lovbestemte mindstelønninger«, hvis bestemmelser alene finder anvendelse på medlemsstater med lovbestemte mindstelønninger. I artikel 5, stk. 2, fastsættes navnlig fire minimumskriterier, som er fastsat for at bidrage til mindstelønningernes tilstrækkelighed, og som skal tages i betragtning under en »[p]rocedure for fastsættelse af passende lovbestemte mindstelønninger«.

<sup>14</sup> – Jf. mindstelønsdirektivets artikel 1, stk. 1. Jf. ligeledes dette direktivs artikel 5, stk. 1, hvori henvises til målet om at »opnå en anstændig levestandard, begrænse fattigdom blandt personer i arbejde samt fremme social samhørighed og opadgående social konvergens og begrænse den kønsbestemte lønforskel«.

20. For det tredje vedrører mindstelønsdirektivets artikel 12, som er indeholdt i dette direktivs kapitel III med overskriften »Horisontale bestemmelser«, arbejdstagernes effektive adgang til mindstelønsbeskyttelse [artikel 1, stk. 1, litra c), det tredje formål]. Formålet med denne bestemmelse er at sikre arbejdstagernes adgang til effektiv, rettidig og upartisk tvistbilæggelse og en ret til genoprejsning i tilfælde af overtrædelser af deres rettigheder vedrørende lovbestemte mindstelønninger eller vedrørende mindstelønsbeskyttelse efter national ret eller kollektive overenskomster.

#### **IV. Retsforhandlingerne for Domstolen og parternes påstande**

21. Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 18. januar 2023 har Kongeriget Danmark anlagt nærværende sag.

22. Kongeriget Danmark har nedlagt følgende påstande:

- Mindstelønsdirektivet annulleres i sin helhed.
- Subsidiært annulleres mindstelønsdirektivets artikel 4, stk. 1, litra d), og artikel 4, stk. 2.
- Parlamentet og Rådet tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

23. Parlamentet har nedlagt påstand om frifindelse, da søgsmålet er ugrundet, og at Kongeriget Danmark tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

24. Rådet har nedlagt følgende påstande:

- Sagen afvises.
- Subsidiært frifindelse.
- Kongeriget Danmark tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

25. Ved afgørelser truffet af Domstolens præsident den 26. april og den 25. maj 2023 har Kongeriget Belgien og Den Portugisiske Republik fået tilladelse til at intervenere til støtte for Rådets påstande.

26. Ved afgørelser truffet af Domstolens præsident den 8. og 26. maj 2023 og den 5. og 7. juni 2023 har Forbundsrepublikken Tyskland, Den Helleniske Republik, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Storhertugdømmet Luxembourg og Kommissionen fået tilladelse til at intervenere til støtte for Parlamentets og Rådets påstande.

27. Ved afgørelse truffet af Domstolens præsident den 26. maj 2023 har Kongeriget Sverige fået tilladelse til at intervenere til støtte for Kongeriget Danmarks påstande.

## V. Bedømmelse

28. I mange år har Unionens socialpolitik udviklet sig i tilknytning til traktaterne, idet oprettelsen af et indre marked er drivkraften bag integration i EU<sup>15</sup>. Vedtagelsen af protokol om social- og arbejdsmarkedspolitikken og aftalen om social- og arbejdsmarkedspolitikken (herefter »det sociale kapitel«), som er vedlagt som bilag til Maastrichttraktaten, var det første forsøg på at »konstitutionalisere« Unionens socialpolitik, og først ved Amsterdamtraktaten i 1997 blev indholdet af det sociale kapitel indført i EF-traktaten<sup>16</sup>.

29. Det står herefter klart, at Unionen »ikke blot opretter et indre marked, men også arbejder for en bæredygtig udvikling i Europa baseret på bl.a. en social markedsøkonomi med høj konkurrenceevne, hvor der tilstræbes fuld beskæftigelse og sociale fremskridt, og [at den bl.a.] fremmer [...] den sociale beskyttelse«<sup>17</sup>. EU-lovgiver har vedtaget mange retsakter i henhold til artikel 153 TEUF (eller de tidligere udgaver af denne bestemmelse) med henblik på at nå disse mål – f.eks. direktivet om vikararbejde<sup>18</sup>, arbejdstidsdirektivet<sup>19</sup> eller, senere, direktiv (EU) 2019/1152 om gennemsigtige og forudsigelige arbejdsvilkår i Den Europæiske Union<sup>20</sup>, der ligesom mindstelønsdirektivet blev vedtaget i henhold til artikel 153, stk. 2, litra b), TEUF, sammenholdt med artikel 153, stk. 1, litra b), TEUF.

30. Så vidt jeg ved, er mindstelønsdirektivet imidlertid den første retsakt på EU-plan vedrørende mindstelønninger. Selv om det netop allerede fremgår af princip 6 i den europæiske søjle for sociale rettigheder<sup>21</sup>, at »[a]rbejdstagere har ret til rimelige lønninger, der sikrer en anstændig levestandard«, og at »[d]e skal sikres passende mindstelønninger, således at behovene hos arbejdstageren og dennes familie er opfyldt«, med henblik på at undgå »fattigdom blandt personer i

<sup>15</sup> – Der var naturligvis visse undtagelser, såsom princippet om ligeløn fastsat i EØF-traktatens artikel 119 (jf. dom af 25.5.1971, Defrenne, 80/70, EU:C:1971:55).

<sup>16</sup> – Der var allerede før Amsterdamtraktaten vedtaget visse afledte retsakter til fremme af socialpolitiske formå, f.eks. Rådets direktiv 93/104/EF af 23.11.1993 om visse aspekter i forbindelse med tilrettelæggelse af arbejdstiden (EFT 1993, L 307, s. 18), som blev vedtaget i henhold til artikel 118a TEF (jf. dom af 12.11.1996, Det Forenede Kongerige mod Rådet, C-84/94, EU:C:1996:431).

<sup>17</sup> – Jf. dom af 21.12.2016, AGET Iraklis (C-201/15, EU:C:2016:972, præmis 76).

<sup>18</sup> – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/104/EF af 19.11.2008 om vikararbejde (EUT 2008, L 327, s. 9).

<sup>19</sup> – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/88/EF af 4.11.2003 om visse aspekter i forbindelse med tilrettelæggelse af arbejdstiden (EUT 2003, L 299, s. 9).

<sup>20</sup> – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 20.6.2019 (EUT 2019, L 186, s. 105).

<sup>21</sup> – EUT 2017, C 428, s. 10.

arbejde«, har denne tekst ingen bindende retsvirkninger og tjener nærmere som vejledning til effektive beskæftigelsesmæssige og sociale resultater<sup>22</sup>.

31. Til støtte for sin principale påstand om, at mindstelønsdirektivet annulleres i sin helhed, har Kongeriget Danmark fremsat to anbringender. For det første har denne medlemsstat gjort gældende, at Parlamentet og Rådet har handlet i strid med artikel 153, stk. 5, TEUF og dermed princippet om kompetencetildeling, der, som jeg har nævnt i indledningen, er nedfældet i artikel 5, stk. 2, TEU. I denne henseende har den danske regering anført, at direktivet er uforeneligt med to af undtagelserne i artikel 153, stk. 5, TEUF, nemlig dem, der vedrører lønforhold og organisationsret. Denne regering har gjort gældende, at mindstelønsdirektivet »griber direkte ind« i begge undtagelser, og at EU-lovgiver derfor ikke kunne vedtage dette uden at overskride sine kompetencer. Mens Parlamentet og Rådet har kompetence at vedtage direktiver om minimumskrav med hensyn til »arbejdsvilkår« [i henhold til artikel 153, stk. 2, litra b), TEUF, sammenholdt med artikel 153, stk. 1, litra b), TEUF], kan disse institutioner imidlertid hverken lovgive om »lønforhold« eller »organisationsret«.

32. For det andet har den danske regering gjort gældende, at selv hvis det antages, at mindstelønsdirektivet ikke henhører under anvendelsesområdet for undtagelserne om lønforhold og organisationsret i artikel 153, stk. 5, TEUF, kunne Parlamentet og Rådet ikke gyldigt vedtage mindstelønsdirektivet i henhold til artikel 153, stk. 1, litra b), TEUF. I denne henseende har den danske regering anført, at mindstelønsdirektivet forfølger to formål, der er lige vigtige, idet det ikke alene tilsigter at regulere »arbejdsvilkårene« [artikel 153, stk. 1, litra b), TEUF], men ligeledes »repræsentation af og kollektivt forsvar for arbejdstagernes [...] interesser« [artikel 153, stk. 1, litra f), TEUF]. Den danske regering har tilføjet, at de to retsgrundlag hver især kræver forskellige lovgivningsprocesser, idet artikel 153, stk. 1, litra f), TEUF kræver enstemmighed i Rådet, hvilket artikel 153, stk. 1, litra b), TEUF derimod ikke gør. Eftersom disse procedurer er uforenelige, har den danske regering nedlagt påstand om, at mindstelønsdirektivet annulleres i sin helhed.

33. Såfremt Domstolen måtte fastslå, at mindstelønsdirektivet ikke skal annulleres i sin helhed, har Kongeriget Danmark subsidiært nedlagt påstand om, at dette direktivs artikel 4, stk. 1, litra d), og artikel 4, stk. 2, annulleres. I denne henseende har denne medlemsstat fremsat et enkelt anbringende, hvormed det gøres gældende, at Parlamentet og Rådet ved vedtagelsen af disse bestemmelser tilsidesatte artikel 153, stk. 5, TEUF og dermed princippet om kompetencetildeling. Den centrale problemstilling i denne henseende er spørgsmålet, om direktivets artikel 4, stk. 1, litra d), og artikel 4, stk. 2, kan udskilles fra de øvrige bestemmelser heri.

34. Før jeg undersøger de forskellige argumenter, vil jeg fremsætte en indledende bemærkning. Dette søgsmål er ikke opstået ud af ingenting, eftersom

<sup>22</sup> – Jf. 12. betragtning til den europæiske søjle for sociale rettigheder.

det er uløseligt forbundet med Danmark og andre nordiske medlemsstaters vedvarende modstand mod, at Unionens tiltag, som de anser for at gribe ind i deres arbejdsmarkedslovgivning og arbejdsmarkedsrelationer. Disse medlemsstaters reaktioner på Domstolens dom i sagen Laval un Partneri<sup>23</sup>, som vedrørte et lettisk selskabs (Laval) udstationering af lettiske arbejdstagere til arbejde på byggepladser i Sverige og de svenske fagforeningers efterfølgende blokade af disse byggepladser, er til dato de mest iøjnefaldende eksempler på denne modstand. Både den danske og den svenske model for arbejdsmarkedslovgivning er baseret på en »*laissez faire*«-tilgang, dvs. en høj grad af selvstændighed for arbejdsmarkedets parter, idet lønninger og arbejdsvilkår forhandles af arbejdsmarkedets parter i stedet for at være fastsat ved lov. Domstolens konklusion i denne dom om, at aktionsret grundlæggende kan udgøre en ubegrundet begrænsning af den frie bevægelighed, og Domstolens fremhævelse af betydningen af gennemsigtighed hvad angår arbejds- og ansættelsesvilkår, herunder lønforhold, ses af nogle som en trussel mod den selvstændige karakter af de danske og de svenske kollektive overenskomster og det fravær af statslig indgriben i fagforeningernes aktioner, som er kendetegnende for disse medlemsstater<sup>24</sup>.

35. På denne baggrund vil nogen anse de argumenter, som den danske og den svenske regering har fremført i denne sag, for blot at være udtryk for en principiel modstand, dvs. disse medlemsstaters ubøjelige modstand mod enhver form for indgreb i arbejdsmarkedets parters aftalefrihed<sup>25</sup>, frem for at være støttet på selve det materielle indhold af forpligtelserne i direktivet. Jeg skal i denne henseende erindre om, at den svenske regering f.eks. har anerkendt, at forpligtelsen i mindstelønsdirektivets artikel 4, stk. 2, ikke finder anvendelse på denne medlemsstat, eftersom denne bestemmelse alene finder anvendelse på medlemsstater, hvis kollektive overenskomstdækningsgrad er under 80%. Begge regeringer har ligeledes medgivet, at forpligtelserne i denne retsakt gentager dem, der allerede er afledt af Den Internationale Arbejdsorganisations (ILO's) konvention om fastsættelse af mindstelønninger, 1970, som medlemsstaterne er bundet af<sup>26</sup>. Disse medlemsstater her derfor medgivet, at mindstelønsdirektivet i praksis ikke vil påvirke deres nationale ordninger i væsentligt omfang.

<sup>23</sup> – Jf. dom af 18.12.2007 (C-341/05, EU:C:2007:809).

<sup>24</sup> – Jf. bl.a. M. Rönnmar, »Free movement of services versus national labour law and industrial relations systems: Understanding the Laval case from a Swedish and Nordic Perspective«, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2007-2008, bind 10, Hart Publishing, 2008, s. 493-524.

<sup>25</sup> – Dette ses af den danske regerings reaktioner under den lovgivningsproces, der førte til vedtagelsen af mindstelønsdirektivet, som jeg har påpeget i punkt 14 ovenfor.

<sup>26</sup> – Jf. [https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_COD E:C131](https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_COD E:C131)

36. Efter min opfattelse må disse betragtninger imidlertid ikke påvirke resultatet af denne sag. Fordelingen af kompetencer mellem medlemsstaterne og Unionen er et forfatningsmæssigt spørgsmål, hvilket er grundlæggende for en europæisk union, der støttes på retsstatsprincippet, således som jeg allerede har anført i indledningen. Såfremt EU-lovgiver vedtager et direktiv på et område, hvor denne ikke har kompetence til at lovgive, kan dette direktiv ikke opretholdes alene af praktiske årsager, som f.eks. den omstændighed, at vedtagelsen heraf alene vil påvirke de få (i det foreliggende tilfælde to) medlemsstater, der stemte imod, i »beskeden grad«. Det er min opfattelse, at betragtninger af denne art ikke er relevante for Domstolens bedømmelse. Jeg skal i denne henseende tilføje, at medlemsstaternes begrundelse for eller interesse i at anlægge et annullationssøgsmål til prøvelse af en EU-retsakt er uden betydning inden for rammerne af sager støttet på artikel 263 TEUF, eftersom medlemsstaterne er privilegerede sagsøgere i henhold til denne bestemmelse og derfor ikke skal godtgøre en søgsmålsinteresse.

#### **A. Den principale påstand: Skal mindstelønsdirektivet annulleres i sin helhed?**

37. Det fremgår af punkt 31 og 32 ovenfor, at Kongeriget Danmarks principale påstand i det væsentlige vedrører EU-lovgivers valg om at benytte artikel 153, stk. 2, litra b), TEUF, sammenholdt med artikel 153, stk. 1, litra b), TEUF, som retsgrundlag for mindstelønsdirektivet – hvilket valg nogle forfattere har beskrevet som »det mest omtvistede« spørgsmål i forbindelse med mindstelønsdirektivet<sup>27</sup>. I denne henseende anmodes Domstolen om at afklare disse bestemmelsers forhold til på den ene side artikel 153, stk. 5, TEUF (det første anbringende) og på den anden side artikel 153, stk. 1, litra f), TEUF (det andet anbringende).

##### ***1. Det første anbringende: Vedtagelsen af mindstelønsdirektivet er i strid med artikel 153, stk. 5, TEUF og dermed princippet om kompetencetildeling***

38. Som jeg allerede har påpeget, vedtog EU-lovgiver mindstelønsdirektivet i henhold til artikel 153, stk. 2, litra b), TEUF, sammenholdt med artikel 153, stk. 1, litra b), TEUF, eftersom dette direktiv tilsigter at regulere arbejdsvilkårene. Med det første anbringende har den danske regering imidlertid gjort gældende, at denne retsakt er uforenelig med to af undtagelserne i artikel 153, stk. 5, TEUF, nemlig »lønforhold« og »organisationsret«, hvor Unionen savner kompetence.

39. I denne henseende har Domstolen fastslået, at da artikel 153, stk. 5, TEUF udgør en undtagelsesbestemmelse fra samme bestemmelses stk. 1-4, må de spørgsmål, der er omfattet heraf, undergives en *streng* fortolkning, således at

<sup>27</sup> – Jf. S. Garben, »Choosing a tightrope instead of a rope bridge – The choice of legal basis for the AMW Directive«, i L. Ratti, E. Brameshuber og V. Pietrogiovanni (red.), »The EU Directive on Adequate Minimum Wages, Context, Commentary and Trajectories«, Hart Publishing 2024, s. 25.

bestemmelsen ikke kan medføre en ubehørig indskrænkning af rækkevidden af de andre stykker og heller ikke kan svække de formål, der forfølges med artikel 151 TEUF<sup>28</sup>.

40. Domstolen har desuden allerede givet indikationer om, hvordan undtagelsen af lønforhold skal forstås. I dommene i sagerne Del Cerro Alonso<sup>29</sup>, Impact<sup>30</sup>, Bruno m.fl.<sup>31</sup> og Specht m.fl.<sup>32</sup> har Domstolen således konsekvent fastslået, at denne undtagelse skal forstås således, at den sigter til foranstaltninger, der – såsom en ensretning af alle eller en del af de bestanddele, der indgår i lønningerne og/eller deres niveau i medlemsstaterne, eller indførelsen af en mindsteløn – indebærer, at EU-retten griber *direkte ind* i fastsættelsen af lønningerne i Unionen. I denne henseende har Domstolen gjort det klart, at undtagelsen om »lønforhold« ikke kan udstrækkes til ethvert spørgsmål, der har en eller anden form for forbindelse med lønforhold, idet man ellers ville tømme visse af de områder, der er fastsat i artikel 153, stk. 1, TEUF, for en stor del af deres indhold. Domstolen har derimod endnu ikke fortolket undtagelsen om organisationsret.

41. I de følgende afsnit vil jeg undersøge, om mindstelønsdirektivet, henset til retspraksis, er i strid med undtagelsen om lønforhold i artikel 153, stk. 5, TEUF [afsnit a)]. Derefter undersøger jeg, om dette direktiv er foreneligt med undtagelsen om »organisationsret« i denne bestemmelse [afsnit b)].

**a) Spørgsmålet, om mindstelønsdirektivet er foreneligt med undtagelsen om »lønforhold« i artikel 153, stk. 5, TEUF**

*1) Parternes argumentation*

42. Der er fremført to rækker af argumenter for Domstolen vedrørende spørgsmålet om mindstelønsdirektivets forenelighed med undtagelsen om »lønforhold« i artikel 153, stk. 5, TEUF. Den danske og den svenske regering har gjort gældende, at direktivet griber ind i lønforhold, og at det derfor er uforeneligt

<sup>28</sup> – Jf. dom af 15.4.2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, »Impact-dommen«), præmis 122. Jeg skal erindre om, at artikel 151 TEUF fastsætter følgende: »Unionen og medlemsstaterne [...] har som mål at fremme beskæftigelsen, en forbedring af leve- og arbejdsvilkårene for herigennem at muliggøre en udjævning af disse vilkår på et stadigt stigende niveau, en passende social beskyttelse, dialogen på arbejdsmarkedet, en udvikling af de menneskelige ressourcer, der skal muliggøre et varigt højt beskæftigelsesniveau, og bekæmpelse af social udstødelse.«

<sup>29</sup> – Jf. dom af 13.9.2007 (C-307/05, EU:C:2007:509, »dommen sagen Del Cerro Alonso«, præmis 41).

<sup>30</sup> – Præmis 124 og 125.

<sup>31</sup> – Dom af 10.6.2010 (C-395/08 og C-396/08, EU:C:2010:329, »dommen i sagen Bruno m.fl.«, præmis 37).

<sup>32</sup> – Dom af 19.6.2014 (C-501/12 – C-506/12, C-540/12 og C-541/12, EU:C:2014:2005, »dommen i sagen Specht m.fl.«, præmis 33).

med denne bestemmelse, hvorimod Parlamentet, Rådet, Kommissionen og andre medlemsstater, der er interveneret til i denne sag, er af den modsatte opfattelse.

43. Den danske og den svenske regering har nærmere bestemt anført, at selv om mindstelønsdirektivet ikke fastsætter en generel mindsteløn i EU eller direkte fastsætter lønniveauet, indebærer en konstatering af, at EU-lovgiver havde kompetence til at vedtage dette direktiv, at artikel 153, stk. 5, TEUF fratages sit indhold. Efter disse medlemsstaters opfattelse skal lønforhold fastsættes af arbejdsmarkedets parter under udøvelse af deres aftalefrihed. Derfor er lønforhold udtrykkeligt udelukket fra Unionens kompetenceområde.

44. Disse regeringer har desuden gjort gældende, at mindstelønsdirektivet udtrykkeligt har til formål, at mindstelønningerne skal være passende. Formålet med mindstelønsdirektivet er ganske rigtigt at påvirke lønniveauerne (i opadgående retning) i EU ved at pålægge medlemsstaterne krav på en måde, som griber direkte ind i deres lønfastsættelsesmekanismer. Som det fremgår af Kommissionens konsekvensanalyse, der ledsagede forslaget til mindstelønsdirektivet<sup>33</sup>, skulle denne retsakt medføre en forøgelse af mindstelønningerne i ca. halvdelen af medlemsstaterne og skabe en reel stigning i disse lønningers niveau. Navnlig kræver direktivets artikel 5, at medlemsstater med lovbestemte mindstelønninger skal anvende minimumskriterier og støtte sig på vejledende referenceværdier. Denne bestemmelse fastsætter ikke alene bindende forpligtelser for medlemsstaterne, men skal ligeledes have direkte virkning på lønforholdene i opadgående retning og tilsigter at indføre en tilnærmelse gennem en ramme, som medlemsstaterne skal anvende, når de fastsætter mindstelønninger.

45. Parlamentet og Rådet har, støttet af Kommissionen og de øvrige intervenienter, for deres del gjort gældende, at det passende kriterium, som det klart fremgår af Domstolens praksis i bl.a. Impact-dommen, er kriteriet om direkte indgreb og ikke vedrører spørgsmålet, om den pågældende retsakt har indvirkning på lønniveauet, idet Unionens kompetence i henhold til artikel 153, stk. 1, litra b), TEUF ellers ville blive unødigt begrænset. Den tyske regering har anført, at formålet med undtagelsen om »lønforhold« ikke er fuldt ud at udelukke områder med forbindelse til lønforhold fra Unionens tiltag. Rådet har tilføjet, at overholdelsen af undtagelsen om »lønforhold« ikke udelukkende kan vurderes i

<sup>33</sup> – Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene »Konsekvensanalyse Ledsagedokument til Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om passende mindstelønninger i Den Europæiske Union« COM(2020) 682 final, s. 71. I dette dokument anførte Kommissionen, at det fremgår af artikel 153, stk. 5, TEUF og Domstolens praksis vedrørende fortolkningen af denne bestemmelse (bl.a. dommen i sagen Del Cerro Alonso og Impact-dommen), at selv om Unionens tiltag *ikke* skal tilsigte at harmonisere mindstelønningernes niveau i EU eller fastsætte en ensartet mekanisme for fastsættelse af mindstelønninger, kan de bestå i at oprette en ramme, som ikke »griber ind i medlemsstaterne og arbejdsmarkedets parter kompetence til at fastlægge de præcise regler for deres rammer for fastsættelse af mindstelønninger, og navnlig mindstelønningernes niveau [...]« (jf. s. 72).



lyset af antallet af bestemmelser vedrørende lønforhold i en given retsakt, men kræver en materiel undersøgelse af arten af disse bestemmelser.

46. Disse institutioner og intervenienter har desuden anført, at mindstelønsdirektivet ikke tager sigte på at indføre en mindsteløn i hele EU eller at harmonisere lønfastsættelsesmekanismerne. De har anført, at mindstelønsdirektivet alene fastsætter de proceduremæssige rammer og ikke griber direkte ind i medlemsstaternes lønfastsættelsesmekanismer. Kommissionen har tilføjet, at EU-lovgiver tidligere har vedtaget flere EU-retsakter om arbejdsvilkår. Disse retsakter var ikke i strid med artikel 153, stk. 5, TEUF, idet mange af disse ligesom mindstelønsdirektivet alene vedrørte lønninger indirekte og ikke harmoniserede lønniveauet i EU.

47. Parlamentet har endvidere anført, at eftersom et af formålene med Unionens socialpolitik er forbedring af leve- og arbejdsvilkårene, og lønforhold er uløseligt forbundet med disse vilkår, er det ikke overraskende, at mindstelønsdirektivet kan have positiv indvirkning på lønniveauet. Rådet har, støttet af den belgiske og den portugisiske regering, fremhævet, at udtrykket »tilstrækkelighed« i mindstelønsdirektivets artikel 5 ikke indebærer, at mindstelønningerne harmoniseres i EU. Denne bestemmelse hindrer nemlig *ikke* medlemsstaterne i at fastsætte niveauet for de lovbestemte mindstelønninger, og fastlægger heller ikke en tærskel, under hvilken mindstelønningerne anses for utilstrækkelige. Desuden består de heri fastsatte kriterier blot i kvalitative aspekter, som skal anvendes i forbindelse med den nationale procedure for lønfastsættelse. I denne henseende har den tyske regering tilføjet, at medlemsstaterne frit kan fastsætte og anvende andre kriterier og støtte sig på deres nationale praksis og derfor har tilstrækkeligt råderum. Den franske regering har anført, at den procedure, der er fastsat i mindstelønsdirektivets artikel 5, er støttet på kriterier, der er affattet bredt og upræcist, og som indgår i en ikke-udtømmende liste, som medlemsstaterne kan supplere.

## 2) *Bedømmelse*

48. For det første kan jeg af de ovenfor anførte argumenter udlede, at alle parter og intervenienter i denne sag, med undtagelse af Kongeriget Danmark og Kongeriget Sverige, anser undtagelsen om »lønforhold« i artikel 153, stk. 5, TEUF for i det væsentlige at være begrænset til foranstaltninger, der harmoniserer *lønniveauet*<sup>34</sup>, og ikke foranstaltninger vedrørende lønfastsættelsesprocedurerne. For det andet synes disse parter og intervenienter at anse det retlige kriterium om direkte indgreb, som Domstolen har udviklet vedrørende denne undtagelse, for i det væsentlige at være et kriterium vedrørende indgrebets grad eller intensitet. Unionen har i det væsentlige kompetence til at fastlægge *generelle og løst*

<sup>34</sup> – Jf. ligeledes forslaget til mindstelønsdirektivet, hvori Kommissionen anførte, at eftersom forslaget til direktivet »ikke indeholder foranstaltninger, der direkte påvirker lønniveauet, overholder det fuldt ud de grænser for Unionens handlinger, der er fastsat i artikel 153, stk. 5, [...] TEUF«.

*formulerede krav* med hensyn til medlemsstaternes tilrettelæggelse af rammerne for lønfastsættelse og kan endda fastlægge rammer for at sikre arbejdstagernes adgang til passende mindstelønninger, men må ikke gribe ind i de detaljerede nationale rammer, idet de særlige nationale forhold skal bevares<sup>35</sup>. For det tredje forekommer det mig, at disse parter og intervenienter ser formålet med undtagelsen om »lønforhold« i artikel 153, stk. 5, TEUF som en beskyttelse af arbejdsmarkedets parter frihed ved indgåelsen af kollektive overenskomster. På denne baggrund har de anført, at mindstelønsdirektivet er foreneligt med denne undtagelse, forudsat at dette direktiv ikke griber ind i denne frihed.

49. Mindstelønsdirektivet indeholder forskellige erklæringer, som illustrerer, at EU-lovgiver ved vedtagelsen af dette direktiv også fortolkede undtagelsen om »lønforhold« som beskrevet i punkt 48 ovenfor. Det fremgår nemlig af 19. betragtning hertil, at mindstelønsdirektivet i overensstemmelse med artikel 153, stk. 5, TEUF »hverken [har] til formål at harmonisere *mindstelønningerne* i hele Unionen eller til formål at indføre en ensartet mekanisme til fastsættelse af mindstelønninger«. Det fremgår ligeledes heraf, at denne retsakt fuldt ud respekterer »de nationale kompetencer og arbejdsmarkedets parter ret til at indgå aftaler« og »[ikke fastsætter] *lønniveauet* [...]«<sup>36</sup>. Det fastslås desuden i mindstelønsdirektivets artikel 1, stk. 2, at dette direktiv ikke berører den »fulde respekt for arbejdsmarkedets parter autonomi«<sup>37</sup>, mens direktivets artikel 1, stk. 3, specifikt henviser til artikel 153, stk. 5, TEUF og bestemmer, at i overensstemmelse med denne bestemmelse berører mindstelønsdirektivet »ikke medlemsstaternes beføjelser med hensyn til at fastsætte *niveauet* for mindstelønninger«<sup>38</sup>. Dette direktiv indeholder ligeledes forskellige henvisninger til de særlige kendetegn ved national praksis<sup>39</sup>.

50. Efter min opfattelse fremgår det klart af ordlyden og antallet af disse bestemmelser, at EU-lovgiver ved vedtagelsen af mindstelønsdirektivet ikke var ubekendt med, at denne lovgiver befandt sig på tynd is hvad angår undtagelsen om »lønforhold« i artikel 153, stk. 5, TEUF (eller, som nogle forfattere har udtrykt det, gik »balancegang«)<sup>40</sup>. I det følgende afsnit vil jeg forklare, hvorfor EU-lovgivers fortolkning af denne undtagelse – hvilken fortolkning, som jeg har

<sup>35</sup> – Jf. ligeledes bl.a. »Det Europæiske Regionsudvalgs udtalelse – Passende mindstelønninger i Den Europæiske Union« (EUT 2021, C 175, s. 89), hvoraf fremgår, at det »foreslåede retsgrundlag, dvs. artikel 153 [...] TEUF, [...] ikke tillader direkte indgreb i forbindelse med fastlæggelsen af lønninger i Den Europæiske Union«, hvorimod det kan udstikke rammerne for en proces »med målsætninger«, »der fuldt ud anerkender eksisterende national lovgivning om mindsteløn og arbejdsmarkedsparternes rolle«.

<sup>36</sup> – Mine fremhævelser.

<sup>37</sup> – Ibidem.

<sup>38</sup> – Ibidem.

<sup>39</sup> – Jf. f.eks. mindstelønsdirektivets artikel 4, stk. 1, og artikel 5, stk. 1.

<sup>40</sup> – Jf. S. Garben, footnote 27, op.cit., s. 25.

anført, deles af alle parter og intervenienter i denne sag med undtagelse af Kongeriget Danmark og Kongeriget Sverige – er støttet på, hvad jeg anser for at være tre vildfarelser. Jeg vil også beskrive, hvorledes denne undtagelse efter min mening skal forstås i lyset af Domstolens praksis.

*i) Anvendelsesområdet for undtagelsen om »lønforhold« i artikel 153, stk. 5, TEUF*

*– Den første vildfarelse: Undtagelsen om »lønforhold« er begrænset til foranstaltninger, der harmoniserer lønniveauet*

51. I artikel 153, stk. 5, TEUF anvendes det vide begreb »lønforhold«. Alle tidligere versioner af artikel 153, stk. 5, TEUF, dvs. artikel 137, stk. 6, TEF og artikel 2, stk. 6, i det sociale kapitel, var, så vidt jeg ved, affattet på samme måde: De henviste til »lønforhold« og ikke til »lønniveau«. Anvendelsen af begrebet »lønforhold« antyder, at andre aspekter ved medlemsstaternes lønfastsættelsesordninger, ud over lønniveauet, er omfattet af anvendelsesområdet for den undtagelse, de er indeholdt i artikel 153, stk. 5, TEUF. Jeg mener således, at forfatterne til Unionens traktater tilsigtede at udelukke foranstaltninger, der omfatter, men ikke er begrænset til harmonisering af lønniveauerne, fra anvendelsesområdet for EU-tiltag.

52. Til støtte for det modsatte synspunkt har nogle parter i denne sag (f.eks. den portugisiske regering) anført, at generaladvokat Kokott i sit forslag til afgørelse i Impact-sagen<sup>41</sup> anførte, at denne bestemmelse »kun undtager størrelsen af løn fra [EU-lovgivers] kompetenceområde«<sup>42</sup>. Jeg henviser i denne henseende til, at dommen i nævnte sag indeholder visse udsagn, som synes at antyde, at Domstolen også lagde vægt på lønniveauet (og ikke lønforhold generelt). Domstolen omtalte nemlig ganske rigtigt, at traktaternes forfattere fandt det hensigtsmæssigt »at undtage fastsættelsen af lønniveauet fra harmonisering«, eftersom »fastsættelsen af lønniveauet« henhører under arbejdsmarkedets parters aftalefrihed på nationalt niveau samt under medlemsstaternes kompetence<sup>43</sup>.

53. Jeg mener imidlertid, at det er åbenbart, at Domstolen i Impact-dommen ikke fuldstændigt anførte, at undtagelsen om »lønforhold« alene fandt anvendelse på lønniveauet (dvs. lønningernes præcise tal og størrelse). Domstolen fastslog nemlig, at nævnte undtagelse skal forstås således, at »den sigter til foranstaltninger [...] – såsom en ensretning af alle eller en del af de bestanddele, der indgår i lønningerne og/eller deres niveau i medlemsstaterne, eller indførelsen af en mindsteløn på [EU-]plan«<sup>44</sup>. Efter min opfattelse viser udtrykkene »såsom«

<sup>41</sup> – Generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse (C-268/06, EU:C:2008:2, punkt 173-176).

<sup>42</sup> – Præmis 176, mine fremhævelser.

<sup>43</sup> – Impact-dommen, præmis 123 (mine fremhævelser).

<sup>44</sup> – Ibidem, præmis 124.

samt »og/eller [lønningernes] niveau«, at Domstolen ikke udelukkede, at der kan forekomme direkte indgreb i lønforhold, selv om den omtvistede foranstaltning ikke tager sigte på at harmonisere selve »lønniveauet«.

54. I lyset af denne dom mener jeg ikke, at der er grundlag for i artikel 153, stk. 5, TEUF at indsætte en begrænsning (dvs., at undtagelsen om »lønforhold« faktisk alene omfatter lønniveauet), som ikke *expressis verbis* er omfattet af denne bestemmelse. Det er min opfattelse, at udtrykket »lønforhold« skal dække alle aspekter af medlemsstaternes lønfastsættelsesordninger (herunder reglerne eller procedurerne for fastsættelse af lønniveauet) og ikke blot lønniveauet.

55. Jeg påpeger i denne henseende, at selv om undtagelser generelt skal fortolkes indskrænkende, må de ikke fortolkes så indskrænkende, at de fratages deres effektive virkning. Som jeg allerede har anført i punkt 39 ovenfor, har Domstolen fastslået, at de spørgsmål, der er omfattet af artikel 153, stk. 5, TEUF, herunder lønforhold, skal undergives en streng fortolkning, således at bestemmelsen ikke kan medføre en ubehørig indskrænkning af rækkevidden af stk. 1-4, og heller ikke kan svække de formål, der forfølges med artikel 151 TEUF<sup>45</sup>. Denne konstatering betyder efter min opfattelse imidlertid ikke, at »lønforhold« skal begrænses til »lønniveauet«. Hvis dette var tilfældet, ville EU-lovgiver kunne harmonisere alle andre aspekter af medlemsstaternes lønfastsættelsesordninger, forudsat at harmoniseringen ikke omfatter lønningernes størrelse, ved at foreskrive en specifik formel eller et specifikt beløb. Undtagelsen om »lønforhold« ville, således som den danske og den svenske regering har gjort gældende, blive frataget sin effektive virkning, eftersom EU-lovgiver eksempelvis kunne vedtage direktiver om harmonisering af hyppigheden for arbejdsmarkedets parter lønforhandlinger eller om fastsættelse af, hvordan sådanne forhandlinger skal afvikles, i strid med det anførte formål med denne undtagelse, der ifølge Domstolen, som jeg har anført i punkt 52 ovenfor, er at sikre arbejdsmarkedets parter aftalefrihed<sup>46</sup>.

56. Jeg ønsker at tilføje to yderligere bemærkninger. For det første fastslog Domstolen (hvilket alle parter og intervenienter i sagen er enige i), at lønforhold er en integreret del af arbejdsvilkårene<sup>47</sup>. Det er derfor uundgåeligt, at undtagelsen om »lønforhold«, uanset hvor bredt eller indskrænkende den fortolkes, påvirker anvendelsesområdet for artikel 153, stk. 1, litra b), TEUF (som angår EU-lovgivers kompetence med hensyn til arbejdsvilkårene), eftersom denne bestemmelse og artikel 153, stk. 5, TEUF tydeligvis overlapper hinanden. Et

<sup>45</sup> – Jf. punkt 39 ovenfor.

<sup>46</sup> – Jf. dommen i sagen Del Cerro Alonso, præmis 40, Impact-dommen, præmis 123, og dommen i sagen Bruno m.fl., præmis 36. Jeg vender tilbage til dette spørgsmål i punkt 64-66 nedenfor.

<sup>47</sup> – Jf. i denne henseende dom af 11.11.2004, Delahaye (C-425/02, EU:C:2004:706, præmis 33). Jf. ligeledes dom af 22.12.2010, Gavieiro og Iglesias Torres (C-444/09 og C-456/09, EU:C:2010:819, præmis 58).

sådant overlap må foreligge, selv hvis anvendelsesområdet for denne undtagelse blev reduceret til et rent minimum.

57. For det andet blev Domstolens konstatering af, at de undtagelser, der er opregnet i artikel 153, stk. 5, TEUF, herunder undtagelsen om lønforhold, skal fortolkes indskrænkende, afgivet i en bestemt sammenhæng. Dommene i sagerne *Del Cerro Alonso*, *Impact*, *Bruno m.fl.* og *Specht m.fl.* vedrørte alle retsakter, der i modsætning til mindstelønsdirektivet havde til formål at regulere et andet område end lønforhold. Dommene i sagerne *Del Cerro Alonso* og *Impact* vedrørte nærmere bestemt § 4 i rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse<sup>48</sup>, som tager sigte på at sikre anvendelsen af princippet om forbud mod forskelsbehandling på personer med tidsbegrænset ansættelse frem for at regulere »lønforhold«. På samme måde vedrørte dommen i sagen *Bruno m.fl.* fortolkningen af Rådets direktiv 97/81/EF af 15. december 1997 om deltidsansatte<sup>49</sup>, hvis formål bl.a. er at sikre ophævelsen af forskelsbehandling af deltidsansatte (og igen ikke at regulere »lønforhold«). Endelig vedrørte dommen i sagen *Specht m.fl.* Rådets direktiv 2000/78/EF af 27. november 2000 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv<sup>50</sup>. Heri fastslog Domstolen, at bestemmelserne om aflønning af tjenestemænd var omfattet af dette direktivs anvendelsesområde, eftersom formålet med dette direktiv i sig selv var »med henblik på at gennemføre princippet om ligebehandling i medlemsstaterne [...] at fastlægge en generel ramme for bekæmpelsen af forskelsbehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv på grund af religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering« frem for at regulere »lønforhold« i sig selv.

58. Det følger af denne retspraksis, at Domstolen, da den fastslog, at undtagelsen om »lønforhold« i artikel 153, stk. 5, TEUF skal fortolkes strengt, blot tilsigtede at sikre, at denne bestemmelse ikke gjorde det umuligt at vedtage retsakter, som ikke har til formål at regulere lønforhold, blot fordi disse retsakter har indvirkninger på lønforhold. Denne konstatering tilsigtede således, henset til sammenhængen hermed, ikke at begrænse anvendelsesområdet for de områder, som udgøres af lønforhold (ved at begrænse dette til lønnens størrelse), men at sikre, at retsakter, som blot påvirker disse områder indirekte, kan vedtages.

59. De ovennævnte betragtninger fører mig til den konstatering, at undtagelsen om »lønforhold« i artikel 153, stk. 5, TEUF omfatter, men ikke er begrænset til foranstaltninger, som harmoniserer lønniveauet, idet denne undtagelse også omfatter foranstaltninger, der harmoniserer andre aspekter af medlemsstaternes

<sup>48</sup> – Indgået den 18.3.1999 og anført i bilaget til Rådets direktiv 1999/70/EF af 28.6.1999 om rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse, der er indgået af EFS, UNICE og CEEP (EFT 1999, L 175, s. 43).

<sup>49</sup> – Direktiv 97/81/EF af 15.12.1997 om rammeaftalen vedrørende deltidsarbejde, der er indgået af Unice, CEEP og EFS (EFT 1998, L 14, s. 9).

<sup>50</sup> – Direktiv af 27.11.2000 (EFT 2000, L 303, s. 16).

lønfastsættelsesordninger (herunder reglerne eller procedurerne for fastsættelse af lønniveauet). Det udgør derfor en vildfarelse, hvis undtagelsen om »lønforhold« anses for at være begrænset til foranstaltninger, der harmoniserer lønniveauet.

– *Den anden vildfarelse: EU-lovgiver kan vedtage generelle og løst formulerede krav med hensyn til medlemsstaternes rammer for lønfastsættelse*

60. Som jeg har anført i punkt 40 ovenfor, har Domstolen allerede præciseret, at undtagelsen om »lønforhold« i artikel 153, stk. 5, TEUF ikke kan udstrækkes til ethvert spørgsmål, der har en eller anden form for forbindelse med lønforhold. Det fremgår desuden af afsnittene ovenfor, at kriteriet om direkte indgreb blev udviklet i en sammenhæng, hvor Domstolen søgte at adskille retsakter, hvis formål er at regulere/harmonisere lønforhold, fra dem, hvis formål er at regulere andre forhold end lønforhold (f.eks. forbud mod forskelsbehandling, som det er tilfældet med de direktiver, der er kernen i dommene i sagerne Bruno m.fl. og Specht m.fl.), mens de kun har indirekte indvirkning på lønforhold (idet de alene har indvirkning på lønniveauet).

61. I lyset af disse betragtninger mener jeg, at det står klart, at visse andre direktiver, hvori begrebet »lønforhold« avendes – såsom direktiv 2006/54/EF om gennemførelse af princippet om lige muligheder for og ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med beskæftigelse og erhverv <sup>51</sup>, Rådets direktiv 2000/43/EF om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse <sup>52</sup>, direktivet om vikararbejde <sup>53</sup>, udstationeringsdirektivet <sup>54</sup>, arbejdstidsdirektivet <sup>55</sup> eller endda direktiv

<sup>51</sup> – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 5.7.2006 (EUT 2006, L 204, s. 23). Jf. navnlig dette direktivs artikel 1, stk. 2, litra b), hvoraf fremgår, at det »indeholder [...] bestemmelser til gennemførelse af princippet om ligebehandling« for så vidt bl.a. angår »arbejdsvilkår, herunder løn«.

<sup>52</sup> – Direktiv af 29.6.2000 (EFT 2000, L 180, s. 22). Jf. dette direktivs artikel 3, stk. 1, litra c), hvoraf fremgår, at »dette direktiv, for så vidt angår både den offentlige og den private sektor, herunder offentlige organer, [finder] anvendelse på alle personer« med hensyn til bl.a. »beskæftigelse og arbejdsvilkår, herunder afskedigelse og løn«.

<sup>53</sup> – Dette direktiv tilsigter i lighed med Rådets direktiv 97/81/EF om deltidsansatte at sikre overholdelsen af ligebehandlingsprincippet, herunder hvad angår lønninger, for en bestemt kategori af arbejdstagere (i dette tilfælde deltidsansatte).

<sup>54</sup> – Jf. i denne henseende dom af 8.12.2020, Ungarn mod Parlamentet og Rådet (C-620/18, EU:C:2020:1001, præmis 71-85), vedrørende Ungarns påstand om annullation af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/957 af 28.6.2018 om ændring af direktiv 96/71/EF om udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser støttet på en tilsidesættelse af artikel 153, stk. 5, TEUF. Domstolen frifandt Parlamentet og Rådet, idet den fastslog, at ændringsdirektivet begrænsede sig til at samordne medlemsstaternes lovgivninger i tilfælde af udstationering af arbejdstagere for at sikre, at disse arbejdstagere indrømmes visse eller stort set samtlige arbejds- og ansættelsesvilkår, som er fastsat i værtsmedlemsstaten, herunder reglerne vedrørende løn.

<sup>55</sup> – Jf. navnlig arbejdstidsdirektivets artikel 7 med overskriften »Årlig ferie«, hvis stk. 1 bestemmer: »Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at alle arbejdstagere får en

2008/94/EF af 22. oktober 2008 om beskyttelse af arbejdstagerne i tilfælde af arbejdsgiverens insolvens<sup>56</sup> – heller ikke griber direkte ind i lønforhold som omhandlet i artikel 153, stk. 5, TEUF. Disse direktiver henhører nemlig under kategorien af retsakter, der ligesom de direktiver, som dannede baggrund for dommene i sagerne Bruno m.fl. og Specht m.fl., blot påvirker lønforhold indirekte. Disse direktiver indeholder bestemmelser, som i praksis påvirker eller har indvirkning på lønniveauet. Direktiverne har imidlertid ikke til formål at regulere lønforhold, men alene at give visse kategorier af arbejdstagere ret til de samme ansættelsesvilkår som andre<sup>57</sup> eller at afgøre, om en ansat har krav på sin løn (uanset hvilken størrelse denne løn har, eller hvordan den fastsættes) i bestemte sammenhænge, som f.eks. når den pågældende holder ferie, eller såfremt vedkommendes arbejdsgiver bliver insolvent.

62. En retsakt udgør derimod et direkte indgreb i lønforhold og er dermed uforenelig med undtagelsen om »lønforhold« i artikel 153, stk. 5, TEUF, hvis den har til formål at regulere lønforhold, uanset hvor intensivt eller tværtimod fleksibelt dette gøres.

63. Det skal i denne henseende påpeges, at eftersom Domstolen fastsatte kriteriet om direkte indgreb for at gøre det muligt at vedtage visse retsakter, der har andre formål end at regulere lønforhold, blev dette kriterium ikke fastsat for at gøre det muligt at vedtage et direktiv, hvis formål er at regulere aspekter af medlemsstaternes lønfastsættelsesordninger (f.eks. mindstelønningernes størrelse, eller hvordan disse mindstelønninger skal fastsættes), alene fordi de krav, som dette direktiv fastsætter i denne henseende, er generelle og løst formulerede krav. Kriteriet tilsigter heller ikke at gøre det muligt at vedtage et sådant direktiv, med den begrundelse at den alene tilsigter at foretage en delvis harmonisering<sup>58</sup>. Den modsatte konklusion ville føre til, at kriteriet om direkte indgreb erstattes med et

årlig betalt ferie af mindst fire ugers varighed i overensstemmelse med de kriterier for opnåelse og tildeling heraf, som er fastsat i national lovgivning og/eller praksis.«

<sup>56</sup> – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 22.10.2008 (EUT 2008, L 283, s. 36). Dette direktiv tilsigter at sikre arbejdstagerne betaling af tilgodehavender (herunder løn) i tilfælde af arbejdsgiverens insolvens, men har ikke til formål at regulere »lønningerne«.

<sup>57</sup> – Jf. i denne henseende som et yderligere eksempel Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/1158 af 20.6.2019 om balance mellem arbejdsliv og privatliv for forældre og omsorgspersoner og om ophævelse af Rådets direktiv 2010/18/EU (EUT 2019, L 188, s. 79), af hvis 31. betragtning det fremgår, at »[m]edlemsstaterne bør fastsætte lønnen eller ydelsen for den minimumsperiode af forældreorloven, der ikke kan overdrages [...] på et passende niveau«. Udtrykket »passende« fremgår imidlertid kun af præamblen til dette direktiv og ikke i nogle af dets bestemmelser. Det fremgår desuden klart af direktivets artikel 1, at det ikke har til formål at afgøre lønniveauet, eller hvordan lønnen fastsættes, men at opstille »minimumskrav, der har til formål at skabe lige muligheder for mænd og kvinder på arbejdsmarkedet og ligebehandling på arbejdspladsen ved at gøre det nemmere at forene arbejdsliv og privatliv for arbejdstagere«, forældre eller omsorgspersoner.

<sup>58</sup> – Dette er f.eks. tilfældet med et direktiv, der kun angår det laveste lønspænd og ikke alle lønninger.

kriterium vedrørende dette indgrebs intensitet, og om indgrebet er direkte eller indirekte.

64. I lyset af disse forhold mener jeg, at det står klart, at det udgør en vildfarelse at fortolke kriteriet om direkte indgreb, som Domstolen har udviklet vedrørende undtagelsen om »lønforhold« i artikel 153, stk. 5, TEUF, således at dette kriterium indebærer, at EU-lovgiver kan vedtage generelle og løst formulerede krav, eller at der kan foretages delvis harmonisering med hensyn til lønforhold. Et indgreb kan være beskedent eller begrænset, men det er stadig direkte, hvis retsaken har til formål at regulere lønforhold.

65. Jeg ønsker at fremføre en yderligere bemærkning. Efter min opfattelse betyder kriteriet om »direkte indgreb« heller ikke, at EU-lovgiver kan fastsætte *minimumskrav* med hensyn til lønforhold, mens medlemsstaterne kan vælge at indføre mere gunstige bestemmelser. For det første skal det i denne henseende erindres, at der på ingen måde foreligger en EU-kompetence på de af artikel 153, stk. 5, TEUF omfattede områder. For det andet tilsigtede traktaternes forfattere, som jeg har forklaret, med vedtagelsen af artikel 153, stk. 5, TEUF i det væsentlige at skabe en undtagelse (»lønforhold«) til et område (»arbejdsvilkårene«), som er omfattet af artikel 153, stk. 1, litra b), TEUF. De kriterier, som Domstolen har benyttet for at afgøre, om EU-lovgiver overskrider sine kompetencer, kan således ikke være de samme i begge tilfælde, idet undtagelsen om lønforhold ellers mister sin betydning.

66. Det følger heraf, at for så vidt angår arbejdsvilkårene ud over lønforhold er kriteriet minimumskrav (dvs., at selv om der er en EU-kompetence på dette område, tillader det kun fastsættelse af minimumskrav, altså nedre tærskler for forpligtelser), og ingen form for harmonisering hvad angår lønforhold, eftersom Unionen ikke har en kompetence på dette område. Hvis EU-lovgiver fastlagde minimumskrav med hensyn til lønforhold, ville denne lovgiver allerede overskride sine kompetencer og gribe ind i medlemsstaternes kompetencer. Desuden ville undtagelsen om lønforhold i artikel 153, stk. 5, TEUF, som jeg har anført ovenfor, blive frataget sit indhold, idet lønforhold ville blive behandlet som ethvert andet af arbejdsvilkårene som omfattet af anvendelsesområdet for artikel 153, stk. 1, litra b), TEUF.

– *Den tredje vildfarelse: Hvis en foranstaltning ikke gør indgreb i arbejdsmarkedets parters aftalefrihed, er den i overensstemmelse med undtagelsen om »lønforhold«*

67. Som jeg allerede har anført, har Domstolen fastslået, at formålet med undtagelsen om »lønforhold« er at beskytte arbejdsmarkedets parters aftalefrihed<sup>59</sup>. Dette formål er ikke udtrykkeligt nævnt i artikel 153, stk. 5, TEUF, og Domstolen har ikke angivet den kilde, som denne konstatering er baseret på.

<sup>59</sup> – Jf. punkt 54 ovenfor.



Jeg er imidlertid af den opfattelse, at dette formål reelt kan udledes af for det første den omstændighed, at de øvrige undtagelser i denne bestemmelse (dvs. organisationsret, strejkeret eller ret til lockout) alle vedrører arbejdsmarkedets parters (nærmere bestemt fagforeningernes) særlige kompetencer, og for det andet af den i artikel 152 TEUF indeholdte henvisning til »arbejdsmarkedsparternes rolle«, som Unionen anerkender og fremmer.

68. Når dette er sagt, kan jeg ikke udelukke, at undtagelsen om »lønforhold« også forfølger andre formål. Jeg har trods mine bedste bestræbelser ikke kunnet finde en erklæring i *travaux préparatoires* (forarbejderne) til traktaterne, som er tilgængelig for mig, der bekræfter, at der var en klar og eneste grund eller årsag (nemlig beskyttelsen af arbejdsmarkedets parters aftalefrihed) til EU-traktaternes forfatters beslutning om at udelukke »lønforhold« fra anvendelsesområdet for Unionens kompetencer. Det forholder sig nemlig således, at undtagelsen om »lønforhold« ved at hindre harmonisering af de lønniveauer, der finder anvendelse i de enkelte medlemsstater, bidrager til at bevare konkurrencen mellem virksomhederne i det indre marked, således som generaladvokat Kokott anførte i sit forslag til afgørelse i Impact-sagen<sup>60</sup>. Nogle forfattere har ligeledes påpeget, at der ikke foreligger nogen kompetence vedrørende lønforhold, fordi lønpolitik ganske enkelt er et følsomt område, som er et vigtigt redskab for den nationale økonomiske politik og for det nationale arbejdsmarkeds funktion, og fordi organisationen af kollektive overenskomster og arbejdsmarkedsrelationer traditionelt er forskellig i medlemsstaterne<sup>61</sup>.

69. På denne baggrund står en ting imidlertid klart: En EU-retsakt eller -foranstaltning, der er forenelig med undtagelsen om »lønforhold« i artikel 153, stk. 5, TEUF, bidrager til at beskytte arbejdsmarkedets parters aftalefrihed, men den omstændighed, at en EU-retsakt eller -foranstaltning ikke griber ind i arbejdsmarkedets aftalefrihed, betyder ikke nødvendigvis, at den er i overensstemmelse med denne undtagelse. Dette omvendte ræsonnement, der i den foreliggende sag navnlig støttes af den tyske regering, kan ikke uden videre accepteres. Det forholder sig efter min mening så meget desto mere således, eftersom betydningen af at bevare »forskellene i national praksis, særlig på overenskomstområdet«, og »opretholde EU-økonomiens konkurrenceevne« ikke er specifik for »lønforhold«, men er, som det klart fremgår af artikel 151 TEUF, også relevant – om end måske i mindre grad – for alle socialpolitiske områder, hvor EU-lovgiver har kompetence til at supplere medlemsstaternes aktiviteter.

70. Hvis kriteriet om direkte indgreb erstattes med et kriterium, der tilsigter at afgøre, om retsakten i tilstrækkelig grad beskytter arbejdsmarkedets parters aftalefrihed, udgør dette følgelig en vildfarelse. Det betyder ikke blot, at selve

<sup>60</sup> – Generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse (C-268/06, EU:C:2008:2, punkt 173).

<sup>61</sup> – Jf. E. Menegatti, »Much ado about little: the Commission proposal for a Directive on adequate wages«, *Italian Labour Law e-journal* (1) bind 14, 2021, s. 29.

kriteriet forveksles med formålet hermed, men fokuserer efter min opfattelse desuden på blot en del af undtagelsens formål.

ii) *Mindstelønsdirektivet er uforeneligt med undtagelsen om »lønforhold«*

71. Det følger af de ovenstående afsnit, at mange af de bestemmelser i og betragtninger til mindstelønsdirektivet, som parterne og intervenienterne i denne sag har baseret sig på til støtte for den opfattelse, at denne retsakt opfylder undtagelsen om »lønforhold« i artikel 153, stk. 5, TEUF, reelt ikke har betydning for dette spørgsmål. Det forholder sig navnlig således med hensyn til de bestemmelser, som jeg har omtalt i punkt 49 ovenfor, dvs. mindstelønsdirektivets artikel 1, stk. 2-4, hvori bestemmes, at mindstelønsdirektivet ikke forpligter medlemsstaterne til at indføre en lovbestemt mindsteløn (artikel 1, stk. 4), overlader definitionen af »tilstrækkelighed« samt fastsættelsen af mindstelønningernes præcise størrelse til medlemsstaterne (19. og 28. betragtning samt artikel 1, stk. 3) og beskytter særlige nationale forhold og medlemsstaternes beføjelser til fastsættelse af lønnens *størrelse* (artikel 1, stk. 2 og 3). Efter min opfattelse kan disse bestemmelser ikke lægges til grund for et argument om, at dette direktiv er foreneligt med undtagelsen om »lønforhold« i artikel 153, stk. 5, TEUF. De kan kun benyttes til at fastsætte graden og typen af den harmonisering, som denne retsakt foretager – hvilket kun ville skulle afklares, hvis det var utvivlsomt, at EU-lovgiver havde kompetence til at vedtage mindstelønsdirektivet. De er derimod ikke umiddelbart relevante for det indledende spørgsmål om, hvorvidt dette direktiv er i strid med undtagelsen om »lønforhold« i artikel 153, stk. 5, TEUF og dermed princippet om kompetencetildeling, der er fastsat i artikel 5, stk. 2, TEU. Som jeg har redegjort for, skal det i denne henseende nemlig ikke afklares, i hvilket omfang direktivet griber ind i særlige nationale forhold, men om det har til formål at regulere lønforhold, eftersom denne retsakt, såfremt dette er tilfældet, griber direkte ind i undtagelsen herom i artikel 153, stk. 5, TEUF.

72. Som jeg har forklaret i punkt 67-70 ovenfor, betyder den omstændighed, at en EU-retsakt eller -foranstaltning ikke griber ind i arbejdsmarkedets parter aftalefrihed, ikke nødvendigvis, at denne er i overensstemmelse med undtagelsen om »lønforhold«. Den blotte omstændighed, at mindstelønsdirektivet i det hele tager sigte på at tilskynde og fremme kollektive overenskomster, som det ses af bestemmelser som 13., 19. og 24. betragtning til samt artikel 1, stk. 2 og 3, og artikel 7 i dette direktiv, der kræver, at medlemsstaterne træffer de fornødne foranstaltninger til at inddrage arbejdsmarkedets parter i fastsættelsen og ajourføringen af lovbestemte mindstelønninger<sup>62</sup>, er ikke tilstrækkelig til at gøre denne retsakt forenelig med artikel 153, stk. 5, TEUF.

<sup>62</sup> – Der kan ligeledes henvises til mindstelønsdirektivets artikel 4, stk. 2, hvori bestemmes, at »[h]andlingsplanen skal fastsætte en klar tidsplan og konkrete foranstaltninger til gradvist at øge den kollektive overenskomstdækningsgrad med fuld respekt for arbejdsmarkedets parter autonomi«.

73. Jeg vil i denne forbindelse foretage en yderligere indledende bemærkning vedrørende mindstelønsdirektivets artikel 1, stk. 3, hvori bestemmes, at »[i] overensstemmelse med artikel 153, stk. 5, [...] TEUF berører dette direktiv ikke medlemsstaternes beføjelser med hensyn til at fastsætte niveauet for mindstelønninger og ej heller medlemsstaternes valg mellem at fastsætte lovbestemte mindstelønninger, fremme adgangen til mindstelønsbeskyttelse, som den følger af kollektive overenskomster, eller begge dele«. Efter min opfattelse er denne type erklæring ikke tilstrækkelig til at ændre formålet med mindstelønsdirektivet, hvis andre bestemmelser i dette direktiv tydeliggør, at formålet med direktivet er at regulere lønforhold. Det forholder sig efter min mening på samme måde med 19. betragtning til mindstelønsdirektivet, hvori meget af nævnte artikels ordlyd er gengivet. Kriteriet om direkte indgreb kræver nemlig, således som Rådet har anført, at der foretages en analyse af den pågældende retsakts indhold i det hele, uden at Domstolen kan begrænse sin undersøgelse i denne henseende til bestemmelser – som i det foreliggende tilfælde mindstelønsdirektivets artikel 1, stk. 3 – der udtrykkeligt omtaler artikel 153, stk. 5, TEUF.

74. Med hensyn til formålet med mindstelønsdirektivet skal jeg indledningsvis anføre de indlysende forhold. I modsætning til andre direktiver som f.eks. dem, der førte til dommene i sagerne Bruno m.fl. og Specht m.fl., nemlig Rådets direktiv 97/81/EF om deltidsansatte og Rådets direktiv 2000/78/EF om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv, hvis titler ikke henviser til »lønninger« eller »lønforhold«, eller de øvrige direktiver, som jeg har omtalt i punkt 60 ovenfor, vedrører det i nærværende sag omhandlede direktiv »passende mindstelønninger i Den Europæiske Union«. Det indeholder i selve titlen ordet »lønninger«. Dette er i mine øjne et klart og endda indlysende tegn på, at formålet med mindstelønsdirektivet er at regulere »lønforhold«.

75. Dette første indtryk bekræftes af dette direktivs artikel 1, som har overskriften »Genstand«, hvis stk. 1, litra a) og b), i utvetydige vendinger bestemmer, at direktivet for at »forbedre [...] navnlig mindstelønningernes tilstrækkelighed for arbejdstagere [...] med henblik på at bidrage til opadgående social konvergens og mindske lønulighed« fastlægger en ramme for »tilstrækkeligheden af *lovbestemte mindstelønninger*« og »fremme af kollektive overenskomstforhandlinger om *lønfastsættelse*«<sup>63</sup>. Eftersom jeg i punkt 54 ovenfor har erindret om, at »lønforhold« som omhandlet i artikel 153, stk. 5, TEUF ikke er begrænset til lønniveauet, men også omfatter reglerne og procedurerne for fastsættelsen af dette niveau, er det min opfattelse, at denne bestemmelse efterlader ringe tvivl om, at formålet med mindstelønsdirektivet er at regulere et aspekt ved lønforhold, nærmere bestemt tilstrækkeligheden af mindstelønninger, og hvordan disse lønninger skal fastsættes. Det ses desuden, at EU-lovgiver på intet tidspunkt tilsigtede en forøgelse af mindstelønningerne på

<sup>63</sup> – Mine fremhævelser.

EU-plan (konvergens) som en sekundær eller indirekte følge af vedtagelsen af dette direktiv, men snarere som slutmålet eller det overordnede mål med denne retsakt. Jeg tilføjer, at mindstelønsdirektivets artikel 3, som indeholder en liste med relevante definitioner, indledningsvis definerer udtrykkene »mindsteløn« og »lovbestemt mindsteløn« – hvorved det påvises, at disse begreber er centrale for denne retsakt.

76. I lyset af disse bestemmelser står det allerede klart, at forskellen mellem dette direktiv og de direktiver, der gav anledning til dommene i sagerne Bruno m.fl. og Specht m.fl., eller de øvrige direktiver, som jeg har omtalt i punkt 60 ovenfor, ikke alene befinder sig i disses titel, men også i selve deres formål. Som jeg har redegjort for, indeholder alle disse direktiver bestemmelser, som påvirker lønniveauet. I modsætning til mindstelønsdirektivet har de øvrige direktiver imidlertid ikke til formål at regulere, hvordan lønninger fastsættes (i det konkrete tilfælde ved kollektive overenskomster), eller øge lønningernes niveau (ved at fastlægge en »ramme for [...] tilstrækkeligheden af lovbestemte mindstelønninger« med henblik på at bidrage til »opadgående social konvergens og mindske lønulighed«).

77. Efter disse bemærkninger vil jeg nu præcisere, hvorfor denne retsakts artikel 5 – hvis indhold jeg har redegjort for i afsnit III. B. ovenfor, og som er den væsentligste bestemmelse i mindstelønsdirektivet – efter min opfattelse bekræfter, at formålet med dette direktiv er at regulere lønforhold, hvorved undtagelsen herom i artikel 153, stk. 5, TEUF tilsidesættes. Jeg analyserer herefter de øvrige bestemmelser i denne retsakt.

– *Mindstelønsdirektivets artikel 5*

78. Det bestemmes i mindstelønsdirektivets artikel 5, stk. 1, at medlemsstater med lovbestemte mindstelønninger på en klar måde fastlægger de kriterier, der styrer fastsættelsen af disse lønninger. De skal gøre dette i overensstemmelse med deres nationale praksis og kan frit beslutte den relative vægt af disse kriterier. De skal imidlertid ligeledes sikre, at de kriterier, som de fastsætter, bidrager til mindstelønningernes tilstrækkelighed med henblik på »at opnå en anstændig levestandard, begrænse fattigdom blandt personer i arbejde samt fremme social samhørighed og opadgående social konvergens og begrænse den kønsbestemte lønforskel«. Derudover indeholder dette direktivs artikel 5, stk. 2, en liste med fire minimumskriterier, som medlemsstaterne skal tage højde for som led i »[p]roceduren for fastsættelse af passende lovbestemte mindstelønninger«<sup>64</sup>. Det er korrekt, at denne forpligtelse principielt kunne anses for opfyldt, selv om medlemsstaterne kun tillagde disse kriterier ringe betydning. En sådan tilgang ville imidlertid fuldstændigt underminere de formål, der er opregnet i direktivets artikel 5, stk. 1. Den klare opregning af fire minimumskriterier i

<sup>64</sup> – Disse kriterier er (a) købekraften for de lovbestemte mindstelønninger under hensyntagen til leveomkostninger, (b) det generelle niveau for lønninger og deres fordeling, (c) vækstraten for lønninger og (d) de langsigtede nationale produktionsniveauer og udviklinger.

mindstelønsdirektivets artikel 5, stk. 2, antyder desuden, at disse kriterier reelt skal tillægges særlig betydning<sup>65</sup>.

79. I lyset af disse forhold mener jeg, at det står klart, at mindstelønsdirektivets artikel 5, stk. 2, i praksis kræver, at medlemsstater med lovbestemte mindstelønninger skal sikre, at mindstelønningernes størrelse beregnes på grundlag af *som minimum* de fire kriterier, der er opregnet i denne bestemmelse. Direktivets formål er således at regulere størrelsen af lovbestemte mindstelønninger.

80. Flere af parterne i denne sag har til støtte for synspunktet om, at mindstelønsdirektivet er gyldigt, for det første omtalt den omstændighed, at dette direktivs artikel 5, stk. 1 og 2, ikke skaber en forpligtelse for medlemsstaterne til at indføre passende mindstelønninger, og for det andet at det i denne bestemmelse anvendte begreb tilstrækkelighed ikke har selvstændig betydning i EU-retten<sup>66</sup>. Jeg er enig med disse parter i, at der ikke udtrykkeligt er indført en forpligtelse til at indføre passende mindstelønninger i mindstelønsdirektivets artikel 5, stk. 1 og 2. Medlemsstaterne er i henhold til disse bestemmelser imidlertid udtrykkeligt underlagt en forpligtelse til at sikre, at de kriterier, som de støtter sig på med henblik på fastsættelsen og ajourføringen af mindstelønningerne, bidrager til disses tilstrækkelighed. Efter min opfattelse er der i praksis ingen forskel på disse to forpligtelser.

81. Jeg mener desuden, at argumentet om, at begrebet »tilstrækkelighed« i mindstelønsdirektivets artikel 5, stk. 1, ikke har selvstændig betydning i EU-retten og aldrig har kunnet have en sådan, ikke er overbevisende. Jeg erindrer om, at der i tredje betragtning til dette direktiv henvises til artikel 31, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), som fastsætter, »at enhver arbejdstager har ret til sunde, sikre og værdige arbejdsforhold«. Det fremgår endvidere af 28. betragtning til mindstelønsdirektivet, at selv om »[t]ilstrækkeligheden af de lovbestemte mindstelønninger afgøres og vurderes af hver medlemsstat i lyset af dens nationale socioøkonomiske forhold«, anses »[m]indstelønninger [...] for at være passende, hvis de er rimelige i forhold til lønfordelingen i den relevante medlemsstat, og hvis de giver arbejdstagere en anstændig levestandard«.

82. I lyset af disse betragtninger deler jeg den danske regerings argument i retsmødet om, at mindstelønsdirektivets artikel 5, stk. 1 og 2, kan anses for at tilsigte at give specifikt udtryk for retten til en anstændig mindsteløn, hvilket i nogle kommentarer anses for at afvige fra chartrets artikel 31, stk. 1, eftersom henvisningen til »værdige« i denne bestemmelse er grundlaget for en ret til en

<sup>65</sup> – Jf. i denne henseende ligeledes 26. betragtning til mindstelønsdirektivet.

<sup>66</sup> – Jf. A. Sagan og A. Schmidt, »The procedure for setting adequate statutory minimum wages (Article 5)«, i L. Ratti, E. Brameshuber og V. Pietrogiovanni (red.), *The EU Directive on Adequate Minimum Wages, Context, Commentary and Trajectories*, Hart Publishing, 2024, s. 202.

anstændig løn, hvorved arbejdstagere og deres familier sikres en tilfredsstillende levestandard<sup>67</sup>. Mindstelønsdirektivets artikel 5, stk. 1 og 2, kan således samlet set fortolkes som et krav til medlemsstaterne om, at de skal sikre, at de kriterier, som de støtter sig på ved fastsættelsen af lønniveauet, er foreneligt med chartrets artikel 31, stk. 1. En sådan fortolkning har to konsekvenser: For det første ville begrebet »tilstrækkelighed« i mindstelønsdirektivets artikel 5, stk. 1, skulle forstås af medlemsstaterne som sidestillet med begrebet »værdige« i chartrets artikel 31, stk. 1 (og således et selvstændigt EU-retligt begreb). For det andet ville arbejdstagerne, såfremt medlemsstaterne tilsidesatte forpligtelsen til at sikre, at de nationale kriterier, som disse stater anvender til fastsættelsen og ajourføringen af lovbestemte mindstelønninger, bidrager til sådanne lønningers »tilstrækkelighed«, kunne påberåbe sig deres ret til effektive retsmidler efter chartrets artikel 47, stk. 1. Dette bekræfter, at mindstelønsdirektivets artikel 5, stk. 1 og 2, kan have væsentlige følger for medlemsstaternes lønfastsættelsesordninger.

83. Jeg skal desuden erindre om, at mange (om ikke alle) de parter i denne sag, som har gjort gældende, at mindstelønsdirektivet er gyldigt, har anført, at dette direktivs artikel 5 alene pålægger medlemsstaterne *proceduremæssige* forpligtelser, idet denne bestemmelse, som overskriften indikerer, vedrører »*Procedure* for fastsættelse af passende lovbestemte mindstelønninger«<sup>68</sup>. Navnlig har den portugisiske regering gjort gældende, at mindstelønsdirektivet alene præciserer metoderne til at opnå et bestemt resultat hvad angår mindstelønningernes størrelse, men på ingen måde harmoniserer dette niveau. Jeg er ikke enig heri.

84. Jeg kan nemlig f.eks. ikke se, hvordan forpligtelsen i dette direktivs artikel 5, stk. 2, litra c), hvorefter proceduren for fastsættelsen og ajourføringen af lovbestemte mindstelønninger skal være styret af vækstraten for lønninger, kan betyde andet, end at *niveauet* (størrelsen) af mindstelønningerne skal være baseret på og afspejle denne vækstrate. Det, der præsenteres som en proceduremæssig forpligtelse, er nemlig en skjult materiel forpligtelse. På denne baggrund mener jeg, at selve formålet med mindstelønsdirektivets artikel 5, stk. 1 og 2, reelt er at gribe ind i mindstelønningernes *niveau*, selv om »disse bestemmelser ikke fastsætter beløb i euro og cent«<sup>69</sup>. Denne fortolkning bekræftes af 18. betragtning

<sup>67</sup> – Jf. ligeledes T. Blanke, »Fair and just working conditions (Article 31)« *European Labour Law and the EU Charter of Fundamental Rights*, Bergusson (red.), Nomos, Baden Baden, 2002, s. 537, og A. Bogg, »Article 31 – Fair and just working conditions« i S. Peers, T. Hervey, J. Kenner og A. Ward (red.), *The EU Charter of Fundamental Right – A commentary*, Hart Publishing, London, 2014, s. 855 og 856. Spørgsmålet, om chartrets artikel 31, stk. 1, omfatter arbejdsvilkår som »lønforhold«, er diskuteret i retslæren, idet det ses, at denne bestemmelse oprindeligt blev indsat for at sikre arbejdstagernes sundhed og sikkerhed som beskyttet i medfør af Rådets direktiv 89/391/EØF af 12.6.1989 om iværksættelse af foranstaltninger til forbedring af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed under arbejdet (EFT 1989, L 183, s. 1).

<sup>68</sup> – Mine fremhævelser.

<sup>69</sup> – Jf. E. Sjödin, »European minimum wage: A Swedish perspective on EU's competence in social policy in the wake of the proposed directive on adequate minimum wages in the EU«, *European Labour Law Journal*, bind 13(2), 2022, s. 283.

til mindstelønsdirektivet, hvori denne retsakt præsenteres som et direktiv, der fastsætter proceduremæssige krav, men det anføres også heri, at dette direktiv fastsætter »minimumsforskrifter på EU-plan [...] med hensyn til passende lovbestemte mindstelønninger«. Dette indikerer efter min opfattelse, at forpligtelserne i mindstelønsdirektivets artikel 5 hvad angår »de lovbestemte mindstelønningers tilstrækkelighed« ikke er af proceduremæssig, men materiel karakter.

85. Ud over mindstelønsdirektivets artikel 5, stk. 1 og 2, bestemmer dette direktivs artikel 5, stk. 3, at medlemsstaterne ikke må støtte sig på en indekseringsmekanisme, hvis denne mekanisme fører til en nedsættelse af den lovbestemte mindsteløn. Det forekommer mig åbenbart, at denne forpligtelse også er mere end rent proceduremæssig. Både Kommissionen, Parlamentet og Rådet har nemlig i retsmødet anerkendt, at Kommissionen ville kunne indlede en traktatbrudssag i medfør af denne bestemmelse, hvis en medlemsstat indførte en indekseringsmekanisme, som reelt førte til en nedsættelse af den lovbestemte mindsteløn.

86. Under alle omstændigheder betyder den omstændighed alene, at en forpligtelse er af proceduremæssig art, efter min opfattelse ikke, at denne forpligtelse nødvendigvis er forenelig med undtagelsen om »lønforhold« i artikel 153, stk. 5, TEUF. Som jeg har præciseret i punkt 51-59 ovenfor, omfatter denne undtagelse ikke alene lønniveauet, men også hvordan lønninger skal fastsættes og den metode (eller procedure), som medlemsstaterne benytter i denne henseende. Selv en rent proceduremæssig forpligtelse med hensyn til »lønforhold« går således allerede videre end tilladt og er uforenelig med denne undtagelse.

87. Det er af denne grund min opfattelse, at bestemmelser som dette direktivs artikel 5, stk. 4, 5 og 6, som bl.a. kræver, at medlemsstaterne anvender vejledende referenceværdier »som rettesnor for deres vurdering af de lovbestemte mindstelønningers tilstrækkelighed« (dvs. ved fastsættelsen af sådanne lønninger), også udgør et direkte indgreb i lønforhold, eftersom disse bestemmelser har til formål at regulere, hvordan lønninger skal fastsættes og den metode, som medlemsstaterne benytter i denne henseende.

– *Andre bestemmelser i mindstelønsdirektivet*

88. Efter min opfattelse kan disse bestemmelser ikke lægges til grund for et argument om, at dette direktiv griber direkte ind i undtagelsen om »lønforhold« i artikel 153, stk. 5, TEUF. Mindstelønsdirektivets artikel 2 bestemmer navnlig blot, at dette direktiv finder anvendelse på »arbejdstagere«. Dette direktivs artikel 6 tilsigter at sikre, at fastsættelsen af lavere satser for bestemte grupper af arbejdstagere (varierende satser) og anvendelsen af nedsatte satser baseret på værdien af udstyr eller andre udgifter (nedsatte satser) i medlemsstater, som har lovbestemte mindstelønninger, overholder princippet om forbud mod forskelsbehandling og proportionalitetsprincippet. Mindstelønsdirektivets artikel 7 pålægger medlemsstaterne at træffe de nødvendige foranstaltninger til at inddrage

arbejdsmarkedets parter i fastsættelsen og ajourføringen af lovbestemte mindstelønninger, og direktivets artikel 8 vedrører »[a]rbejdstagernes effektive adgang til lovbestemte mindstelønninger«. Alle disse bestemmelser (med undtagelse af artikel 2) henviser til »mindstelønninger«, og intet i deres ordlyd modsiger konstateringen om, at mindstelønsdirektivet har til formål at regulere lønforhold <sup>70</sup>.

89. To bestemmelser i denne retsakt, nemlig artikel 4 og 12 heri, har efter min opfattelse til formål at harmonisere den metode til lønfastsættelse, som medlemsstaterne benytter, og dermed at regulere lønforhold.

90. For det første har artikel 4 overskriften »Fremme af kollektive overenskomstforhandlinger om lønfastsættelse« <sup>71</sup>. Ved denne artikels stk. 1 pålægges medlemsstaterne at »fremme opbygningen og styrkelsen af arbejdsmarkedets parter evne til at indgå i kollektive overenskomstforhandlinger om lønfastsættelse« og træffe foranstaltninger både for at beskytte »udøvelsen af retten til at føre kollektive overenskomstforhandlinger om lønfastsættelse« <sup>72</sup> og beskytte fagforeninger og arbejdsgiverorganisationer, der deltager i eller ønsker at deltage i kollektive overenskomstforhandlinger, mod enhver indblanding i deres oprettelse, virke eller administration [artikel 4, stk. 1, litra a)-d)].

91. Det er korrekt, at dette stykke ikke i sig selv tager sigte på at regulere indholdet af de kollektive overenskomster om lønfastsættelse og blot tilsigter at fremme sådanne overenskomster ved temmelig upræcise forskrifter, som af nogle anses for at respektere de særlige forhold, der gør sig gældende for nationale systemer <sup>73</sup>. Jeg er imidlertid enig med den danske regering i, at artikel 4, stk. 1, ikke desto mindre pålægger medlemsstaterne en række positive forpligtelser, der skal fremme kollektive overenskomstforhandlinger om lønfastsættelse, samt at denne bestemmelse herved tydeligt begrænser medlemsstaternes valg med hensyn til den metode til lønfastsættelse, som de måtte vælge. Jeg erindrer endvidere om, at selv om en bestemmelse kun foretager »begrænset« harmonisering (f.eks. fordi der overlades meget plads til de særlige nationale forhold, eller fordi den blot fastlægger en temmelig generelt formuleret ramme), foretager den stadig harmonisering – hvilket EU-lovgiver ikke har kompetence til på områder omfattet af artikel 153, stk. 5, TEUF.

92. Der kan efter min opfattelse drages en lignende konklusion med hensyn til mindstelønsdirektivets artikel 4, stk. 2. Denne bestemmelse gælder, som jeg allerede har præciseret i punkt 18 ovenfor, alene for de medlemsstater, hvor den

<sup>70</sup> – Samme konklusion kan drages med hensyn til mindstelønsdirektivets horisontale bestemmelser (kapitel III) og afsluttende bestemmelser (kapitel IV).

<sup>71</sup> – Mine fremhævelser.

<sup>72</sup> – Ibidem.

<sup>73</sup> – Jf. E. Menegatti, »Much ado about little: the Commission proposal for a Directive on adequate wages«, *Italian Labour Law e-Journal*, bind 14, nr. 1, 2021, s. 25.



kollektive overenskomstdækningsgrad er under en tærskel på 80%. Disse medlemsstater skal »sørge for en ramme af grundforudsætninger for kollektive overenskomstforhandlinger« og »udarbejde en handlingsplan for at fremme kollektive overenskomstforhandlinger«, hvilke de regelmæssigt skal revurdere og ajourføre. Den danske regering har selv anerkendt, at den forpligtelse, der følger af denne bestemmelse, hverken er meget »konkret« eller særligt »bindende«, eftersom medlemsstaterne ikke har pligt til at nå en specifik kollektiv overenskomstdækningsgrad, men blot skal vedtage en handlingsplan, hvis deres kollektive overenskomstdækningsgrad er under 80% <sup>74</sup>. Den omstændighed, at denne bestemmelse er temmelig upræcis hvad angår f.eks., hvordan den kollektive overenskomstdækningsgrad måles af medlemsstaterne <sup>75</sup>, kan efter min mening dog ikke ses som et tegn på, at denne bestemmelse er forenelig med artikel 153, stk. 5, TEUF. Upræcise forpligtelser, som pålægges medlemsstaterne med hensyn til organisationen af deres lønfastsættelsesordninger, er fortsat forpligtelser. De regulerer stadig lønforhold, selv om de gør dette upræcist eller i ubestemte vendinger.

93. Jeg deler endvidere den danske regerings argument om, at for så vidt som mindstelønsdirektivets artikel 4, stk. 2, pålægger medlemsstater, hvis kollektive overenskomstdækningsgrad er under 80%, at skabe en ramme for at fremme kollektive overenskomstforhandlinger om lønfastsættelse, pålægger denne bestemmelse en form for statslig indgriben i, hvordan lønninger fastsættes. Det er korrekt, at dette direktivs artikel 17, stk. 3, bestemmer, at gennemførelsen af artikel 4, stk. 2, herunder udarbejdelsen af en handlingsplan for at øge den kollektive overenskomstdækningsgrad, kan overlades til arbejdsmarkedets parter, hvis de i fællesskab anmoder herom. Den danske regering har imidlertid med føje anført, at disse to bestemmelsers kombinerede virkning medfører, at forpligtelsen vedrørende denne handlingsplan kan overføres fra staten til arbejdsmarkedets parter. Indførelsen af en sådan forpligtelse på arbejdsmarkedets parter niveau kan faktisk gribe ind i disses autonomi med hensyn til »lønfastsættelse« – i strid med (en del af) formålet med undtagelsen om »lønforhold« i artikel 153, stk. 5, TEUF <sup>76</sup>.

94. For det andet giver mindstelønsdirektivets artikel 12, stk. 1, den enkelte arbejdstager, hvis rettigheder vedrørende løvbestemte mindstelønninger eller mindstelønsbeskyttelse er blevet tilsidesat, adgang til »effektiv, rettidig og upartisk tvistbilæggelse og en ret til genoprejsning«. Jeg anser denne bestemmelse for at være temmelig »banal«. Den indfører ganske vist en »ret til genoprejsning«

<sup>74</sup> – Ifølge OECD opfylder kun 8 ud af 27 medlemsstater i øjeblikket den tærskel på 80%, som er fastsat i mindstelønsdirektivets artikel 4, stk. 2 (både Danmark og Sverige er over denne tærskel) (jf. <https://www.oecd.org/en/data/datasets/oecdaias-ictwss-database.html>).

<sup>75</sup> – Der synes nemlig hverken at findes en generelt anerkendt metode til måling af den kollektive overenskomstdækningsgrad eller en generelt accepteret database over de respektive dækningsgrader i forskellige medlemsstater.

<sup>76</sup> – Jf. punkt 67-69 ovenfor.

i tilfælde af overtrædelser af rettigheder vedrørende lovbestemte mindstelønninger eller vedrørende mindstelønsbeskyttelse, men kun »hvor sådanne rettigheder følger af national ret eller kollektive overenskomster«. Dette er efter min mening vanskeligt at forene med det ræsonnement, der ligger til grund for chartrets artikel 47, som er, at en adgang til effektive retsmidler principielt kun er indrømmet, hvis rettigheder eller friheder som sikret af EU-retten (og ikke blot i henhold til national lovgivning eller i kollektive overenskomster) er blevet krænket. Jeg mener derfor, at mindstelønsdirektivets artikel 12 kan forstås således, at denne bestemmelse giver yderligere grundlag for min konklusion vedrørende dette direktivs artikel 5, om at denne sidstnævnte bestemmelse kan anses for at tilsigte at give specifikt udtryk for retten til en anstændig mindsteløn, hvilket kan være afledt af chartrets artikel 31, stk. 1. Mindstelønsdirektivets artikel 12 er under alle omstændigheder problematisk for medlemsstater som Danmark og Sverige, hvor reglerne i de kollektive overenskomster traditionelt og systematisk håndhæves af arbejdsmarkedets parter (og ikke af de enkelte ansatte). Denne bestemmelse gør det faktisk klart, at EU-lovgiver foretrækker individuelle søgsmål, og herved griber bestemmelsen efter min mening ind i, hvordan medlemsstaternes lønfastsættelsesordninger skal fastlægges.

*iii) Konklusion om mindstelønsdirektivets forenelighed med undtagelsen om »lønforhold«*

95. I lyset af de ovenstående betragtninger er det min opfattelse, at mindstelønsdirektivet ved sin artikel 1, 3, 4, 5 og 12, som det er påvist, har til formål at regulere »lønforhold«. Dette direktiv udgør således et »direkte indgreb« i undtagelsen om »lønforhold« i artikel 153, stk. 5, TEUF. Heraf følger, at EU-lovgiver ikke havde kompetence til at vedtage denne retsakt og derfor har handlet i strid med princippet om kompetencetildeling fastsat i artikel 5, stk. 2, TEU.

96. Efter min opfattelse skal disse betragtninger føre til, at Domstolen fastslår, at mindstelønsdirektivet skal annulleres i det hele, uden at der er behov for at undersøge det første anbringendes andet led (dvs., om mindstelønsdirektivet er foreneligt med undtagelsen om »organisationsret« fastsat i artikel 153, stk. 5, TEUF) endsige Kongeriget Danmarks andet anbringende eller subsidiære påstand. Såfremt Domstolen måtte være uenig i den afgørelse, som jeg foreslår, at den træffer, vil jeg i de følgende afsnit alligevel undersøge de argumenter, som parterne og intervenienterne har fremsat vedrørende disse øvrige emner.

***b) Spørgsmålet, om mindstelønsdirektivet er foreneligt med undtagelsen om »organisationsret« i artikel 153, stk. 5, TEUF***

*1) Parternes argumentation*

97. Den danske og den svenske regering har gjort gældende, at den »organisationsret«, der er omtalt i artikel 153, stk. 5, TEUF, skal forstås således (som det er tilfældet i mange retsakter, herunder fællesskabspagten om

arbejdstagernes grundlæggende arbejdsmarkedsmæssige og sociale rettigheder), at der henvises til den enkelte arbejdstagers ret til at tilslutte sig en organisation eller en fagforening og deltage frit i kollektive overenskomstforhandlinger.

98. I lyset heraf har disse regeringer anført, at eftersom mindstelønsdirektivets artikel 4, stk. 1, litra d), pålægger medlemsstaterne at træffe foranstaltninger til at beskytte fagforeninger og arbejdsgiverorganisationer, som deltager i de kollektive overenskomstforhandlinger, mod enhver indblanding i deres oprettelse, virke eller administration, udgør denne bestemmelse et direkte indgreb i »organisationsretten« og er således uforenelig med artikel 153, stk. 5, TEUF. Eftersom dette direktivs artikel 4, stk. 2, pålægger medlemsstater, hvis dækningsgrad er under 80%, at fastlægge en ramme for fremme af kollektive overenskomstforhandlinger og udarbejde en handlingsplan med arbejdsmarkedets parter for at øge den kollektive overenskomstdækningsgrad, påvirker denne bestemmelse også rammerne for medlemskab af fagforeninger eller organisationer og derfor selve kernen i organisationsretten.

99. For det første har Rådet, Parlamentet og Kommissionen samt alle andre intervenienter til støtte for det modsatte synspunkt gjort gældende, at den »organisationsret«, der henvises til i artikel 153, stk. 5, TEUF, vedrører den enkeltes frihed til at tilslutte sig, forlade eller oprette en forening uden indgreb. Den er derfor en forudsætning for kollektive overenskomstforhandlinger - dvs. muligheden for, at foreninger af arbejdstagere kan handle kollektivt for at fastsætte arbejds- eller ansættelsesvilkår, hvilket er omfattet af artikel 153, stk. 1, litra f), TEUF – men disse to begreber overlapper ikke hinanden. Disse parter har i denne henseende ligeledes gjort gældende, at »organisationsretten« og »retten til kollektive forhandlinger og kollektive skridt« hver især beskyttes af separate bestemmelser i chartret. For det andet har de gjort gældende, at undtagelsen om »organisationsret« i artikel 153, stk. 5, TEUF skal fortolkes indskrænkende og som i det væsentlige at være begrænset til foranstaltninger, der udgør et direkte indgreb i arbejdstagernes evne til at organisere sig.

100. For det tredje har disse parter og intervenienter anført, at mindstelønsdirektivet ikke pålægger regler for organisationsretten, eftersom det alene fastlægger en ramme for at lette udøvelsen af retten til kollektive overenskomstforhandlinger uden at fastsætte forpligtelser vedrørende muligheden for at tilslutte sig, forlade eller opløse fagforeninger. Dette direktivs artikel 4, stk. 1, litra d), hverken fastlægger eller harmoniserer reglerne om oprettelse af fagforeninger endsige fastlægger rettigheder og forpligtelser for sådanne foreninger eller pålægger specifikke regler for deltagelse heri eller pålægger arbejdstagere/arbejdsgivere at deltage aktivt i fagforeninger. Det fokuserer tværtimod på at sikre, at de kollektive overenskomstforhandlinger fungerer. Selv om mindstelønsdirektivets artikel 4 måtte blive anset for at fastsætte regler om organisationsretten, ville denne bestemmelse ikke udgøre et direkte indgreb i denne ret. Mindstelønsdirektivets artikel 4, stk. 2, udgør ikke et direkte indgreb i organisationsretten, eftersom denne bestemmelse alene anvender tærsklen på 80% som en indikator frem for et bindende eller nøjagtigt mål.

2) *Bedømmelse*

101. Der er to centrale problemstillinger med hensyn til spørgsmålet, om mindstelønsdirektivet er foreneligt med undtagelsen om »organisationsret« i artikel 153, stk. 5, TEUF. For det første er parterne og intervenienterne ikke enige om betydningen af og formålet med undtagelsen og navnlig denne undtagelses forhold til (og potentielle overlap med) Unionens kompetencer på området for »repræsentation af og kollektivt forsvar for arbejdstagernes og arbejdsgivernes interesser« [artikel 153, stk. 1, litra f), TEUF]. De har i denne henseende diskuteret forholdet mellem »organisationsretten« og »retten til at føre kollektive overenskomstforhandlinger«. For det andet er det, eftersom Domstolen, som jeg har påpeget i punkt 40 ovenfor, endnu ikke har haft lejlighed til at udtale sig om undtagelsen om »organisationsret« i artikel 153, stk. 5, TEUF, nødvendigt at afklare, om kriteriet om direkte indgreb, som Domstolen har udviklet vedrørende undtagelsen om »lønforhold« i denne bestemmelse, også finder anvendelse i denne kontekst.

102. Hvad angår det første spørgsmål skal jeg erindre om, at organisationsretten er beskyttet ved chartrets artikel 12<sup>77</sup>, mens retten til kollektive overenskomstforhandlinger er omfattet af chartrets artikel 28<sup>78</sup>. Den danske regering har til støtte for argumentet om, at organisationsret omfatter retten til kollektive overenskomstforhandlinger, med føje fremhævet, at artikel 137, stk. 6, TEF (hvis ordlyd er identisk med artikel 153, stk. 5, TEUF) blev vedtaget før chartret. Denne regering har således anført, at den omstændighed, at organisationsret og retten til kollektive overenskomstforhandlinger behandles særskilt i chartret, ikke må være afgørende for, hvordan de skal forstås i medfør af artikel 153 TEUF. Jeg skal imidlertid erindre om, at organisationsretten og retten til kollektive overenskomstforhandlinger allerede i fællesskabspagten af 1989 om arbejdstagernes grundlæggende arbejdsmarkedsmæssige og sociale rettigheder<sup>79</sup>, hvis indhold der udtrykkeligt henvises til i artikel 136 EF (nu artikel 151 TEUF)

<sup>77</sup> – Chartrets artikel 12, stk. 1, bestemmer, at »[e]nhver har ret til frit at deltage i fredelige forsamlinger og til foreningsfrihed på alle niveauer, navnlig i forbindelse med politiske og faglige sammenslutninger og medborgersammenslutninger, hvilket indebærer, at *enhver har ret til sammen med andre at oprette fagforeninger og at slutte sig hertil for at beskytte sine interesser*« (mine fremhævelser).

<sup>78</sup> – Chartrets artikel 28, som har overskriften »Forhandlingsret og ret til kollektive skridt«, foreskriver, at »[a]rbejdstagere og arbejdsgivere eller deres respektive organisationer har i overensstemmelse med EU-retten og national lovgivning og praksis ret til at forhandle og indgå kollektive overenskomster på passende niveauer og i tilfælde af interessekonflikter ret til kollektive skridt, herunder strejke, for at forsvare deres interesser«.

<sup>79</sup> – Fællesskabspagten om arbejdstagernes grundlæggende arbejdsmarkedsmæssige og sociale rettigheder vedtaget på Det Europæiske Råds møde den 9.12.1989 i Strasbourg og angivet i Kommissionens dokument COM(89) 471 af 2.10.1989. Den fastlægger de vigtigste principper for den europæiske arbejdsretsmodel.

og afspejles i chartret <sup>80</sup>, blev anset for særskilte <sup>81</sup>. Jeg erindrer desuden om, at »organisationsretten« og »retten til kollektive forhandlinger mellem arbejdsgivere og arbejdstagere« i artikel 156 TEUF (hvis ordlyd er identisk med ordlyden af artikel 140 TEF) omtales parallelt, hvilket efter min mening havde været unødvendigt, hvis disse rettigheder ikke blev betragtet som selvstændige og særskilte rettigheder.

103. På baggrund af disse overvejelser står det mig klart, at organisationsretten ikke omfatter retten til kollektive overenskomstforhandlinger. Der er snarere tale om særskilte rettigheder: Den første vedrører arbejdstagerne og arbejdsgivernes ret til at oprette og tilslutte sig organisationer (herunder fagforeninger) med henblik på at forsvare deres økonomiske og sociale interesser, mens den anden vedrører en specifik del af disse organisationers bemyndigelse, nemlig bemyndigelsen til at forhandle og indgå kollektive overenskomster.

104. På denne baggrund mener jeg, at det er vanskeligt at blive overbevist af de af den danske og den svenske regering fremførte argumenter. Disse regeringer har i det væsentlige anført, at eftersom udøvelsen af organisationsretten er en forudsætning for retten til kollektive overenskomstforhandlinger, omfatter de områder, der henhører under undtagelsen om »organisationsret« i artikel 153, stk. 5, TEUF, til en vis grad og overlapper dem, der er dækket af »kollektivt forsvar for arbejdstagernes [...] interesser« [artikel 153, stk. 1, litra f), TEUF]. Jeg deler disse regeringers opfattelse af, at beskyttelsen af organisationsretten er ufravigelig for at beskytte retten til kollektive overenskomstforhandlinger, eftersom det kollektive forsvar for arbejdstagernes interesser forudsætter, at der oprettes organisationer, som er lavet for kollektivt at forsvare arbejdstagernes og/eller arbejdsgivernes økonomiske og sociale interesser. Jeg er dog også enig i det af Parlamentet og Rådet udtrykte synspunkt om, at denne forbindelse ikke betyder, at områder, som er dækket af den første bestemmelse, omfatter dem, der henhører under anvendelsesområdet for den anden bestemmelse.

105. Jeg skal i denne henseende erindre om, som jeg har anført i punkt 39 ovenfor, at Domstolen har fastslået, at da artikel 153, stk. 5, TEUF udgør en undtagelsesbestemmelse fra samme bestemmelses stk. 1-4, må de spørgsmål, der er omfattet heraf, undergives en *streng* fortolkning, således at bestemmelsen ikke kan medføre en ubehørig indskrænkning af rækkevidden af stk. 1-4, og heller ikke

<sup>80</sup> – Jf. præambelen til chartret: »Dette charter bekræfter under hensyn til Unionens kompetencer og opgaver samt nærhedsprincippet de rettigheder, der bl.a. følger af [...] de socialpagter, som Unionen og Europarådet har vedtaget.«

<sup>81</sup> – På den ene side tilsigtede artikel 11 i fællesskabspagten om arbejdstagernes grundlæggende arbejdsmarkedsmæssige og sociale rettigheder at beskytte foreningsfriheden for arbejdsgivere og arbejdstagere for »at oprette arbejdsgiverforeninger og fagforeninger efter deres eget valg til varetagelse af deres økonomiske og sociale interesser«. På den anden side vedrørte dets artikel 12 »ret til under de vilkår, der gælder efter national lovgivning og praksis, at forhandle og indgå kollektive overenskomster«.

kan svække de formål, der forfølges med artikel 151 TEUF<sup>82</sup>. Der skal efter min opfattelse drages to konklusioner af denne konstatering. For det første ville den kompetence, der er fastsat i artikel 153, stk. 1, litra f), TEUF hvad angår »repræsentation af og kollektivt forsvar for arbejdstagernes og arbejdsgivernes interesser«, i det væsentlige blive frataget sit indhold, som Rådet har anført, hvis organisationsretten forstås således, at dette begreb omfatter retten til kollektive overenskomstforhandlinger. Enhver foranstaltning, der vedtages i medfør af denne bestemmelse, vil nemlig være i strid med undtagelsen fastsat vedrørende organisationsret i artikel 153, stk. 5, TEUF. For det andet undergraver Domstolens konstatering af, at de undtagelser, der er fastsat i denne bestemmelse, skal fortolkes *strengt* (som det generelt er tilfældet med de fleste undtagelser), den danske og den svenske regerings argument om, at EU-traktaternes forfattere i medfør af artikel 153, stk. 1, litra f), TEUF har skabt en begrænset kompetence (for sager vedrørende kollektivt forsvar for arbejdstagernes interesser) på et område, hvor Unionen generelt ikke har kompetence (organisationsretten)<sup>83</sup>. Jeg tilføjer i denne henseende, at artikel 153, stk. 1, litra f), TEUF udtrykkeligt omtaler »repræsentation af og kollektivt forsvar for arbejdstagernes og arbejdsgivernes interesser, herunder medbestemmelse, jf. dog stk. 5«, hvorved det gøres klart, at sager, der er omfattet af denne bestemmelse, ikke fuldstændigt overlapper dem, der er omfattet af artikel 153, stk. 5, TEUF<sup>84</sup>.

106. Heraf følger efter min mening, at en bestemmelse eller foranstaltning, som EU-lovgiver vedtager, ikke kan anses for uforenelig med undtagelsen om »organisationsret« i artikel 153, stk. 5, TEUF, alene fordi denne bestemmelse eller foranstaltning vedrører retten til kollektive overenskomstforhandlinger. I den foreliggende sag betyder dette f.eks., at den blotte omstændighed, at mindstelønsdirektivets artikel 4, stk. 1, litra d), og artikel 4, stk. 2, tilsigter at »fremme kollektive overenskomstforhandlinger«, ikke er tilstrækkelig til at underbygge konstateringen om, at dette direktiv i sin helhed er uforeneligt med undtagelsen om »organisationsret« i artikel 153, stk. 5, TEUF.

107. Hvad dernæst angår det andet spørgsmål skal jeg påpege, at Domstolen har udviklet kriteriet om direkte indgreb vedrørende undtagelsen om »lønforhold« i artikel 153, stk. 5, TEUF uden udtrykkeligt at angive, om dette kriterium også

<sup>82</sup> – Jf. Impact-dommen, præmis 122. Jeg skal erindre om, at artikel 151 TEUF fastsætter følgende: »Unionen og medlemsstaterne [...] har som mål at fremme beskæftigelsen, en forbedring af leve- og arbejdsvilkårene for herigennem at muliggøre en udjævning af disse vilkår på et stadigt stigende niveau, en passende social beskyttelse, dialogen på arbejdsmarkedet, en udvikling af de menneskelige ressourcer, der skal muliggøre et varigt højt beskæftigelsesniveau, og bekæmpelse af social udstødelse.«

<sup>83</sup> – Det er min opfattelse, at disse regeringer anser forholdet mellem artikel 153, stk. 1, litra f), TEUF (»kollektivt forsvar for arbejdstagernes og arbejdsgivernes interesser«) og undtagelsen om »organisationsret« i artikel 153, stk. 5, TEUF for at være det modsatte af forholdet mellem undtagelsen om »lønforhold« i denne bestemmelse og artikel 153, stk. 1, litra b), TEUF (»arbejdsvilkårene«) (jf. i denne henseende punkt 63 ovenfor).

<sup>84</sup> – Mine fremhævelser.

finder anvendelse i forbindelse med undtagelsen om »organisationsret«, der også er fastsat i denne bestemmelse. Efter min opfattelse kan kriteriet imidlertid anvendes på denne undtagelse uden større vanskeligheder. Ræsonnementet er nemlig det samme: Ligesom undtagelsen om »lønforhold« tilsigter undtagelsen om »organisationsret« ikke at udelukke ethvert spørgsmål, der har »en eller anden form for forbindelse« med organisationsretten, fra Unionens kompetence, men blot at udelukke retsakter eller bestemmelser, hvis formål er at regulere denne rettighed.

108. På baggrund af disse betragtninger mener jeg, at det er vanskeligt at fastslå, at mindstelønsdirektivet har til formål at regulere organisationsretten. Som den franske regering har anført i retsmødet, pålægger dette direktivs bestemmelser nemlig ikke betingelserne for at oprette eller tilslutte sig en organisation (såsom en fagforening). Nogle af bestemmelserne heri har til formål at fremme kollektive overenskomstforhandlinger (artikel 4) og inddrage arbejdsmarkedets parter i fastsættelsen og ajourføringen af lovbestemte mindstelønninger (artikel 7). Som jeg netop har forklaret, adskiller retten til kollektive overenskomstforhandlinger sig fra organisationsretten, og EU-lovgiver har i henhold artikel 153, stk. 1, litra f), TEUF kompetence til at vedtage retsakter om »repræsentation af og kollektivt forsvar for arbejdstagernes og arbejdsgivernes interesser«.

109. Det er korrekt, at mindstelønsdirektivets artikel 4, stk. 1, litra d), som Rådet selv har medgivet, henviser til aspekter af organisationsretten, nemlig fagforeninger og arbejdsgiverorganisationers oprettelse, virke og administration<sup>85</sup>. Det er imidlertid åbenbart, at denne bestemmelse ikke tilsigter at gribe ind i denne rettighed, men blot tilsigter at sikre denne ved at beskytte fagforeninger og arbejdsgiverorganisationer mod indgreb. Mens dette direktivs artikel 4, stk. 2, pålægger medlemsstater, hvis kollektive overenskomstdækningsgrad er lavere end 80%, at udarbejde en handlingsplan med henblik på at øge denne dækningsgrad, kræver denne forpligtelse ikke, at medlemsstaterne skal tilskynde arbejdstagerne til at tilslutte sig en fagforening, men blot at øge antallet af arbejdstagere, der er beskyttet af kollektive overenskomster.

110. Jeg skal endelig erindre om, at den danske og den svenske regerings synspunkter er koncentreret om mindstelønsdirektivets artikel 4, stk. 1, litra d), og artikel 4, stk. 2. De har ikke behandlet indholdet af andre bestemmelser i dette direktiv og har heller ikke anført, at disse bestemmelser er de væsentligste i mindstelønsdirektivet og afspejler direktivets »formål« – hvorfor det er vanskeligt at underbygge deres argument om, at mindstelønsdirektivet skal annulleres i det hele, med den begrundelse at det er uforeneligt med undtagelsen om »organisationsret« i artikel 153, stk. 5, TEUF.

<sup>85</sup> – Denne bestemmelse pålægger medlemsstaterne en forpligtelse til at træffe foranstaltninger »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*« (mine fremhævelser).

111. På baggrund af ovenstående betragtninger mener jeg, at det første anbringendes andet led skal forkastes.

**2. Det andet anbringende: Mindstelønsdirektivet kunne ikke gyldigt vedtages i henhold til artikel 153, stk. 1, litra b), TEUF, eftersom det vedrører forhold, der er omfattet af artikel 153, stk. 1, litra f), TEUF**

112. Som jeg har anført i punkt 32 ovenfor, har den danske regering med det andet anbringende gjort gældende, at selv hvis det antages, at mindstelønsdirektivet ikke henhører under anvendelsesområdet for undtagelserne om »lønforhold« og »organisationsret« i artikel 153, stk. 5, TEUF, kunne Parlamentet og Rådet ikke gyldigt vedtage mindstelønsdirektivet i henhold til artikel 153, stk. 1, litra b), TEUF. Denne regering har nærmere bestemt anført, at dette direktiv forfølger to formål af identisk betydning, idet det ikke alene tilsigter at regulere »arbejdsvilkårene« [artikel 153, stk. 1, litra b), TEUF], men ligeledes »repræsentation af og kollektivt forsvar for arbejdstagernes [...] interesser« [artikel 153, stk. 1, litra f), TEUF]. Det anføres heri, er disse retsgrundlag kræver forskellige lovgivningsprocesser. Artikel 153, stk. 1, litra f), TEUF kræver nemlig enstemmighed i Rådet, hvilket artikel 153, stk. 1, litra b), TEUF derimod ikke gør. Eftersom disse procedurer er uforenelige, har den danske regering nedlagt påstand om, at mindstelønsdirektivet annulleres i sin helhed.

*1) Parternes argumentation*

113. Den danske og den svenske regering har gjort gældende, at mindstelønsdirektivet ikke alene vedrører »arbejdsvilkårene« [artikel 153, stk. 1, litra b), TEUF], men også det kollektive forsvar for arbejdstagernes interesser [artikel 153, stk. 1, litra f)], eftersom mange af bestemmelserne i dette direktiv, herunder dets artikel 4, vedrører beskyttelsen af sådanne interesser. Disse regeringer har anført, at disse bestemmelser kun kunne være blevet vedtaget ved enstemmighed i Rådet. De har i denne henseende gjort gældende, at mindstelønsdirektivets artikel 4 ikke er accessorisk i forhold til andre bestemmelser i dette direktiv, eftersom denne bestemmelse fastsætter generelle forpligtelser for medlemsstaterne og derfor kan have større indvirkning end bestemmelser, der kun er rettet til et vist antal medlemsstater, såsom direktivets artikel 5-8.

114. Rådet, Parlamentet, Kommissionen og de øvrige intervenienter har gjort gældende, at mindstelønsdirektivet blev vedtaget på det korrekte retsgrundlag. Dette direktivs overordnede formål vedrører »arbejdsvilkårene« som omhandlet i artikel 153, stk. 1, litra b), TEUF og ikke det kollektive forsvar for arbejdstagernes interesser, som der henvises til i artikel 153, stk. 1, litra f), TEUF. Denne retsakt tilsigter nemlig at styrke tilstrækkeligheden af de lovbestemte mindstelønninger for arbejdstagerne ved bl.a. at fremme kollektive overenskomstforhandlinger om lønfastsættelse. Mindstelønsdirektivets artikel 4 fokuserer på kollektive overenskomstforhandlinger alene som et middel til at nå det overordnede mål.



## 2) *Bedømmelse*

115. Jeg skal erindre om, at det følger af Domstolens faste praksis, at valget af retsgrundlag for en EU-retsakt skal støttes på objektive forhold, der gør det muligt at foretage domstolskontrol. Hvis en gennemgang af en EU-retsakt viser, at den har et dobbelt formål, eller at den består af to led, og det ene af disse kan bestemmes som det primære, mens det andet kun er sekundært, skal retsakten være støttet på et enkelt retsgrundlag, nemlig det, der kræves af det primære eller fremherskende formål eller led. Hvis det undtagelsesvis godtgøres, at retsakten samtidig forfølger flere formål eller har flere led, som hænger uløseligt sammen, uden at det ene er accessorisk i forhold til det andet, således at forskellige bestemmelser i traktaterne finder anvendelse, skal en sådan foranstaltning bygge på de dertil svarende forskellige retsgrundlag<sup>86</sup>. Anvendelse af et dobbelt retsgrundlag er imidlertid udelukket, når de procedurer, der er fastsat for disse to retsgrundlag, er uforenelige<sup>87</sup>.

116. Til støtte for den danske og den svenske regerings synspunkt, som i det væsentlige er, at mindstelønsdirektivet forfølger to ligeværdige formål (hvor det første er fastlæggelsen af en ramme for at sikre mindstelønningernes tilstrækkelighed, og det andet er fremme af kollektive overenskomstforhandlinger om lønfastsættelse), kan det påpeges, som disse regeringer har anført, at dette direktivs artikel 4 (vedrørende fremme af kollektive overenskomstforhandlinger om lønfastsættelse) er en væsentlig bestemmelse, fordi den finder anvendelse på alle medlemsstaterne, mens direktivets artikel 5 (vedrørende proceduren for fastsættelse af passende lovbestemte mindstelønninger) alene finder anvendelse på medlemsstater med lovbestemte mindstelønninger. I modsætning til artikel 5 er artikel 4 således en bestemmelse, der finder tværgående anvendelse. Dette bekræftes af den omstændighed, at denne bestemmelse fremgår af mindstelønsdirektivets kapitel, der har overskriften »Almindelige bestemmelser«, mens artikel 5 indgår i direktivets kapitel II med overskriften »Lovbestemte mindstelønninger«.

117. Det kan også påpeges, at mindstelønsdirektivets artikel 1, stk. 1, litra a) og b), angiver, at der ved dette direktiv fastlægges en ramme for tilstrækkeligheden af lovbestemte mindstelønninger og fremme af kollektive overenskomstforhandlinger om lønfastsættelse, og at intet i denne bestemmelses ordlyd antyder, at det andet af disse formål er mindre væsentligt eller instrumentalt end det første. På samme måde fremgår det af 18. betragtning til nævnte direktiv, at der herved »fastsættes [...] minimumsforskrifter [...] og [...] proceduremæssige forpligtelser med hensyn til passende lovbestemte mindstelønninger«. Det fremgår endvidere af samme betragtning, at

<sup>86</sup> – Jf. dom af 4.9.2018, Kommissionen mod Rådet (Aftale med Kasakhstan) (C-244/17, EU:C:2018:662, præmis 36 og 37 og den deri nævnte retspraksis).

<sup>87</sup> – Jf. udtalelse 1/15 (PNR-aftalen mellem EU og Canada) af 26.7.2017 (EU:C:2017:592, præmis 78).

mindstelønsdirektivet »fremmer [...] kollektive overenskomstforhandlinger om lønfastsættelse«. Begge formål kan altså anses for af EU-lovgiver at være blevet fundet af ligeværdig betydning.

118. Efter min opfattelse er disse betragtninger imidlertid ikke tilstrækkelige til at tiltræde den danske og den svenske regerings argumenter. Indledningsvis antyder mindstelønsdirektivets titel, som jeg har anført i punkt 76 ovenfor, at dette direktiv vedrører »passende mindstelønninger i Den Europæiske Union« og ikke fremme af kollektive overenskomstforhandlinger. Som jeg allerede har påpeget flere gange, er direktivets artikel 5 (og ikke dets artikel 4) endvidere tydeligvis dets væsentligste bestemmelse. Jeg skal i denne henseende erindre om, at 25. betragtning til mindstelønsdirektivet klarlægger, at grunden til, at dette direktiv lægger stor vægt på fremme af kollektive overenskomstforhandlinger, er, at »[m]edlemsstater med en høj kollektiv overenskomstdækning [...] som regel [har] en lille andel af lavtlønnede arbejdstagere samt høje mindstelønninger«. Det fremgår med lige så utvetydige vendinger af 22. betragtning til nævnte direktiv, at »[v]elfungerende kollektive overenskomstforhandlinger om lønfastsættelse er et vigtigt *middel* til at sikre, at arbejdstagerne er beskyttet af passende mindstelønninger [...]«<sup>88</sup>.

119. Det følger for det første af disse forhold, at det overordnede formål med mindstelønsdirektivet synes bedre beskrevet som fastlæggelsen af en ramme for tilstrækkeligheden af lovbestemte mindstelønninger end som fremme af kollektive overenskomstforhandlinger, og for det andet at dette direktivs artikel 4 skal anses for et middel til at nå dette overordnede mål. Det formål om »kollektive overenskomstforhandlinger om lønfastsættelse«, der er fastsat i direktivets artikel 1, stk. 1, litra b), er følgelig et instrument for formålet anført i nævnte direktivs artikel 1, stk. 1, litra a), dvs. formålet om fastlæggelsen af en ramme for tilstrækkeligheden af lovbestemte mindstelønninger. Kommissionens erklæring i forslaget til mindstelønsdirektivet, hvoraf fremgår, at »[f]or at nå [sine] mål har det foreslåede direktiv til formål at fremme kollektive overenskomstforhandlinger om lønninger i alle medlemsstater«, bekræfter også dette synspunkt<sup>89</sup>. Endelig skal det påpeges, at der er andre eksempler på afledte EU-retsakter, som samtidig med deres hovedformål tilsigter at fremme arbejdsmarkedets parter rolle, og som på trods heraf ikke blev vedtaget i henhold til artikel 153, stk. 1, litra f), TEUF<sup>90</sup>.

<sup>88</sup> – Mine fremhævelser.

<sup>89</sup> – Jf. forslaget til mindstelønsdirektivet, s. 2 (mine fremhævelser).

<sup>90</sup> – Jf. navnlig Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/54/EF af 5.7.2006 om gennemførelse af princippet om lige muligheder for og ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med beskæftigelse og erhverv (omarbejdning) (EUT 2006, L 204, s. 23), hvis artikel 21, stk. 1, bestemmer, at »[m]edlemsstaterne træffer i overensstemmelse med nationale traditioner og national praksis passende foranstaltninger for at tilskynde til dialog mellem arbejdsmarkedets parter med henblik på at fremme ligebehandling, herunder [f.eks.] gennem tilsyn med praksis på arbejdspladserne og praksis i forbindelse med adgang til beskæftigelse, erhvervsuddannelse og forfremmelse, samt gennem tilsyn med kollektive overenskomster, regler for god opførsel, forskning eller udveksling af erfaringer og god praksis«.

120. Det er på denne baggrund min opfattelse, at mindstelønsdirektivet ikke behøvede blive vedtaget i henhold til artikel 153, stk. 1, litra f), TEUF, og at det andet anbringende skal derfor forkastes.

**B. Den subsidiære påstand: Skal mindstelønsdirektivets artikel 4, stk. 1, litra d), og artikel 4, stk. 2, annulleres?**

121. Såfremt Domstolen måtte beslutte, at mindstelønsdirektivet ikke skal annulleres i sin helhed, har Kongeriget Danmark subsidiært nedlagt påstand om, at dette direktivs artikel 4, stk. 1, litra d), og artikel 4, stk. 2, annulleres, med den begrundelse, at disse bestemmelser er uforenelige med artikel 153, stk. 5, TEUF. Det følger af Domstolens faste praksis, at en EU-retsakt kun kan annulleres delvist, såfremt de elementer, der kræves annulleret, kan *udskilles* fra den øvrige retsakt. Dette krav er ikke opfyldt, når en delvis annullation bevirker, at det materielle indhold af den pågældende retsakt ændres<sup>91</sup>.

122. Som jeg har redegjort for i punkt 90-93 ovenfor, er jeg af den opfattelse, at mindstelønsdirektivets artikel 4, stk. 1, litra d), og artikel 4, stk. 2, pålægger medlemsstaterne en række positive forpligtelser, der skal fremme kollektive overenskomstforhandlinger om lønfastsættelse, samt at disse bestemmelser herved begrænser medlemsstaternes valg med hensyn til den metode til lønfastsættelse, som de måtte vælge, på en måde, der er uforenelig med undtagelsen om »lønforhold« i artikel 153, stk. 5, TEUF. Det sidste spørgsmål, jeg skal undersøge, er derfor, om mindstelønsdirektivets artikel 4, stk. 1, litra d), og artikel 4, stk. 2, kan *udskilles* fra de øvrige bestemmelser i dette direktiv.

*1) Parternes argumentation*

123. På den ene side har den danske, den svenske og den tyske regering gjort gældende, at mindstelønsdirektivet ikke fratages sin effektive virkning, hvis alene mindstelønsdirektivets artikel 4, stk. 1, litra d), og artikel 4, stk. 2, annulleres. I denne henseende har den danske og den svenske regering anført, at artikel 4, stk. 1, litra d), ikke var med i forslaget til mindstelønsdirektivet. Denne bestemmelse blev først tilføjet på et senere tidspunkt i lovgivningsprocessen. De har gjort gældende, at de øvrige bestemmelser i dette direktiv derfor fortsat kan have effektiv virkning selv uden denne bestemmelse. Disse regeringer har endvidere anført, at Parlamentet og Rådet har afgivet selvmodsigende synspunkter, idet de dels anser mindstelønsdirektivets artikel 4, stk. 1, litra d), og artikel 4, stk. 2, for upræcise, dels har gjort gældende, at annullationen af disse bestemmelser ville fratage de øvrige bestemmelser i dette direktiv deres virkning.

124. I retsmødet har den tyske regering for sin del gjort gældende, at den anser mindstelønsdirektivets artikel 4, stk. 1, litra d), og artikel 4, stk. 2, for forenelige

<sup>91</sup> – Jf. bl.a. dom af 8.12.2020, Polen mod Parlamentet og Rådet (C-626/18, EU:C:2020:1000, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis). Mine fremhævelser.

med artikel 153, stk. 5, TEUF. Denne regering har imidlertid også anført, at såfremt Domstolen måtte fastslå det modsatte, kan disse bestemmelser teoretisk set udskilles fra de øvrige bestemmelser i dette direktiv. Annullationen heraf vil nemlig efterlade denne retsakts væsentligste indhold uberørt. Mindstelønsdirektivets artikel 4 kan endda annulleres i det hele, uden at den effektive virkning af de øvrige bestemmelser i dette direktiv bringes i fare, eftersom denne bestemmelse blot er et hensigtsmæssigt middel til at nå det overordnede formål med direktivet.

125. På den anden side har Parlamentet, Rådet, Kommissionen og de øvrige intervenienter gjort gældende, at annullationen af dette direktivs artikel 4, stk. 1, litra d), og artikel 4, stk. 2, vil ændre anvendelsesområdet for og selve indholdet af denne retsakt i væsentlig grad, og at disse bestemmelser derfor ikke kan udskilles fra resten af mindstelønsdirektivet. Fremme af kollektive overenskomstforhandlinger er nemlig et vigtigt middel til, at arbejdstagerne kan opnå passende mindstelønninger. Desuden ville annullationen af mindstelønsdirektivets artikel 4, stk. 1, litra d), og artikel 4, stk. 2, fratage visse almindelige bestemmelser i dette direktiv (navnlig dets artikel 1) deres effektive virkning. Rådet og den franske regering har tilføjet, at såfremt mindstelønsdirektivets artikel 4 annulleredes i sin helhed, ville dette direktiv ikke længere pålægge alle medlemsstaterne forpligtelser. Direktivet ville i stedet pålægge medlemsstater, der har lovbestemte mindstelønninger, forpligtelser.

## 2) *Bedømmelse*

126. For det første er jeg med hensyn til spørgsmålet, om mindstelønsdirektivets artikel 4, stk. 1, litra d), og artikel 4, stk. 2, kan udskilles fra de øvrige bestemmelser i dette direktiv, enig med den danske og den svenske regering i, at de af Parlamentet og Rådet fremførte argumenter vedrørende det andet anbringende og den subsidiaire påstand i nogen grad er selvmodsigende. På den ene side har disse institutioner hvad angår det andet anbringende nemlig gjort gældende (som jeg har påpeget i punkt 114 ovenfor), at mindstelønsdirektivets artikel 4 alene fokuserer på kollektive overenskomstforhandlinger som et middel til at nå dette direktivs overordnede mål. På den anden side har nævnte institutioner hvad angår den subsidiaire påstand gjort gældende, at en af mindstelønsdirektivets søjler er fremme af kollektive overenskomstforhandlinger om lønfastsættelse, og at såfremt dette direktivs artikel 4, stk. 1, litra d), og artikel 4, stk. 2, annulleres, vil de øvrige bestemmelser i dette direktiv blive frataget deres effektive virkning.

127. For det andet fremgår det af analysen i punkt 115-120 ovenfor, at mens mindstelønsdirektivets artikel 4, stk. 1, litra d), og artikel 4, stk. 2, er centrale for opfyldelsen af et af de mål, der forfølges med dette direktiv, nemlig målet om »fremme af kollektive overenskomstforhandlinger om lønfastsættelse« [som anført i direktivets artikel 1, stk. 1, litra b)], er dette formål imidlertid instrumentelt for formålet om at fastlægge en ramme for »tilstrækkeligheden af

lovbestemte mindstelønninger« [mindstelønsdirektivets artikel 1, stk. 1, litra a)], som er denne retsakts overordnede mål.

128. Som jeg har forklaret i punkt 119 ovenfor, fastlægger direktivets artikel 4, stk. 1, litra d), og artikel 4, stk. 2, udelukkende et *middel* til at nå det overordnede mål, og dette mål kan stadig nås, selv om man alene støtter sig på de øvrige bestemmelser i dette direktiv. Som den tyske regering med føje har anført, betyder den nære forbindelse mellem på den ene side mindstelønsdirektivets artikel 4, stk. 1, litra d), og artikel 4, stk. 2, og på den anden side de øvrige bestemmelser i dette direktiv *ikke*, at det, såfremt denne artikel 4, stk. 1, litra d), og artikel 4, stk. 2, annulleres, vil være umuligt for direktivet at fastlægge en ramme for tilstrækkeligheden af lovbestemte mindstelønninger. Det vil måske være vanskeligere, men ikke umuligt at fastlægge denne ramme.

129. Henset til disse betragtninger kan mindstelønsdirektivets artikel 4, stk. 1, litra d), og artikel 4, stk. 2, derfor *udskilles* fra direktivets øvrige artikler, som kan forblive i kraft i det hele, hvis førstnævnte bestemmelser annulleres. Såfremt Domstolen måtte fastslå, at mindstelønsdirektivet *ikke* skal annulleres i sin helhed, vil jeg derfor foreslå, at Kongeriget Danmarks subsidiære påstand tages til følge, og at dette direktivs artikel 4, stk. 1, litra d), og artikel 4, stk. 2, annulleres.

### C. Afsluttende bemærkning

130. Med denne afsluttende bemærkning ønsker jeg at kommentere et emne, der blev drøftet i retsmødet, nemlig om EU-lovgiver kunne have benyttet et andet retsgrundlag ved vedtagelsen af mindstelønsdirektivet, in casu artikel 175 TEUF i stedet for artikel 153, stk. 2, litra b), TEUF, sammenholdt med artikel 153, stk. 1, litra b), TEUF.

131. Jeg skal erindre om, at artikel 175 TEUF giver kompetence til at vedtage foranstaltninger med henblik på at styrke økonomisk, social og territorial samhørighed i EU<sup>92</sup>. Jeg er dog ikke overbevist om, at mindstelønsdirektivet kunne vedtages i henhold til denne bestemmelse, alene fordi dette direktiv ville reducere de socioøkonomiske forskelle i EU, fremme opadgående konvergens og lette en mere harmonisk udvikling af EU.

<sup>92</sup> – Det fastsættes i denne bestemmelse, at »[m]edlemsstaterne fører deres økonomiske politik og samordner denne med henblik på tillige at nå de mål, der er fastlagt i artikel 174. Udformningen og gennemførelsen af Unionens politikker og aktioner samt gennemførelsen af det indre marked skal ske under hensyntagen til målene i artikel 174 og skal bidrage til deres virkeliggørelse. Unionen støtter ligeledes denne virkeliggørelse med den virksomhed, som den udøver gennem strukturfondene [...], Den Europæiske Investeringsbank og andre eksisterende finansielle instrumenter [...] Hvis det viser sig nødvendigt med særlige aktioner ud over fondene og med forbehold af de foranstaltninger, der træffes som led i Unionens øvrige politikker, kan disse aktioner vedtages af Europa-Parlamentet og Rådet, der træffer afgørelse efter den almindelige lovgivningsprocedure og efter høring af Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget«.

132. For det første vedrører artikel 175 TEUF nemlig hovedsageligt tildelingen af EU-midler, hvorfor mindstelønsdirektivet skulle fortolkes temmelig kreativt, hvis dette direktiv var støttet på denne bestemmelse.

133. For det andet har Domstolen i sin praksis fastslået, at selv om en udtrykkelig udelukkelse af harmonisering med hensyn til visse områder i EUF-traktaten ikke nødvendigvis betyder, at der ikke kan vedtages harmoniseringsforanstaltninger i henhold til andre bestemmelser i denne traktat, kan EU-lovgiver ikke støtte sig på disse andre bestemmelser, hvis lovgiver herved »omgår« denne udtrykkelige udelukkelse<sup>93</sup>. Det er min opfattelse, at såfremt EU-lovgiver i det foreliggende tilfælde havde vedtaget mindstelønsdirektivet i henhold til artikel 175 TEUF, ville lovgiver have »omgået« undtagelsen om »lønforhold« i artikel 153, stk. 5, TEUF. Denne lovgiver kunne nemlig have støttet sig på en bredere bestemmelse (artikel 175 TEUF) med henblik på at hjemtage en kompetence (vedrørende lønforhold), som artikel 153, stk. 5, TEUF (lex specialis) udtrykkeligt har tilsigtet at udelukke fra Unionens kompetencer, og vedtage en retsakt, hvormed selve formålet er at regulere de områder, der er omfattet af denne udelukkelse.

134. Jeg mener derfor, at EU-lovgiver ikke gyldigt kunne have vedtaget mindstelønsdirektivet i henhold til artikel 175 TEUF.

## VI. Sagsomkostninger

135. I henhold til artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kongeriget Danmark har nedlagt påstand om, at Parlamentet og Rådet tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og da disse institutioner har tabt sagen, bør det pålægges disse at betale sagsomkostningerne. Kongeriget Sverige, Kongeriget Belgien, Forbundsrepublikken Tyskland, Den Helleniske Republik, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Storhertugdømmet Luxembourg, Den Portugisiske Republik og Kommissionen, som er intervenseret i sagen, bør imidlertid pålægges at bære deres egne omkostninger i henhold til procesreglementets artikel 140, stk. 1.

## VII. Forslag til afgørelse

136. Jeg skal i henhold til ovenstående foreslå Domstolen at træffe følgende afgørelse:

»— Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2022/2041 af 19. oktober 2022 om passende mindstelønninger i Den Europæiske Union annulleres i det hele, eftersom dette direktiv er uforeneligt med artikel 153, stk. 5, TEUF og

<sup>93</sup> – Jf. dom af 5.10.2000, Tyskland mod Parlamentet og Rådet (C-376/98, EU:C:2000:544, præmis 79).

dermed med det princip om kompetencetildeling, der er fastsat i artikel 5, stk. 2, TEU.

- Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union betaler sagsomkostningerne.
- Kongeriget Sverige, Kongeriget Belgien, Forbundsrepublikken Tyskland, Den Helleniske Republik, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Storhertugdømmet Luxembourg, Den Portugisiske Republik og Europa-Kommissionen bærer hver deres egne omkostninger.«