Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 11. novembra 2025 *

Kazalo

I. Pravni okvir . . . 4

A. Pogodba DEU . . . 4

B. Izpodbijana direktiva . . . 5

II. Predlogi strank in postopek pred Sodiščem . . . 12

III. Tožba . . . 13

A. Primarni predlog za razglasitev ničnosti izpodbijane direktive . . . 14

1. Prvi tožbeni razlog: kršitev člena 153(5) PDEU in zloraba pooblastil, ki so s Pogodbama podeljena zakonodajalcu Unije . . . 14

a) Trditve strank . . . 14

b) Presoja Sodišča . . . 16

1) Cilj in vsebina izpodbijane direktive . . . 17

2) Prvi del prvega tožbenega razloga: kršitev izključitve pristojnosti v zvezi s „plačami“ . . . 19

i) Člen 4 izpodbijane direktive . . . 20

ii) Člen 5 izpodbijane direktive . . . 21

iii) Člen 6 izpodbijane direktive . . . 24

3) Drugi del prvega tožbenega razloga: kršitev izključitve pristojnosti v zvezi s „pravico združevanja“ . . . 25

2. Drugi tožbeni razlog: nemožnost sprejetja izpodbijane direktive na podlagi člena 153(1)(b) PDEU . . . 28

* Jezik postopka: danščina.

a) Trditve strank 28

b) Presoja Sodišča 28

B. Podredni predlog za razglasitev ničnosti člena 4(1)(d) in/ali člena 4(2) izpodbijane direktive 30

IV. Stroški 30

„Ničnostna tožba – Direktiva (EU) 2022/2041 – Ustrezne minimalne plače v Evropski uniji – Člen 153(1)(b) PDEU – Člen 153(2)(b) PDEU – Spoštovanje pristojnosti, ki jih Uniji podeljujeta Pogodbi – Člen 153(5) PDEU – Izključitev pristojnosti – ‚Plače' in ‚pravica združevanja' – Neposredno poseganje prava Unije v določanje plač v Uniji in v pravico združevanja – Razglasitev delne ničnosti – Člen 5(1), delno, (2) in (3) *in fine*"

V zadevi C-19/23,

zaradi ničnostne tožbe na podlagi člena 263 PDEU, vložene 18. januarja 2023,

Kraljevina Danska, ki so jo sprva zastopali M. Jespersen, J. F. Kronborg in C. A.-S. Maertens, nato M. Jespersen, C. A.-S. Maertens in A. Skovsø Clausen, agenti,

tožeča stranka,

ob intervenciji

Kraljevine Švedske, ki so jo sprva zastopale H. Eklinder, H. Shev in O. Simonsson, agentke, nato H. Eklinder in O. Simonsson, agentki,

intervenientka,

proti

Evropskemu parlamentu, ki ga zastopajo W. D. Kuzmienko, U. Spliid, A. Tamás in L. Visaggio, agenti,

tožena stranka,

ob intervenciji

Zvezne republike Nemčije, ki sta jo sprva zastopala J. Möller in A. Hoesch, agenta, nato J. Möller, agent,

Helenske republike, ki jo zastopata V. Baroutas in M. Tassopoulou, agenta,

Kraljevine Španije, ki jo zastopa A. Gavela Llopis, agentka,

Francoske republike, ki so jo sprva zastopali R. Bénard, J.-L. Carré, B. Fodda in T. Lechevallier, agenti, nato B. Fodda in T. Lechevallier, agenta,

Velikega vojvodstva Luksemburg, ki ga zastopata A. Germeaux in T. Schell, agenta, skupaj z V. Verdanet, avocate,

Evropske komisije, ki sta jo sprva zastopala B.-R. Killmann in C. Vang, agenta, nato B.-R. Killmann, agent,

intervenienti,

Svetu Evropske unije, ki so ga sprva zastopali A. F. Jensen, A. Norberg in S. Scarpa Ferraglio, agenti, nato A. Norberg in S. Scarpa Ferraglio, agenta,

tožena stranka,

ob intervenciji

Kraljevine Belgije, ki so jo sprva zastopale C. Pochet, A. Van Baelen in L. Van den Broeck, agentke, nato C. Pochet, agentka,

Zvezne republike Nemčije, ki sta jo sprva zastopala J. Möller in A. Hoesch, agenta, nato J. Möller, agent,

Helenske republike, ki jo zastopata V. Baroutas in M. Tassopoulou, agenta,

Kraljevine Španije, ki jo zastopa A. Gavela Llopis, agentka,

Francoske republike, ki so jo sprva zastopali R. Bénard, J.-L. Carré, B. Fodda in T. Lechevallier, nato B. Fodda in T. Lechevallier, agenti,

Velikega vojvodstva Luksemburg, ki ga zastopata A. Germeaux in T. Schell, agenta, skupaj z V. Verdanet, avocate,

Portugalske republike, ki jo zastopajo C. Alves, P. Barros da Costa, P. Estevão, S. Leite, A. Pimenta in M. Sousa, agentke,

Evropske komisije, ki sta jo sprva zastopala B.-R. Killmann in C. Vang, agenta, nato B.-R. Killmann, agent,

intervenienti,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, T. von Danwitz, podpredsednik, F. Biltgen (poročevalec), sodnik, K. Jürimäe, predsednica senata, C. Lycourgos, I. Jarukaitis, predsednika senata, I. Ziemele, predsednica senata, J. Passer, predsednik senata, in O. Spineanu-Matei, predsednica senata, S. Rodin, E. Regan, A. Kumin, N. Jääskinen, M. Gavalec in Z. Csehi, sodniki,

generalni pravobranilec: N. Emiliou,

sodna tajnica: M. Krausenboeck, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 17. septembra 2024,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 14. januarja 2025

izreka naslednjo

Sodbo

1 Kraljevina Danska s tožbo Sodišču predlaga, primarno, razglasitev ničnosti Direktive (EU) 2022/2041 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. oktobra 2022 o ustreznih minimalnih plačah v Evropski uniji (UL 2022, L 275, str. 33; v nadaljevanju: izpodbijana direktiva) v celoti in, podredno, razglasitev ničnosti člena 4(1)(d) in/ali člena 4(2) izpodbijane direktive.

I. Pravni okvir

A. Pogodba DEU

2 Naslov X tretjega dela Pogodbe DEU, naslovljen „Socialna politika“, vsebuje člene od 151 do 161 PDEU.

3 Člen 151 PEU določa:

„[Evropska] [u]nija in države članice si ob upoštevanju temeljnih socialnih pravic, kakor so določene v Evropski socialni listini, podpisani v Torinu 18. oktobra 1961, in v Listini Skupnosti o temeljnih socialnih pravicah delavcev iz leta 1989 [v nadaljevanju: Listina o socialnih pravicah], prizadevajo za naslednje cilje: spodbujanje zaposlovanja, izboljšanje življenjskih razmer in delovnih pogojev, tako da se ob ohranjanju izboljšav omogoči njihova uskladitev, ustrezno socialno zaščito, dialog med socialnimi partnerji, razvoj človeških virov za trajno visoko zaposlenost in boj proti izključenosti.

V ta namen Unija in države članice izvajajo ukrepe, ki upoštevajo različnost prakse posameznih držav članic, zlasti na področju pogodbenih odnosov, ter potrebo po ohranitvi konkurenčnosti gospodarstva Unije.

Države članice menijo, da takšen razvoj ne bo nastal le na podlagi delovanja notranjega trga, ki bo dajal prednost usklajevanju socialnih sistemov, marveč tudi na podlagi postopkov, predvidenih v Pogodbah, in približevanja določb zakonov ali drugih predpisov.“

4 Člen 152, prvi odstavek, PDEU določa:

„Unija priznava in spodbuja vlogo socialnih partnerjev na ravni Unije ob upoštevanju različnosti nacionalnih sistemov. Pospešuje dialog med socialnimi partnerji ob upoštevanju njihove avtonomije.“

5 Člen 153 PEU določa:

„1. Z namenom doseči cilje iz člena 151 Unija podpira in dopolnjuje dejavnosti držav članic na naslednjih področjih:

[…]

(b) delovni pogoji;

[…]

(f) zastopanje in kolektivna obramba interesov delavcev in delodajalcev, vključno s soodločanjem, ob upoštevanju odstavka 5;

[…]

2. V ta namen Evropski parlament in Svet [Evropske unije]:

[…]

(b) na področjih iz odstavka 1(a) do (i) sprejmeta v obliki direktiv minimalne zahteve za postopno izvajanje, pri čemer upošteva pogoje in tehnične predpise, ki veljajo v posameznih državah članicah. Te direktive se izogibajo uvajanju upravnih, finančnih in zakonskih omejitev, ki bi lahko zavirale ustanavljanje in razvoj malih in srednjih podjetij.

Evropski parlament in Svet odločata po rednem zakonodajnem postopku po posvetovanju z Ekonomsko-socialnim odborom in Odborom regij.

Na področjih iz odstavka 1(c), (d), (f) in (g) Svet soglasno odloča po posebnem zakonodajnem postopku po posvetovanju z Evropskim parlamentom in navedenima odboroma.

[…]

5. Določbe tega člena se ne uporabljajo za plače, pravico združevanja, pravico do stavke ali pravico do izprtja.“

6 Člen 156 PDEU določa:

„Za doseganje ciljev iz člena 151 in brez poseganja v druge določbe Pogodb Komisija spodbuja sodelovanje med državami članicami in olajšuje usklajevanje njihovih ukrepov na vseh področjih socialne politike iz tega poglavja, zlasti na naslednjih področjih:

[…]

– pravica združevanja ter kolektivna pogajanja med delodajalci in delavci.

[…]“

B. Izpodbijana direktiva

7 Izpodbijana direktiva je bila sprejeta na podlagi člena 153(2)(b) PDEU v povezavi s členom 153(1)(b) PDEU.

8 V uvodnih izjavah 3, 7, 8, 12, 16, 18, 19, 22, 24, 25, 28 in 29 te direktive je navedeno:

„(3) Člen 31 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah […] [v nadaljevanju: Listina] določa, da ima vsak delavec pravico do zdravih in varnih delovnih pogojev ter delovnih pogojev, ki spoštujejo njegovo dostojanstvo. […]

[…]

(7) Boljše življenjske razmere in delovni pogoji, vključno z ustreznimi minimalnimi plačami, koristijo delavcem in podjetjem v Uniji, pa tudi družbi in gospodarstvu na splošno, in so predpogoj za doseganje poštene, vključujoče in trajnostne rasti. Z obravnavanjem velikih razlik v pokritosti z zaščito minimalne plače in njeni ustreznosti se prispeva k večji pravičnosti trga dela Unije, preprečevanju in zmanjševanju plačnih in socialnih neenakosti ter spodbujanju gospodarskega in socialnega napredka ter navzgor usmerjeni konvergenci. […]

(8) Kadar so minimalne plače določene na ustrezni ravni, kot je zagotovljeno v nacionalnem pravu ali v kolektivnih pogodbah, ščitijo dohodek delavcev, zlasti prikrajšanih delavcev, ter pomagajo zagotavljati dostojno življenje, kot se to poskuša uresničiti s Konvencijo št. 131 Mednarodne organizacije dela (MOD) o minimalnih osebnih dohodkih iz leta 1970. Minimalne plače, ki zagotavljajo dostojen življenjski standard in tako dosegajo prag dostojnosti, lahko prispevajo k zmanjševanju revščine na nacionalni ravni ter ohranjanju domačega povpraševanja in kupne moči, krepijo spodbude za delo, zmanjšujejo plačne neenakosti, razlike v plačah med spoloma in revščino zaposlenih ter v času upada gospodarske rasti omejijo upad dohodka.

[…]

(12) Čeprav zaščita minimalne plače obstaja v vseh državah članicah, v nekaterih ta zaščita izhaja iz zakonskih ali upravnih določb in kolektivnih pogodb, medtem ko je v drugih zagotovljena izključno s kolektivnimi pogodbami. Spoštovati bi bilo treba različne nacionalne tradicije v državah članicah.

[…]

(16) Trdna kolektivna pogajanja, zlasti na sektorski ali medpanožni ravni, sicer prispevajo k zagotavljanju ustrezne zaščite minimalne plače, vendar tradicionalne strukture kolektivnih pogajanj v zadnjih desetletjih razpadajo […]. Poleg tega so v nekaterih državah članicah kolektivna pogajanja na sektorski in medpanožni ravni že od finančne krize leta 2008 pod pritiskom. Vendar so kolektivna pogajanja na sektorski in medpanožni ravni bistveni dejavnik za doseganje ustrezne zaščite minimalne plače, zato jih je treba spodbujati in krepiti.

[…]

(18) Ta direktiva z namenom izboljšanja življenjskih razmer in delovnih pogojev ter zagotavljanja navzgor usmerjene konvergence v Uniji določa minimalne zahteve na ravni Unije in postopkovne obveznosti za ustreznost zakonsko določenih minimalnih plač ter povečuje učinkovit dostop delavcev do zaščite minimalne plače v obliki zakonsko določene minimalne plače, kadar obstaja ali je določena v kolektivnih pogodbah, kot so opredeljene v tej direktivi. Ta direktiva spodbuja tudi kolektivna pogajanja o določanju plač.

(19) V skladu s členom 153(5) [PDEU] ta direktiva ni namenjena niti harmonizaciji ravni minimalnih plač na ravni Unije niti vzpostavitvi enotnega mehanizma za določanje minimalnih plač. Ne posega v svobodo držav članic, da predpišejo zakonsko določene minimalne plače ali spodbujajo dostop do zaščite minimalne plače, ki je določena v kolektivnih pogodbah, v skladu z nacionalnim pravom in prakso ter posebnostmi posamezne države članice in v celoti spoštujejo nacionalne pristojnosti in pravico socialnih partnerjev do sklepanja sporazumov. Ta direktiva državam članicam, v katerih je oblikovanje plač zagotovljeno izključno s kolektivnimi pogodbami, ne nalaga obveznosti, da uvedejo zakonsko določeno minimalno plačo ali da razglasijo splošno veljavnost kolektivnih pogodb, in se je ne bi smelo tako razlagati. Poleg tega ta direktiva ne določa višine plačila, ki spada v pravico socialnih partnerjev do sklepanja sporazumov na nacionalni ravni in v ustrezno pristojnost držav članic.

[…]

(22) Dobro delujoča kolektivna pogajanja o določanju plač so pomembno sredstvo za zagotovitev, da so delavci zaščiteni z ustreznimi minimalnimi plačami, ki tako omogočajo dostojen življenjski standard. V državah članicah z zakonsko določenimi minimalnimi plačami kolektivna pogajanja podpirajo splošno gibanje plač in tako prispevajo k večji ustreznosti minimalnih plač ter k boljšim življenjskim razmeram in delovnim pogojem delavcev. V državah članicah, v katerih se zaščita minimalne plače določi izključno s kolektivnimi pogajanji, sta njena raven in delež zaščitenih delavcev neposredno odvisna od delovanja sistema kolektivnih pogajanj in pokritosti s kolektivnimi pogajanji. Trden in dobro delujoč sistem kolektivnih pogajanj skupaj z veliko pokritostjo s sektorskimi ali medpanožnimi kolektivnimi pogodbami krepi ustreznost minimalnih plač in pokritost z njimi.

[…]

(24) Glede na vse manjšo pokritost s kolektivnimi pogajanji je bistveno, da države članice spodbujajo kolektivna pogajanja, olajšujejo uveljavljanje pravice do kolektivnih pogajanj o določanju plač ter tako izboljšajo določanje plač v okviru kolektivnih pogodb, da se izboljša zaščita minimalne plače delavcev. Države članice so ratificirale Konvencijo MOD št. 87 o sindikalni svobodi in zaščiti sindikalnih pravic […] [, ki je bila sprejeta v San Franciscu 9. julija 1948] ter Konvencijo MOD št. 98 o uporabi načel o pravicah organiziranja in kolektivnega dogovarjanja […] [, ki je bila sprejeta v Ženevi 1. julija 1949]. Pravica do kolektivnih pogajanj je priznana na podlagi navedenih konvencij MOD, na podlagi Konvencije MOD št. 151 o delovnih razmerjih (javni sektor) […] [, ki je bila sprejeta v Ženevi 27. junija 1978], Konvencije MOD št. 154 o spodbujanju kolektivnega pogajanja […] [, ki je bila sprejeta v Ženevi 19. junija 1981] in na podlagi [Evropske] [k]onvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin[, podpisane v Rimu 4. novembra 19. junija 1950] ter Evropske socialne listine. Člena 12 in 28 Listine zagotavljata svobodo zbiranja in združevanja ter pravico do kolektivnih pogajanj in ukrepov. Listina v skladu

s svojo preambulo potrjuje te pravice, kot izhajajo zlasti iz [Evropske] [k]onvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter socialnih listin, ki sta jih sprejela Unija in Svet Evrope. Države članice bi morale po potrebi in v skladu z nacionalnim pravom in prakso sprejeti ukrepe za spodbujanje kolektivnih pogajanj o določanju plač. Taki ukrepi lahko med drugim vključujejo ukrepe za lažji dostop sindikalnih predstavnikov do delavcev.

(25) Države članice z visoko pokritostjo s kolektivnimi pogajanji imajo na splošno majhen delež delavcev z nizkimi dohodki in visoke minimalne plače. […] Države članice s pokritostjo s kolektivnimi pogajanji pod 80-odstotnim pragom bi morale zagotoviti okvir omogočitvenih pogojev za kolektivna pogajanja in pripraviti akcijski načrt za spodbujanje kolektivnih pogajanj, da bi stopnjo pokritosti s kolektivnimi pogajanji postopoma povečale. Vendar bi se moral prag 80-odstotne pokritosti s kolektivnimi pogajanji zaradi spoštovanja avtonomije socialnih partnerjev, ki vključuje njihovo pravico do kolektivnih pogajanj in izključuje vse obveznosti sklepanja kolektivnih pogodb, uporabljati zgolj kot kazalnik, ki sproži obveznost za pripravo akcijskega načrta.

[…] Stopnja pokritosti s kolektivnimi pogajanji v državah članicah se močno razlikuje zaradi številnih dejavnikov, vključno zaradi nacionalne tradicije in prakse ter zaradi zgodovinskega konteksta. To je treba upoštevati pri analizi napredka do večje pokritosti s kolektivnimi pogajanji, predvsem glede na akcijski načrt iz te direktive.

[…]

(28) Minimalne plače se štejejo za ustrezne, če so poštene glede na porazdelitev plač v zadevni državi članici in če delavcem na podlagi delovnega razmerja za polni delovni čas zagotavljajo dostojen življenjski standard. Ustreznost zakonsko določenih minimalnih plač se določi in oceni v vsaki državi članici posebej glede na nacionalne socialno-ekonomske razmere, med katerimi so rast zaposlovanja, konkurenčnost ter regionalni in sektorski razvoj. Za namen tega določanja bi morale države članice upoštevati kupno moč, dolgoročne nacionalne ravni in gibanje produktivnosti ter upoštevati tudi ravni plač, porazdelitve plač in rasti plač.

[…]

(29) Brez poseganja v pristojnost držav članic, da določijo zakonsko določeno minimalno plačo ter dovolijo odstopanja in odbitke, je pomembno preprečiti široko uporabo odstopanj in odbitkov, saj imajo lahko negativen vpliv na ustreznost minimalnih plač. […]“

9 Izpodbijana direktiva vsebuje štiri poglavja. Poglavje I izpodbijane direktive, naslovljeno „Splošne določbe“, vsebuje člene od 1 do 4 te direktive. Poglavje II navedene direktive, naslovljeno „Zakonsko določene minimalne plače“, vsebuje člene od 5 do 8 te direktive. Poglavje III iste direktive, naslovljeno „Horizontalne določbe“, vsebuje člene od 9 do 13 te direktive. Poglavje IV izpodbijane direktive, naslovljeno „Končne določbe“, vsebuje člene od 14 do 19 te direktive.

10 Člen 1 izpodbijane direktive, naslovljen „Predmet urejanja“, v odstavkih od 1 do 4 določa:

„1. Zaradi izboljšanja življenjskih razmer in delovnih pogojev v Uniji, zlasti z vidika ustreznosti minimalnih plač delavcev, da se prispeva k socialni konvergenci navzgor in zmanjša plačna neenakost, ta direktiva določa okvir za:

(a) ustreznost zakonsko določenih minimalnih plač, da se dosežejo dostojne življenjske razmere in delovni pogoji;

(b) spodbujanje kolektivnih pogajanj o določanju plač;

(c) izboljšanje dejanskega dostopa delavcev do pravic do zaščite minimalne plače, kadar je to določeno v nacionalnem pravu in/ali kolektivnih pogodbah.

2. Ta direktiva ne posega v polno spoštovanje avtonomije socialnih partnerjev ter njihove pravice do pogajanj o kolektivnih pogodbah in njihovega sklepanja.

3. V skladu s členom 153(5) PDEU ta direktiva ne posega v pristojnost držav članic za določitev ravni minimalnih plač in v njihovo odločitev, da predpišejo zakonsko določene minimalne plače, spodbujajo dostop do zaščite minimalne plače, ki je določena v kolektivnih pogodbah, ali oboje.

4. Uporaba te direktive je v celoti skladna s pravico do kolektivnih pogajanj. Nobena določba v tej direktivi se ne razume kot nalaganje obveznosti kateri koli državi članici:

(a) v kateri je oblikovanje plač zagotovljeno izključno s kolektivnimi pogodbami, da uvede zakonsko določeno minimalno plačo, ali

(b) da razglasi splošno veljavnost katere koli kolektivne pogodbe.“

11 Člen 2 te direktive, naslovljen „Področje uporabe“, določa, da se ta direktiva uporablja za delavce v Uniji, ki imajo sklenjeno pogodbo o zaposlitvi ali delovno razmerje, kakor je opredeljeno v pravu, kolektivnih pogodbah ali praksi, ki velja v posamezni državi članici, ob upoštevanju sodne prakse Sodišča.

12 Člen 3 navedene direktive, naslovljen „Opredelitev pojmov“, določa:

„V tej direktivi:

(1) ‚minimalna plača‘ pomeni minimalno plačilo, določeno z zakonom ali kolektivnimi pogodbami, ki ga mora delodajalec, tudi v javnem sektorju, plačati delavcem za delo, opravljeno v določenem obdobju;

(2) ‚zakonsko določena minimalna plača‘ pomeni minimalno plačo, določeno z zakonom ali drugimi zavezujočimi pravnimi določbami, z izjemo minimalnih plač, določenih s kolektivnimi pogodbami, razglašenimi za splošno veljavne, v zvezi s katerimi organ, ki jih razglaša, nima nikakršne diskrecijske pravice glede vsebine določb, ki se uporabijo;

(3) ‚kolektivna pogajanja‘ pomeni vsa pogajanja, ki v skladu z nacionalnim pravom in prakso posameznih držav članic potekajo med delodajalcem, skupino delodajalcev ali eno ali več organizacijami delodajalcev na eni strani in enim ali več sindikati na drugi strani, za določitev delovnih pogojev in pogojev zaposlitve;

(4) ‚kolektivna pogodba‘ pomeni pisni sporazum o določbah o delovnih pogojih in pogojih zaposlitve, ki ga sklenejo socialni partnerji, ki so pooblaščeni za pogajanja v imenu delavcev oziroma delodajalcev v skladu z nacionalnim pravom in prakso, vključno s kolektivnimi pogodbami, razglašenimi za splošno veljavne;

(5) ‚pokritost s kolektivnimi pogajanji‘ pomeni delež delavcev na nacionalni ravni, za katere se uporablja kolektivna pogodba, ki se izračuna kot razmerje med: številom delavcev, zajetih v kolektivnih pogodbah, in številom delavcev, katerih delovni pogoji se lahko urejajo s kolektivnimi pogodbami v skladu z nacionalnim pravom in prakso.“

13 Člen 4 iste direktive, naslovljen „Spodbujanje kolektivnih pogajanj o določanju plač“, določa:

„1. Da bi se povečala pokritost s kolektivnimi pogajanji in olajšalo uveljavljanje pravice do kolektivnih pogajanj o določanju plač, države članice v sodelovanju s socialnimi partnerji in v skladu z nacionalnim pravom in prakso:

[…]

(c) po potrebi sprejmejo ukrepe za zaščito uveljavljanja pravice do kolektivnih pogajanj o določanju plač ter za zaščito delavcev in predstavnikov sindikatov pred dejanji, ki bi jih diskriminirala pri zaposlovanju, ker sodelujejo ali želijo sodelovati v kolektivnih pogajanjih o določanju plač;

(d) za spodbujanje kolektivnih pogajanj o določanju plač po potrebi sprejmejo ukrepe za zaščito sindikatov in organizacij delodajalcev, ki sodelujejo ali želijo sodelovati v kolektivnih pogajanjih, pred vsakršnim medsebojnim vmešavanjem ali vmešavanjem zastopnikov ali članov v njihovo ustanavljanje, delovanje ali upravljanje.

2. Poleg tega vsaka država članica, v kateri stopnja pokritosti s kolektivnimi pogajanji ne dosega praga 80 %, določi okvir omogočitvenih pogojev za kolektivna pogajanja, bodisi z zakonom po posvetovanju s socialnimi partnerji bodisi v dogovoru z njimi. Ta država članica pripravi tudi akcijski načrt za spodbujanje kolektivnih pogajanj. Država članica pripravi takšen akcijski načrt po posvetovanju s socialnimi partnerji ali v dogovoru z njimi ali po skupni zahtevi socialnih partnerjev po dogovoru med njimi. V akcijskem načrtu se določijo jasen časovni okvir in konkretni ukrepi za postopno povečanje stopnje pokritosti s kolektivnimi pogajanji ob polnem spoštovanju avtonomije socialnih partnerjev. Država članica akcijski načrt redno pregleduje in ga po potrebi posodobi. Kadar država članica akcijski načrt posodobi, to stori po posvetovanju s socialnimi partnerji ali v dogovoru z njimi ali po skupni zahtevi socialnih partnerjev po dogovoru med njimi. V vsakem primeru se tak akcijski načrt pregleda najmanj vsakih pet let. Akcijski načrt in vsaka njegova posodobitev se objavi in priglasi Komisiji.“

14 Člen 5 izpodbijane direktive, naslovljen „Postopek za določitev ustrezne zakonsko določene minimalne plače“, določa:

„1. Države članice z zakonsko določenimi minimalnimi plačami vzpostavijo potrebne postopke za določanje in posodabljanje zakonsko določenih minimalnih plač. To določanje in posodabljanje vodijo merila za prispevanje k njihovi ustreznosti, z namenom, da se zagotovi dostojen življenjski standard, zmanjša revščina zaposlenih ter spodbudi socialna kohezija in navzgor usmerjena socialna konvergenca ter zmanjšajo razlike v plačah med spoloma. Države članice v skladu s svojimi nacionalnimi praksami ta merila opredelijo bodisi v ustreznem nacionalnem pravu, odločbah pristojnih organov ali tristranskih sporazumih. Merila se opredelijo tako, da so jasna. Države članice se lahko odločijo o relativni teži teh meril, vključno z elementi iz odstavka 2, ob upoštevanju svojih nacionalnih socialno-ekonomskih razmer.

2. Nacionalna merila iz odstavka 1 vključujejo vsaj naslednje elemente:

(a) kupno moč zakonsko določenih minimalnih plač ob upoštevanju življenjskih stroškov;

(b) splošno raven plač in njihovo porazdelitev;

(c) stopnjo rasti plač;

(d) dolgoročne nacionalne ravni in gibanje produktivnosti.

3. Brez poseganja v obveznosti iz tega člena lahko države članice dodatno uporabijo samodejni mehanizem za prilagoditve zakonsko določenih minimalnih plač indeksaciji na podlagi vseh ustreznih meril ter v skladu z nacionalno zakonodajo in prakso, pod pogojem, da uporaba tega mehanizma ne povzroči znižanja zakonsko določene minimalne plače.

4. Države članice se pri svoji oceni ustreznosti zakonsko določenih minimalnih plač opirajo na okvirne referenčne vrednosti. Zato lahko uporabijo okvirne referenčne vrednosti, ki se običajno uporabljajo na mednarodni ravni, kot so 60 % bruto mediane plače in 50 % bruto povprečne plače in/ali okvirne referenčne vrednosti, uporabljene na nacionalni ravni.

5. Države članice zagotovijo, da se zakonsko določene minimalne plače redno in pravočasno posodabljajo vsaj vsaki dve leti, za države članice, ki uporabljajo samodejni mehanizem indeksacije iz odstavka 3, pa vsaj vsaka štiri leta.

6. Vsaka država članica imenuje ali ustanovi enega ali več posvetovalnih organov, ki svetujejo pristojnim organom o vprašanjih v zvezi z zakonsko določenimi minimalnimi plačami, in skrbi za njihovo operativno delovanje.“

15 Člen 6 te direktive, naslovljen „Odstopanja in odbitki“, določa:

„1. Kadar države članice za določene skupine delavcev dovolijo različne stopnje zakonsko določene minimalne plače ali odbitke, s katerimi se plačilo zniža pod raven ustrezne zakonsko določene minimalne plače, zagotovijo, da se pri teh odstopanjih in odbitkih spoštujeta načeli nediskriminacije in sorazmernosti, pri čemer mora biti slednje utemeljeno z legitimnim ciljem.

2. Nobena določba iz te direktive se ne razume kot nalaganje obveznosti državam članicam, da uvedejo odstopanja ali odbitke od zakonsko določenih minimalnih plač.“

16 Člena 7 in 8 navedene direktive sta naslovljena „Vključevanje socialnih partnerjev v določanje in posodabljanje zakonsko določenih minimalnih plač“ oziroma „Dejanski dostop delavcev do zakonsko določenih minimalnih plač“.

17 Členi od 9 do 11 iste direktive so naslovljeni „Javna naročila“, „Spremljanje in zbiranje podatkov“ ter „Informacije o zaščiti minimalne plače“.

18 Člen 12 izpodbijane direktive, naslovljen „Pravica do pravnega varstva in zaščita pred neugodno obravnavo ali neugodnimi posledicami“, določa:

„1. Države članice brez poseganja v posebne oblike pravnega varstva in reševanja sporov, ki so določene, kadar je ustrezno, v kolektivnih pogodbah, zagotovijo, da imajo delavci, vključno s tistimi, katerih delovno razmerje je prenehalo, dostop do učinkovitega, hitrega in nepristranskega reševanja sporov ter pravico do pravnega varstva, kadar so kršene njihove pravice v zvezi z zakonsko določeno minimalno plačo ali zaščito minimalne plače, kadar so te pravice določene v nacionalnem pravu ali kolektivnih pogodbah.

2. Države članice sprejmejo potrebne ukrepe za zaščito delavcev in njihovih predstavnikov, vključno s tistimi, ki so člani sindikatov ali sindikalni zastopniki, pred kakršno koli neugodno obravnavo s strani delodajalca in pred kakršnimi koli neugodnimi posledicami zaradi morebitne pritožbe, vložene pri delodajalcu, ali zaradi katerega koli postopka, katerega namen je doseči skladnost v primeru kršenja pravic v zvezi z zaščito minimalne plače, kadar so te pravice določene v nacionalnem pravu ali kolektivnih pogodbah.“

19 Člen 13 te direktive, naslovljen „Sankcije“, določa:

„Države članice določijo pravila o sankcijah, ki se uporabljajo za kršitve pravic in obveznosti, ki spadajo na področje uporabe te direktive, kadar so te pravice in obveznosti določene v nacionalnem pravu ali kolektivnih pogodbah. V državah članicah, kjer ni zakonsko določene minimalne plače, lahko ta pravila vsebujejo ali so omejena na napotitev na odškodnino in/ali pogodbene kazni, ki so po možnosti določene v pravilih o izvrševanju kolektivnih pogodb. Sankcije morajo biti učinkovite, sorazmerne in odvračilne.“

20 Člen 16 navedene direktive, naslovljen „Prepoved poslabšanja položaja in ugodnejše določbe“, v odstavku 1 določa:

Ta direktiva ni podlaga za zniževanje splošne ravni varstva, ki se delavcem v državi članici že zagotavlja, zlasti kar zadeva zniževanje ali odpravo minimalnih plač.“

II. Predlogi strank in postopek pred Sodiščem

21 Kraljevina Danska Sodišču predlaga, naj:

– izpodbijano direktivo razglasi za nično;

– podredno, razglasi za ničen člen 4(1)(d) in/ali člen 4(2) izpodbijane direktive, in

– Parlamentu in Svetu naloži plačilo stroškov.

22 Parlament Sodišču predlaga, naj:

– tožbo zavrne in

– Kraljevini Danski naloži plačilo stroškov.

23 Svet Sodišču predlaga, naj:

– primarno navedeni predlog zavrne kot neutemeljen;

– podredno navedeni predlog zavrže kot nedopusten ali, podredno, zavrne kot neutemeljen in

– Kraljevini Danski naloži plačilo stroškov.

24 S sklepoma predsednika Sodišča z dne 26. aprila in 25. maja 2023 je bila Kraljevini Belgiji in Portugalski republiki dovoljena intervencija v podporo predlogom Sveta.

25 S sklepi predsednika Sodišča z dne 8. in 26. maja ter 5. in 7. junija 2023 je bila Komisiji, Kraljevini Španiji, Zvezni republiki Nemčiji, Helenski republiki, Velikemu vojvodstvu Luksemburg in Francoski republiki dovoljena intervencija v podporo predlogom Parlamenta in Sveta.

26 Kraljevini Švedski je bila s sklepom predsednika Sodišča z dne 26. maja 2023 dovoljena intervencija v podporo predlogom Kraljevine Danske.

III. Tožba

27 Kraljevina Danska ob podpori Kraljevine Švedske s tožbo predlaga, primarno, razglasitev ničnosti izpodbijane direktive v celoti in, podredno, razglasitev ničnosti člena 4(1)(d) in/ali člena 4(2) te direktive.

28 Kraljevina Danska v utemeljitev primarnih predlogov navaja dva tožbena razloga, in sicer se prvi nanaša na kršitev člena 153(5) PDEU in zlorabo pooblastil, ki so s Pogodbama podeljena zakonodajalcu Unije, drugi pa na nemožnost sprejetja izpodbijane direktive na podlagi člena 153(1)(b) PDEU, ker ta direktiva uresničuje več različnih ciljev.

29 Kraljevina Danska v utemeljitev svojih podrednih predlogov navaja en sam tožbeni razlog, in sicer, da sta Parlament in Svet s sprejetjem člena 4(1)(d) in (2) izpodbijane direktive kršila načelo prenosa pristojnosti in člen 153(5) PDEU.

A. Primarni predlog za razglasitev ničnosti izpodbijane direktive

1. Prvi tožbeni razlog: kršitev člena 153(5) PDEU in zloraba pooblastil, ki so s Pogodbama podeljena zakonodajalcu Unije

a) Trditve strank

30 Kraljevina Danska v prvem delu prvega tožbenega razloga trdi, da izpodbijana direktiva glede na svoj predmet, okvir, ki ga določa, in njene učinke, obravnavane skupaj, pomeni neposredno poseganje prava Unije v določanje plač v državah članicah, kar je v nasprotju s členom 153(5) PDEU in razdelitvijo pristojnosti med Unijo in državami članicami, določeno v tem členu.

31 Najprej, predmet izpodbijane direktive naj bi bila minimalna plača. V skladu s sodno prakso Sodišča pa naj bi bila minimalna plača bistvo člena 153(5) PDEU. Dalje, države članice bi morale v skladu z okvirom, določenim s to direktivo, izvesti različne postopke in sprejeti različne ukrepe, katerih izrecni namen bi bil vplivati na najnižjo raven plač v Uniji in tako zagotoviti njeno ustreznost. Nazadnje, navedena direktiva naj bi očitno imela posledice za raven plač v državah članicah, zaradi česar naj bi se ta raven zvišala.

32 To analizo naj bi potrjevalo več določb.

33 Iz člena 1(1) izpodbijane direktive naj bi namreč izhajalo, da je njen cilj izboljšati življenjske razmere in delovne pogoje v Uniji, zlasti z vidika ustreznosti minimalnih plač delavcev. To pa naj bi predpostavljalo, da določbe te direktive vplivajo na višino plač v državah članicah in povzročijo njihovo zvišanje, kar naj bi sovpadalo tudi z namenom Komisije. Okvir iz te določbe za zagotovitev tega učinka naj bi vključeval, prvič, ukrepe za povečanje pokritosti s kolektivnimi pogajanji, določene v členu 4 navedene direktive, in drugič, ukrepe za zagotovitev ustreznih zakonsko določenih minimalnih plač, določenih v členih 5 in 6 te direktive.

34 Prvič, člen 4(1) izpodbijane direktive naj bi določal bodisi ukrepe, ki so podobni „programskim izjavam“, bodisi ukrepe, ki jih sprejmejo države članice.

35 Poleg tega naj bi člen 4(2) izpodbijane direktive državam članicam, v katerih je stopnja pokritosti s kolektivnimi pogajanji pod 80-odstotnim pragom, nalagal, da določijo okvir, ki omogoča pogoje za spodbujanje kolektivnih pogajanj, bodisi z zakonom bodisi z dogovorom s socialnimi partnerji, ter akcijski načrt za spodbujanje kolektivnih pogajanj. Ta okvir, ki zagotavlja „ugodne pogoje“ za kolektivna pogajanja, bi moral biti v državi članici pravno zavezujoč vsaj za zadevne partnerje.

36 Če bi stopnja pokritosti s kolektivnimi pogajanji v državi članici padla pod 80-odstotni prag, bi to lahko vplivalo na pravni okvir, ki se trenutno uporablja za socialne partnerje za nadaljevanje kolektivnih pogajanj, zlasti v zvezi s plačami. Države članice, v katerih je stopnja pokritosti s kolektivnimi pogajanji pod tem pragom, bi morale sprejeti ukrepe in pripraviti akcijski načrt za učinkovito spodbujanje kolektivnih pogajanj. Te države članice bi se tako morale vmešavati na področja, ki so tako kot na Danskem v pristojnosti socialnih partnerjev.

37 Člen 4(2) izpodbijane direktive naj bi tako vseboval neposredno poseganje prava Unije v to, kar naj bi bilo „samo bistvo danskega modela“, v skladu s katerim bi se morali pogajati izključno socialni partnerji in povsem samostojno določati raven plač.

38 Drugič, člen 5 izpodbijane direktive, ki določa postopek za določitev ustreznih zakonsko določenih minimalnih plač, naj bi dejansko pomenil poseganje prava Unije v določanje plač v državah članicah, ne glede na nenatančnost pojma „ustreznost“ zakonsko določenih minimalnih plač za doseganje „dostojnega življenjskega standarda“, in čeprav ta člen ne določa posebne ravni, pod katero je zakonsko določeno minimalno plačo mogoče šteti za neustrezno.

39 V skladu s členom 5(1) izpodbijane direktive bi morale države članice vzpostaviti potrebne postopke za določanje in posodabljanje zakonsko določenih minimalnih plač, ki temeljijo na pravno zavezujočih merilih, med katerimi so merila iz odstavka 2, od (a) do (d), tega člena. Glede na obsežnost teh elementov pa bi bilo mogoče, da člen 5 te direktive državam članicam ne bi dopuščal resnične svobode pri določanju dodatnih meril, in sicer tudi če bi lahko te svobodno odločale o relativni teži tako določenih meril. Vsekakor naj bi dejstvo, da morajo države članice pri določanju in posodabljanju zakonsko določenih minimalnih plač vključiti merila, določena v členu 5(2) navedene direktive, pomenilo poseganje prava Unije v določitev plač v državah članicah. Ta analiza naj bi bila poleg tega podprta s členom 5(3) iste direktive, ki naj bi prepovedoval uporabo samodejnega mehanizma za prilagoditve indeksaciji, ki povzroči „znižanje zakonsko določenih minimalnih plač“, in s členom 5(5) te direktive, v skladu s katerim bi bilo treba zakonsko določene minimalne plače redno in pravočasno posodabljati, odvisno od primera, vsaj vsaki dve ali štiri leta.

40 Iz tega naj bi sledilo, da člen 5 izpodbijane direktive dejansko nalaga uporabo minimalnih meril in uporabo indikativnih referenčnih vrednosti, ki so neposredno povezane z zakonsko določenimi minimalnimi plačami v državah članicah in so neposredno namenjene temu, da se zviša raven teh plač.

41 Tretjič, člen 6 izpodbijane direktive naj bi glede na svojo vsebino omejeval možnost držav članic, da določijo odstopanja in odbitke, ki se uporabljajo za zakonsko določene minimalne plače, kar naj bi dokazovalo resno omejitev avtonomije držav članic pri določanju zakonsko določenih minimalnih plač in s tem neposreden vpliv na določanje plač. Države članice, ki so uvedle zakonsko določene minimalne plače in nameravajo odobriti različne stopnje za posebne kategorije delavcev, bi morale namreč spoštovati načelo sorazmernosti in tako razlikovanje utemeljiti z „legitimnim ciljem“.

42 Posledično naj bi imel splošni okvir, določen s členi od 4 do 6 izpodbijane direktive, neposredno in takojšnjo povezavo s plačo, kar je v nasprotju s členom 153(5) PDEU.

43 Kraljevina Danska trdi tudi, da sodna praksa Sodišča v zvezi z razlago člena 153(5) PDEU ni odločilna za presojo vprašanja, ali izpodbijana direktiva pomeni neposredno poseganje prava Unije v določanje plač v državah članicah.

44 Kraljevina Danska v drugem delu prvega tožbenega razloga trdi, da izpodbijana direktiva ureja področja, ki spadajo pod pojem „pravica združevanja“, in tako ne upošteva izključitve pristojnosti v zvezi s pravico združevanja iz člena 153(5) PDEU.

45 Kraljevina Danska trdi, da je namen člena 153(5) PDEU ohraniti pogodbeno avtonomijo socialnih partnerjev pred morebitnim poseganjem. Ukrepe, ki so povezani s pravico združevanja, naj bi bilo zato mogoče sprejeti na podlagi člena 153(1) PDEU le, če to neposredno ne vpliva na nacionalno pravo, ki ureja to pravico. Ob upoštevanju pomena, ki ga ima pojem „pravica združevanja“ iz

navedenega člena 153(5) Listine o socialnih pravicah, bi bilo treba ta pojem razumeti tako, da se nanaša na pravico vsakega delavca in delodajalca, da se včlani v organizacijo ali sindikat oziroma da se vanjo ne včlani in da svobodno sodeluje v kolektivnih pogajanjih.

46 Kraljevina Danska v zvezi s tem meni, da člen 4(1)(d) izpodbijane direktive državam članicam nalaga, da sprejmejo ukrepe za zaščito sindikatov in organizacij delodajalcev, ki sodelujejo pri kolektivnih pogajanjih, pred vsakršnim vmešavanjem v njihovo ustanavljanje, delovanje ali upravljanje, zato ta določba pomeni neposredno poseganje prava Unije v „pravico združevanja“, kar je v nasprotju s tem povezano izključitvijo pristojnosti, ki je določena v členu 153(5) PDEU.

47 Poleg tega Kraljevina Danska trdi, da člen 4(2) izpodbijane direktive vpliva tudi na pravni okvir članstva v sindikatu ali organizaciji in se zato nanaša na samo bistvo pravice združevanja, v okviru katere delujejo danski socialni partnerji. Da bi obveznost iz te določbe lahko imela kakršen koli učinek, bi namreč njen cilj nujno moral biti to, da bi bilo večje število delavcev zajeto s pogodbo, da se pridružijo sindikalni organizaciji.

48 Parlament, Svet, Komisija in države članice, ki intervenirajo v podporo predlogom toženih institucij, v zvezi s prvim delom prvega tožbenega razloga trdijo, da je bilo mogoče izpodbijano direktivo, katere edini cilj je izboljšati delovne pogoje z ukrepi v zvezi z ustreznostjo in spodbujanjem minimalnih plač ter spodbujanjem kolektivnih pogajanj o določanju plač, sprejeti ob polnem upoštevanju člena 153(5) PDEU.

49 Izpodbijana direktiva naj bi z minimalnimi zahtevami na ravni Unije določala le postopkovne obveznosti v zvezi z določitvijo ustreznosti zakonsko določenih minimalnih plač in spodbujala pogajanja za določitev teh plač. Ta direktiva naj bi tako določala postopkovne obveznosti prizadevanja in ne obveznosti rezultata, ob polnem spoštovanju avtonomije socialnih partnerjev in različnih sistemov določanja plač v državah članicah. Tako naj navedena direktiva ne bi določala posebnih ravni ali sestavin plač, ki bi jih države članice morale zagotoviti na usklajen način, in naj zato z njo ne bi bilo mogoče neposredno določiti plač v Uniji.

50 V zvezi z drugim delom prvega tožbenega razloga Parlament, Svet, Komisija in države članice, ki intervenirajo v podporo predlogom toženih institucij, trdijo, da je pravica združevanja sicer temeljni pogoj za pravico do kolektivnega pogajanja, vendar sta ti dve pravici različni.

51 V obravnavanem primeru naj izpodbijana direktiva in zlasti njen člen 4 ne bi določala nobenega pravila glede pravice združevanja. S to direktivo naj bi bil zgolj vzpostavljen okvir za lažje uresničevanje pravice do kolektivnih pogajanj, ne da bi se zahtevala obveznost članstva v sindikatih ali združenjih niti izstop ali prenehanje teh sindikatov ali združenj. Prav tako naj ne bi nalagala nobenega pogoja glede delovanja navedenih sindikatov ali združenj oziroma naj ne bi posegala vanje.

b) Presoja Sodišča

52 V skladu z načelom prenosa pristojnosti iz člena 4(1) ter člena 5(1) in (2) PEU Unija deluje le v mejah pristojnosti, ki so jih s Pogodbama nanjo prenesle države članice za uresničevanje ciljev, določenih v Pogodbah, države članice pa ohranijo vse pristojnosti, ki niso s Pogodbama dodeljene Uniji.

53 Zakonodajalec Unije se je pri sprejetju izpodbijane direktive oprl na določbe člena 153(2)(b) PDEU v povezavi s členom 153(1)(b) PDEU, na podlagi katerih sta Parlament in Svet pristojna, da z direktivami sprejmeta minimalne zahteve na področju „delovnih pogojev“.

54 Vendar se v skladu s členom 153(5) PDEU določbe tega člena „ne uporabljajo za plače, pravico združevanja, pravico do stavke ali pravico do izprtja“. Določb odstavkov od 1 do 4 navedenega člena torej ni mogoče uporabiti kot pravno podlago za izogibanje izrecni izključitvi vsakršne pristojnosti iz tega člena 153(5) (glej po analogiji sodbo z dne 5. oktobra 2000, Nemčija/Parlament in Svet, C-376/98, EU:C:2000:544, točka 79).

55 Zato je treba preveriti, ali je zakonodajalec Unije s sprejetjem izpodbijane direktive na podlagi določb člena 153(1) in (2) PDEU kršil izključitve pristojnosti v zvezi s „plačami“ in „pravico združevanja“ iz odstavka 5 tega člena ter s tem kršil pristojnosti, ki so Uniji podeljene s Pogodbama.

56 V zvezi s tem je treba upoštevati ustaljeno sodno prakso, v skladu s katero mora izbira pravne podlage akta Unije temeljiti na objektivnih elementih, ki so lahko predmet sodnega nadzora, med katerimi sta cilj in vsebina tega akta (sodbi z dne 12. novembra 1996, Združeno kraljestvo/Svet, C-84/94, EU:C:1996:431, točka 25, in z dne 8. decembra 2020, Madžarska/Parlament in Svet, C-620/18, EU:C:2020:1001, točka 38). Ali je akt Unije v celoti ali delno izključen iz pristojnosti Unije, določene s Pogodbama, je treba namreč preučiti ob upoštevanju teh objektivnih dejavnikov.

1) Cilj in vsebina izpodbijane direktive

57 Prvič, cilj izpodbijane direktive je, kot je razvidno iz njenega člena 1(1), izboljšati življenjske razmere in delovne pogoje v Uniji, zlasti z vidika ustreznosti minimalnih plač delavcev, da se prispeva k socialni konvergenci navzgor in zmanjša plačna neenakost.

58 V uvodni izjavi 7 te direktive je v zvezi s tem navedeno, da „[b]oljše življenjske razmere in delovni pogoji, vključno z ustreznimi minimalnimi plačami, koristijo delavcem in podjetjem v Uniji, pa tudi družbi in gospodarstvu na splošno, in so predpogoj za doseganje poštene, vključujoče in trajnostne rasti“. V tej uvodni izjavi je poleg tega navedeno, da se „[z] obravnavanjem velikih razlik v pokritosti z zaščito minimalne plače in njeni ustreznosti […] prispeva k večji pravičnosti trga dela Unije, preprečevanju in zmanjševanju plačnih in socialnih neenakosti ter spodbujanju gospodarskega in socialnega napredka ter navzgor usmerjeni konvergenci.“ V uvodni izjavi 8 navedene direktive je dodano, da „[k]adar so minimalne plače določene na ustrezni ravni, kot je zagotovljeno v nacionalnem pravu ali v kolektivnih pogodbah, ščitijo dohodek delavcev, zlasti prikrajšanih delavcev, ter pomagajo zagotavljati dostojno življenje“.

59 Drugič, vsebina izpodbijane direktive vsebuje 19 členov. Člena 1 in 2 te direktive opredeljujeta njen predmet in področje uporabe, medtem ko člen 3 navedene direktive vsebuje usklajeno opredelitev pojmov „minimalna plača“, „zakonsko določena minimalna plača“, „kolektivna pogajanja“, „kolektivna pogodba“ in „pokritost s kolektivnimi pogajanji“.

60 Da bi se dosegli cilji, navedeni v točkah 57 in 58 te sodbe, izpodbijana direktiva v skladu s členom 1(1) te direktive v povezavi z njeno uvodno izjavo 18 vzpostavlja okvir, ki se osredotoča na tri glavne dele iz točk od (a) do (c) te določbe. Prvi del se nanaša na ustreznost zakonsko določenih minimalnih plač, da se dosežejo dostojne življenjske razmere in delovni pogoji. Drugi

del se nanaša na spodbujanje kolektivnih pogajanj za določitev plač. Nazadnje, tretji del se nanaša na izboljšanje dejanskega dostopa zaposlenih do pravic do zaščite z minimalnimi plačami, kadar je to določeno v nacionalnem pravu in/ali kolektivnih pogodbah.

61 Kar zadeva prvi del, člen 5 izpodbijane direktive v odstavku 1 državam članicam, v katerih obstajajo zakonsko določene minimalne plače, nalaga, da vzpostavijo potrebne postopke za določanje in posodabljanje teh plač, ki morajo temeljiti na merilih, zasnovanih tako, da prispevajo k njihovi ustreznosti, v odstavku 2 pa določa merila, ki jih morajo države članice za to obvezno upoštevati. Člen 5(3) te direktive izrecno potrjuje možnost držav članic, da uporabijo samodejni mehanizem za prilagoditve indeksaciji zakonsko določenih minimalnih plač ob upoštevanju obveznosti in pogoja, ki so v njem določeni. Poleg tega člen 5(4) navedene direktive določa, da je treba pri oceni ustreznosti zakonsko določenih minimalnih plač upoštevati okvirne referenčne vrednosti. Tudi odstavka 5 in 6 člena 5 iste direktive se nanašata na pogostost posodabljanja zakonsko določenih minimalnih plač oziroma na imenovanje ali ustanavljanje posvetovalnih organov, ki svetujejo pristojnim organom o vprašanjih v zvezi z zakonsko določenimi minimalnimi plačami.

62 Členi od 6 do 8 izpodbijane direktive se nanašajo na odstopanja in odbitke od zakonsko določenih minimalnih plač, na vključevanje socialnih partnerjev v določanje in posodabljanje teh plač ter na dejanski dostop delavcev do navedenih plač.

63 Kar zadeva drugi del, po eni strani člen 4(1) izpodbijane direktive, da bi se povečala pokritost s kolektivnimi pogajanji in olajšalo uveljavljanje pravice do kolektivnih pogajanj o določanju plač, med drugim določa, da države članice po potrebi sprejmejo ukrepe iz točk (c) in (d) tega člena, da zaščitijo delavce in predstavnike sindikatov ter sindikate in organizacije delodajalcev, kadar sodelujejo ali želijo sodelovati pri takih kolektivnih pogajanjih.

64 Po drugi strani člen 4(2) te direktive državam članicam, v katerih je stopnja pokritosti s kolektivnimi pogajanji pod pragom 80 %, nalaga, da določijo okvir za spodbujanje kolektivnih pogajanj, bodisi z zakonom po posvetovanju s socialnimi partnerji ali v dogovoru z njimi, ter za to pripravijo akcijski načrt, v katerem se določijo jasen časovni okvir in konkretni ukrepi za postopno povečanje stopnje pokritosti s kolektivnimi pogajanji in ki ga je treba redno pregledovati in po potrebi posodabljati. Iz uvodnih izjav 16 in 22 navedene direktive je razvidno, da se je zakonodajalec Unije v zvezi s tem oprl na predpostavko, da obstaja povezava med visoko stopnjo pokritosti s kolektivnimi pogajanji in ustreznostjo minimalnih plač.

65 Kar zadeva tretji del, členi od 9 do 13 iste direktive vsebujejo horizontalne določbe o javnih naročilih, spremljanju in zbiranju podatkov, informacijah o zaščiti minimalne plače, pravici do pravnega varstva in zaščite pred neugodno obravnavo ali neugodnimi posledicami ter o ureditvi sankcij.

66 V teh okoliščinah iz preučitve cilja in vsebine izpodbijane direktive izhaja, da je bil z njo med drugim vzpostavljen okvir za določitev ustreznih minimalnih plač za izboljšanje življenjskih razmer in delovnih pogojev v Uniji. Ta direktiva torej na prvi pogled spada na eno ali več področij, naštetih v členu 153(1) PDEU, med katerimi so „delovni pogoji“ iz točke (b) te določbe, pri čemer se nanaša na področje „plač“, za kar bi lahko veljala izključitev pristojnosti, določena v členu 153(5) PDEU v zvezi s „plačami“.

2) Prvi del prvega tožbenega razloga: kršitev izključitve pristojnosti v zvezi s „plačami“

67 Ob upoštevanju analize, navedene v točkah od 52 do 56 te sodbe, je treba spomniti, da je Sodišče večkrat razsodilo, da je razlog za obstoj izjeme v zvezi s „plačami“ iz člena 153(5) PDEU dejstvo, da določitev plač spada v pogodbeno avtonomijo socialnih partnerjev na nacionalni ravni in v pristojnost držav članic na tem področju. V teh okoliščinah je bilo odločeno, da je glede na sedanje stanje prava Unije primerno, da se določitev višine plač izključi iz usklajevanja na podlagi členov 151 PDEU in naslednjih (glej v tem smislu sodbi z dne 13. septembra 2007, Del Cerro Alonso, C-307/05, EU:C:2007:509, točki 40 in 46, in z dne 7. julija 2022, Coca-Cola European Partners Deutschland, C-257/21 in C-258/21, EU:C:2022:529, točka 47).

68 Posledično je treba to izključitev pristojnosti razumeti tako, da se nanaša na ukrepe, kot so poenotenje vseh ali nekaterih sestavnih delov plač in/ali njihove višine v državah članicah ali uvedba minimalne plače na ravni Unije, ki bi pomenili neposredno poseganje prava Unije v določanje plač v Uniji. Vendar je ni mogoče razširiti na vsa vprašanja, ki so kakor koli povezana s plačo, saj bi sicer nekatera področja iz člena 153(1) PDEU izgubila velik del vsebine (sodbi z dne 15. aprila 2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, točki 124 in 125, in z dne 24. februarja 2022, Glavna direktsia „Pozharna bezopasnost i zashtita na naselenieto“, C-262/20, EU:C:2022:117, točka 30).

69 Res je, kot sta poudarili Kraljevina Danska in Kraljevina Švedska, da je bilo Sodišče v zadevah, v katerih sta bili izdani sodbi, navedeni v prejšnji točki, pozvano, naj preuči razmejitev pristojnosti med Unijo in državami članicami na področjih iz člena 153 PDEU v zvezi z akti, ki se ne nanašajo na plače, ampak urejajo druge delovne pogoje ali pa se nanašajo na kakšen drug predmet in katerih določbe bi lahko imele nekatere posledice ali posledice za določanje plač. To ne spremeni dejstva, da je Sodišče v teh sodbah obseg izključitve v zvezi s „plačami“ iz odstavka 5 tega člena razlagalo na splošno, ne da bi se navezalo na bolj ali manj tesno povezavo med akti, za katerih razlago je bilo zaprošeno, in področjem plač.

70 Zato mora ob upoštevanju zahtev pravne varnosti, jasnosti in kontinuitete pri uporabi meril, ki urejajo razdelitev pristojnosti med Unijo in državami članicami, merilo „neposrednega poseganja prava Unije v določanje plač v Uniji“ iz točke 68 te sodbe usmerjati preučitev upoštevanja izključitve pristojnosti v zvezi s „plačami“ iz člena 153(5) PDEU, ne glede na bolj ali manj tesno povezavo zadevnega akta s področjem „plač“. To pomeni, da ni mogoče samodejno izključiti pristojnosti Unije, kadar se ta akt nanaša na to področje.

71 Poleg tega bi bila zmožnost zakonodajalca Unije, da uresniči cilje socialne politike, kot so določeni v členu 151, prvi odstavek, PDEU, in splošneje, da uresniči socialne razsežnosti vključevanja v Uniji, močno ogrožena, če ta zakonodajalec ne bi mogel sprejeti ukrepov, ki bi v praksi pozitivno učinkovali ali vplivali na višino plač, tudi če bi za to deloval ob polnem upoštevanju raznolikosti nacionalnih praks držav članic in avtonomije socialnih partnerjev v skladu s členom 151, drugi odstavek, PDEU in členom 152, prvi odstavek, PDEU.

72 Ta ugotovitev še toliko bolj velja v zvezi z „delovnimi pogoji“, ki spadajo med področja, za katera je s členom 153(1) PDEU Uniji podeljena pristojnost za podpiranje in dopolnjevanje dejavnosti držav članic in katerih obseg se delno prekriva s področjem uporabe izjeme v zvezi s „plačami“ iz člena 153(5) PDEU, saj je plača sestavni del delovnih pogojev (glej v tem smislu sodbi z dne 11. novembra 2004, Delahaye, C-425/02, EU:C:2004:706, točka 33, in z dne 22. decembra 2010, Gavieiro Gavieiro in Iglesias Torres, C-444/09 in C-456/09, EU:C:2010:819, točka 58).

73 Poleg tega okoliščina, ki jo navaja Parlament, da je moral zakonodajalec Unije že sprejeti druge akte v zvezi s plačami na pravni podlagi iz člena 153 PDEU, ni upoštevna za vprašanje, ali je bilo izpodbijano direktivo mogoče veljavno sprejeti na pravni podlagi iz tega člena, ne da bi bila kršena izključitev pristojnosti v zvezi s „plačami“, ki jo določa odstavek 5 tega člena. V skladu s sodno prakso je namreč treba pravno podlago akta določiti ob upoštevanju njegovega cilja in vsebine, in ne glede na pravno podlago, ki je bila uporabljena za sprejetje drugih aktov Unije, ki imajo, odvisno od primera, podobne značilnosti (glej v tem smislu sodbi z dne 28. junija 1994, Parlament/Svet, C-187/93, EU:C:1994:265, točka 28, in z dne 12. februarja 2015, Parlament/Svet, C-48/14, EU:C:2021:91, točka 30).

74 V teh okoliščinah, čeprav iz presoje iz točk od 57 do 66 te sodbe izhaja, da se izpodbijana direktiva nanaša na področje plač in lahko vpliva na njihovo višino, zgolj na podlagi teh okoliščin ni mogoče samodejno sklepati, da je zakonodajalec Unije s sprejetjem te direktive kršil izključitev pristojnosti v zvezi s „plačami“, ki jo določa člen 153(5) PDEU.

75 S tem namenom je treba preveriti še, ali členi od 4 do 6 izpodbijane direktive, na katere se v bistvu nanašajo pomisleki Kraljevine Danske in Kraljevine Švedske, vsebujejo neposredno poseganje prava Unije v določanje plač v Uniji v smislu sodne prakse, navedene v točkah 67 in 68 te sodbe.

i) Člen 4 izpodbijane direktive

76 Kot trdita Kraljevina Danska in Kraljevina Švedska, člen 4 izpodbijane direktive določa nekatere zahteve, ki so včasih oblikovane na splošno, včasih pa tako, da je treba sprejeti konkretne ukrepe za spodbujanje kolektivnih pogajanj za določanje plač. Natančneje, ta člen v odstavku 2 določa, da države članice, v katerih stopnja pokritosti s kolektivnimi pogajanji ne dosega praga 80 %, določijo okvir, ki zagotavlja ugodne pogoje za kolektivna pogajanja, bodisi v obliki „zakona“ po posvetovanju s socialnimi partnerji bodisi v obliki „dogovora“ z njimi. Te države članice morajo pripraviti tudi „akcijski načrt“, v katerem so določeni jasen časovni okvir in „konkretni ukrepi“ za postopno povečanje pokritosti s kolektivnimi pogajanji, ki jih morajo redno pregledovati, javno objavljati in jih priglasiti Komisiji. Poleg tega je treba pojasniti, da so pojmi „kolektivna pogajanja“, „kolektivna pogodba“ in „začetek kolektivnih pogajanj“ iz te določbe usklajeno opredeljeni v členu 3, točke od 3 do 5, te direktive.

77 Čeprav člen 4 izpodbijane direktive tako uvaja določeno obliko državnega poseganja v pravila za izvajanje kolektivnih pogajanj za določitev plač, iz tega ne izhaja, da bi njegove določbe pomenile neposredno poseganje prava Unije v določanje plač v Uniji v smislu sodne prakse, navedene v točkah 67 in 68 te sodbe.

78 Po eni strani ta člen 4 ne posega v izbiro držav članic glede modela določitve plač, in sicer bodisi z zakonodajo, bodisi s kolektivnimi pogajanji, bodisi s kombinacijo obeh. V uvodni izjavi 12 izpodbijane direktive je poleg tega navedeno, da je treba „[s]poštovati različne nacionalne tradicije držav članic“.

79 Po drugi strani navedeni člen 4 ne ureja vsebine in ne določa rezultata kolektivnih pogajanj. Kot trdita Parlament in Svet, različni ukrepi, ki jih isti člen 4 določa, državam članicam ne nalagajo obveznosti rezultata, ampak kvečjemu obveznosti prizadevanja. Tako člen 4(2) izpodbijane direktive ne določa, da morajo države članice doseči 80-odstotni prag pokritosti s kolektivnimi pogajanji iz te določbe, ampak da morajo vzpostaviti „okvir“, ki zagotavlja ugodne pogoje za kolektivna pogajanja, in pripraviti „akcijski načrt“ za spodbujanje teh kolektivnih pogajanj. To določbo je treba poleg tega razlagati ob upoštevanju uvodne izjave 25 izpodbijane direktive,

v kateri je v zvezi s tem pojasnjeno, da „bi bilo treba prag 80 % pokritosti s kolektivnimi pogajanji razumeti le kot kazalnik, ki vključuje obveznost priprave akcijskega načrta“, in da je treba pri analizi napredka pri doseganju večje pokritosti s kolektivnimi pogajanji, zlasti v zvezi z akcijskim načrtom iz te direktive, upoštevati dejstvo, da se „[s]topnja pokritosti s kolektivnimi pogajanji […] med državami članicami znatno razlikuje zaradi številnih dejavnikov, med katerimi so nacionalne tradicije in prakse ter zgodovinski okvir“.

80 To, da država članica ne doseže 80-odstotne pokritosti s kolektivnimi pogajanji, ki jo določa člen 4(2) navedene direktive, torej samo po sebi ne pomeni, da je ta država članica kršila obveznosti.

81 Dodati je treba, da je člen 4(2) izpodbijane direktive oblikovan tako, da v celoti zagotavlja avtonomijo socialnih partnerjev. V skladu s to določbo morajo države članice, za katere se ta določba uporablja, socialne partnerje vključiti v določitev okvira, ki zagotavlja ugodne pogoje za kolektivna pogajanja, ki jih določa ta določba, ne glede na to, ali je ta „okvir“ sprejet v obliki zakona ali v obliki dogovora, ter v pripravo, posodabljanje in pregled akcijskega načrta iz te določbe. Prav tako člen 1 te direktive v odstavku 2 določa, da ta direktiva „ne posega v polno spoštovanje avtonomije socialnih partnerjev in njihove pravice do pogajanja o kolektivnih pogodbah in njihovega sklepanja“, v odstavku 4 pa, da „[u]poraba te direktive v celoti spoštuje pravico do kolektivnih pogajanj“.

82 Ta člen 4 je treba razlagati v povezavi z uvodno izjavo 19 izpodbijane direktive, v kateri je navedeno, da ta direktiva ne posega v svobodo držav članic, da med drugim spodbujajo dostop do zaščite, dane z minimalno plačo, ki jo zagotavljajo kolektivne pogodbe, „v skladu z nacionalno zakonodajo, prakso in posebnostmi vsake države članice ter ob polnem spoštovanju nacionalnih pristojnosti in pravice socialnih partnerjev, da sklepajo pogodbe“.

83 Iz tega sledi, da navedeni člen 4 spoštuje široko polje proste presoje, ki jo imajo socialni partnerji pri pogajanjih in sklepanju kolektivnih pogodb.

84 Poleg tega je treba člen 4 izpodbijane direktive razlagati ob upoštevanju člena 152 PDEU, ki je bil uveden z Lizbonsko pogodbo in ki v prvem odstavku izrecno določa spoštovanje avtonomije socialnih partnerjev. Zato člena 4(2) te direktive ni mogoče razlagati tako, da državam članicam nalaga, da določijo, da se mora veliko delavcev včlaniti v sindikalno organizacijo. Kot je izrecno opozorjeno v členu 1(4) navedene direktive, ga prav tako ni mogoče razlagati tako, da pomeni, da države članice razglasijo splošno veljavno kolektivno pogodbo.

85 Glede na navedeno je treba ugotoviti, da člen 4 izpodbijane direktive ne pomeni neposrednega poseganja prava Unije v določanje plač v Uniji v smislu sodne prakse, navedene v točkah 67 in 68 te sodbe.

ii) Člen 5 izpodbijane direktive

86 Najprej je treba poudariti, da se člen 5 izpodbijane direktive, naslovljen „Postopek za določanje ustreznih zakonsko določenih minimalnih plač“, uporablja, kot je razvidno iz njegovega odstavka 1, za države članice, v katerih obstajajo zakonsko določene minimalne plače. Člen 1(4)(a) te direktive v povezavi z njeno uvodno izjavo 19 v zvezi s tem določa, da nobene določbe navedene direktive ni mogoče razlagati tako, da državi članici, v kateri je oblikovanje

plač zagotovljeno s kolektivnimi pogodbami, nalaga obveznost, da uvede zakonsko določeno minimalno plačo. Kot priznavata Kraljevina Danska in Kraljevina Švedska, torej člen 5 iste direktive spoštuje pristojnost držav članic, da izberejo model določanja plač.

87 Vendar je treba preveriti, ali posebne določbe tega člena 5 pomenijo neposredno poseganje prava Unije v določanje plač v Uniji v smislu sodne prakse, navedene v točkah 67 in 68 te sodbe.

88 Prvič, člen 5(1) izpodbijane direktive v prvem in drugem stavku določa, da morajo države članice, v katerih obstajajo zakonsko določene minimalne plače, vzpostaviti „postopke, potrebne za določanje in posodabljanje teh plač“. Poleg tega morajo ti postopki temeljiti na merilih, ki so opredeljena kot „jasna“, „da bi prispevali k ustreznosti [zakonsko določenih minimalnih plač], da bi dosegli dostojen življenjski standard, zmanjšali revščino zaposlenih, spodbujali socialno kohezijo in navzgor usmerjeno socialno konvergenco ter zmanjšali razlike v plačah med spoloma“.

89 Vendar, kot so Parlament, Svet in Francoska republika pred Sodiščem pravilno trdili, niti člen 5 izpodbijane direktive niti nobena druga določba te direktive ne opredeljuje pojma „ustreznost“ zakonsko določenih minimalnih plač. Nasprotno, člen 5(1) te direktive ob upoštevanju široke formulacije, ki jo uporablja, državam članicam pušča široko polje proste presoje pri opredelitvi tega pojma in pri določitvi njegovega natančnega obsega. Ustreznost zakonsko določenih minimalnih plač je kvečjemu okvirna vrednost, za katero bi si morale prizadevati države članice pri določanju in posodabljanju zakonsko določenih minimalnih plač. To razlago potrjujeta tretji stavek člena 5(1) te direktive, ki za opredelitev meril iz drugega stavka te določbe napotuje na nacionalne prakse držav članic, odločitve njihovih pristojnih organov in tristranske sporazume, ter peti stavek te direktive, ki državam članicam omogoča, da določijo relativno težo teh meril ob upoštevanju svojih nacionalnih socialno-ekonomskih razmer.

90 Zato ob upoštevanju izrecnega napotila iz navedene določbe zlasti na nacionalne prakse, opredeljene v nacionalnem pravu, pojma „ustreznost“ zakonsko določenih minimalnih plač ni mogoče šteti za avtonomen pojem prava Unije (glej v tem smislu sodbo z dne 29. julija 2024, CU in ND (Socialna pomoč – Posredna diskriminacija), C-112/22 in C-223/22, EU:C:2024:636, točka 35 in navedena sodna praksa), s čimer se strinjata tudi Parlament in Svet.

91 Poleg tega člen 5(1) izpodbijane direktive ureja „postopek“ za določanje in posodabljanje zakonsko določenih minimalnih plač ter zadevnim državam članicam nalaga, naj vzpostavijo postopke na podlagi meril, ki jih morajo določiti na nacionalni ravni, tako da prispevajo k ustreznosti teh plač in k njihovi posodobitvi, in katerih relativno težo lahko določijo. Ta določba, ki je oblikovana na splošno in temelji na procesnem pristopu, torej delavcem ne podeljuje niti pravice do ustrezne zakonsko določene minimalne plače niti pravice do posodobitve navedenih plač, ki ju določa pravo Unije. Tako razlago te določbe potrjujeta člena 12 in 13 te direktive, ki v zvezi s prvonavedenim členom za primer kršitve „pravic v zvezi z zakonsko določeno minimalno plačo ali zaščito minimalne plače“ dostop do pravnih sredstev, ki jih določa, pogojujeta z obstojem teh pravic v nacionalnem pravu ali kolektivnih pogodbah, v zvezi z drugim pa od držav članic zahteva, da določijo pravila o sankcijah, ki se uporabljajo za kršitve „pravic in obveznosti, ki spadajo na področje uporabe [navedene] direktive“, „če so te pravice in obveznosti določene z nacionalnim pravom ali kolektivnimi pogodbami“.

92 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da člen 5(1) izpodbijane direktive ne pomeni neposrednega poseganja prava Unije v določanje plač v Uniji v smislu sodne prakse, navedene v točkah 67 in 68 te sodbe.

93 Dodati je treba, da ob upoštevanju izključitve pristojnosti v zvezi s „plačami“ iz člena 153(5) PDEU pravice do „ustreznih“ ali „pravičnih“ zakonsko določenih minimalnih plač, ki ji določa pravo Unije, tudi ni mogoče izpeljati iz člena 5(1) izpodbijane direktive v povezavi s členom 31(1) Listine. Listina namreč na podlagi člena 51(2) ne razširja področja uporabe prava Unije preko pristojnosti Unije niti za Unijo ne ustvarja nikakršnih novih pristojnosti ali nalog ter ne spreminja pristojnosti in nalog, ki jih določata Pogodbi.

94 Drugič, v členu 5(2) izpodbijane direktive so v točkah od (a) do (d) našteti štirje elementi, in sicer „kupna moč zakonsko določenih minimalnih plač ob upoštevanju življenjskih stroškov“, „splošna raven in porazdelitev plač“, „stopnja rasti plač“ ter „raven in razvoj nacionalne dolgoročne produktivnosti“, ki jih morajo vključevati vsaj nacionalna merila iz odstavka 1 tega člena.

95 Res je, kot je razvidno iz izraza „vsaj“, uporabljenega v tem členu 5(2), da ta seznam ni izčrpen, saj mu lahko države članice dodajo še druge elemente. Poleg tega, kot je bilo opozorjeno v točki 89 te sodbe, iz tretjega stavka člena 5(1) izpodbijane direktive izhaja, da države članice opredelijo nacionalna merila iz te druge določbe zlasti v skladu s svojo nacionalno prakso, iz petega stavka tega odstavka pa izhaja, da lahko države članice določijo tudi relativno težo različnih nacionalnih meril, vključno z elementi iz navedenega člena 5(2). Poleg tega so socialno-ekonomske razmere, ki prevladujejo v vsaki državi članici, referenčna točka za ta različna nacionalna merila. Vendar pa, kot pravilno trdi Kraljevina Danska, isti člen 5(2) državam članicam, v katerih obstajajo zakonsko določene minimalne plače, nalaga, da zagotovijo, da navedena merila vključujejo vsaj štiri v njem naštete elemente. Zakonodajalec Unije pa je s tem, da je določil, da je treba te elemente uporabiti v postopkih določanja in posodabljanja zakonsko določenih minimalnih plač, določil zahtevo, ki se nanaša na sestavne dele teh plač, kar neposredno vpliva na višino navedenih plač, in to v nasprotju s tem, kar je določeno v zadnjem stavku odstavka 1 člena 5 izpodbijane direktive, ne glede na upoštevnost navedenih elementov na nacionalni ravni ob upoštevanju socialno-ekonomskih razmer v državah članicah.

96 Posledično člen 5(2) izpodbijane direktive vsebuje usklajevanje dela sestavnih delov navedenih plač, kar pomeni neposredno poseganje prava Unije v določanje plač v Uniji v smislu sodne prakse, navedene v točkah 67 in 68 te sodbe.

97 Tretjič, glede člena 5(3) izpodbijane direktive je treba navesti, da čeprav ta določba državam članicam zgolj omogoča, da uporabijo samodejni mehanizem prilagoditve indeksaciji zakonsko določenih minimalnih plač, in glede ustreznih meril, na katerih mora temeljiti ta mehanizem, napotuje na nacionalno pravo in nacionalno prakso, pa v zadnjem delu stavka to, da države članice uporabljajo samodejni mehanizem indeksacije pogojuje s tem, „da uporaba tega mehanizma ne povzroči znižanja zakonsko določene minimalne plače“.

98 Iz tega sledi, da navedena določba v delu, v katerem nalaga pogoj prepovedi poslabšanja ravni zakonsko določenih minimalnih plač za države članice, ki uporabljajo samodejni mehanizem prilagoditve indeksaciji teh plač, pomeni, kot pravilno trdi Kraljevina Danska, neposredno poseganje prava Unije v določanje plač v Uniji v smislu sodne prakse, navedene v točkah 67 in 68 te sodbe.

99 Četrtič, člen 5(4) izpodbijane direktive določa, da lahko države članice za usmerjanje svoje ocene ustreznosti zakonsko določenih minimalnih plač uporabijo „okvirne referenčne vrednosti“, ki se običajno uporabljajo na mednarodni ravni, kot so prag 60 % bruto povprečne plače in/ali okvirne referenčne vrednosti, ki se uporabljajo na nacionalni ravni. Kot pa v bistvu trdi Zvezna republika Nemčija, se te okvirne referenčne vrednosti razlikujejo od elementov, ki jih je treba obvezno

upoštevati kot merilo v postopkih določanja in posodabljanja nacionalnih zakonsko določenih minimalnih plač iz člena 5(2) te direktive, saj so preprosti referenčni parametri za oceno ustreznosti zakonsko določenih minimalnih plač, med katerimi lahko države članice poleg tega prosto izbirajo. Tako lahko države članice uporabijo bodisi okvirne referenčne vrednosti, ki se uporabljajo na nacionalni ravni, bodisi okvirne referenčne vrednosti, ki se uporabljajo na mednarodni ravni, bodisi kombinacijo obeh. Posledično člen 5(4) navedene direktive ne določa obveznih elementov glede ravni zakonsko določenih minimalnih plač niti ne usklajuje vseh ali nekaterih sestavnih delov teh plač, torej ne vsebuje neposrednega poseganja prava Unije v določanje plač v Uniji v smislu sodne prakse, navedene v točkah 67 in 68 te sodbe.

100 Petič, člen 5(5) izpodbijane direktive državam članicam nalaga, da redno in pravočasno posodabljajo zakonsko določene minimalne plače, in sicer vsaj vsaki dve leti; države članice, ki uporabljajo samodejni mehanizem prilagoditve indeksacije, pa vsaj vsaka štiri leta, medtem ko jim člen 5(6) te direktive nalaga, da ustanovijo enega ali več posvetovalnih organov, ki svetujejo pristojnim organom o vprašanjih v zvezi z zakonsko določenimi minimalnimi plačami. V teh odstavkih pa so določena le postopkovna pravila za določanje in posodabljanje zakonsko določenih minimalnih plač, ne da bi bili za države članice določeni obvezni vsebinski elementi glede ravni zakonsko določenih minimalnih plač, niti niso usklajeni vsi ali nekateri sestavni deli teh zakonsko določenih minimalnih plač. Zato v nasprotju s tem, kar trdi Kraljevina Danska, ta člen 5(5) in (6) ne pomeni neposrednega poseganja prava Unije v določanje plač v Uniji v smislu sodne prakse, navedene v točkah 67 in 68 te sodbe.

101 Iz navedenega izhaja, da člen 5 izpodbijane direktive v odstavku 2 in delu stavka „pod pogojem, da uporaba tega mehanizma ne povzroči znižanja zakonsko določene minimalne plače“ iz odstavka 3 tega člena vsebuje neposredno poseganje prava Unije v določanje plač v Uniji v smislu sodne prakse, navedene v točkah 67 in 68 te sodbe, in zato krši izključitev v zvezi s „plačami“ iz člena 153(5) PDEU.

iii) Člen 6 izpodbijane direktive

102 Člen 6 izpodbijane direktive, naslovljen „Odstopanja in odbitki“, v odstavku 1 določa, da morajo države članice, kadar dovolijo različne ravni zakonsko določene minimalne plače za posebne kategorije delavcev ali odbitke, s katerimi se plačilo zniža pod raven ustrezne zakonsko določene minimalne plače, zagotoviti spoštovanje načel prepovedi diskriminacije in sorazmernosti, vključno z uresničevanjem legitimnega cilja. V odstavku 2 tega člena 6 je dodano, da nobene določbe te direktive ni mogoče razumeti, kot da državam članicam nalaga obveznost, da uvedejo odstopanja ali odbitke od zakonsko določenih minimalnih plač. Te določbe je treba razlagati ob upoštevanju uvodne izjave 29 navedene direktive, v kateri je navedeno, da je treba preprečiti „široko uporabo“ odstopanj in odbitkov, saj lahko negativno vplivajo na ustreznost zakonsko določenih minimalnih plač.

103 V zvezi s tem je treba poudariti, da člen 6 izpodbijane direktive državam članicam omogoča, da uvedejo ali ne uvedejo odstopanj oziroma odbitkov od zakonsko določenih minimalnih plač, s katerimi se plača zniža pod raven zadevne zakonsko določene minimalne plače. Poleg tega člen 6 izpodbijane direktive, ki od držav članic zahteva le, da spoštujejo načeli prepovedi diskriminacije in sorazmernosti, kadar dovolijo različne zakonsko določene stopnje minimalne plače za določene kategorije delavcev ali odbitke, s katerimi se izplačana plača zniža na raven, ki je nižja od ravni zadevne zakonsko določene minimalne plače, ne vsebuje neposrednega poseganja prava Unije v določanje plač v Uniji v smislu sodne prakse, navedene v točkah 67 in 68 te sodbe.

104 Zato je treba prvi del prvega tožbenega razloga sprejeti v delu, v katerem se nanaša na člen 5(2) izpodbijane direktive, in posledično na del stavka „vključno z elementi iz odstavka 2“ iz petega stavka člena 5(1) te direktive ter del stavka „pod pogojem, da uporaba tega mehanizma ne povzroči znižanja zakonsko določene minimalne plače“ iz člena 5(3) navedene direktive. V preostalem je treba prvi del prvega tožbenega razloga zavrniti.

3) Drugi del prvega tožbenega razloga: kršitev izključitve pristojnosti v zvezi s „pravico združevanja“

105 Člen 153(5) PDEU določa, da se določbe tega člena med drugim ne uporabljajo za „pravico združevanja“.

106 Čeprav pojem „pravica združevanja“ iz tega člena 153(5) v skladu z ustaljeno sodno prakso v Pogodbi DEU ni opredeljen, je treba pri razlagi določbe prava Unije upoštevati ne le njeno besedilo in cilje, ki se z njo uresničujejo, ampak tudi njen kontekst in celoto določb prava Unije, pri čemer je lahko tudi zgodovina nastanka take določbe vir informacij, ki so upoštevne za njeno razlago (glej v tem smislu sodbi z dne 10. decembra 2018, Wightman in drugi, C-621/18, EU:C:2018:999, točka 47 in navedena sodna praksa, in z dne 19. novembra 2024, Komisija/Češka republika (Pravica biti voljen in članstvo v politični stranki), C-808/21, EU:C:2024:962, točka 91).

107 V zvezi s tem je treba poudariti, da člen 153(5) PDEU štiri področja, in sicer „plače“, „pravico združevanja“, „pravico do stavke“ in „pravico do izprtja“, izvzema iz pristojnosti glede socialne politike, ki so Uniji podeljene na podlagi odstavkov od 1 do 4 tega člena; to so področja, ki so, kot je generalni pravobranilec pojasnil v točki 67 sklepnih predlogov, povezana, ker se vsa vsaj delno nanašajo na pristojnosti socialnih partnerjev. Dodati je treba, da na posebnem področju socialne politike spodbujanje vloge socialnih partnerjev in olajšanje dialoga med njimi ob spoštovanju njihove avtonomije spadata med cilje naslova X tretjega dela Pogodbe DEU, kot je razvidno iz člena 152, prvi odstavek, PDEU (glej v tem smislu sodbo z dne 2. septembra 2021, EPSU/Komisija, C-928/19 P, EU:C:2021:656, točki 60 in 61). Iz tega je mogoče sklepati, da je glavni cilj izključitve v zvezi s „pravico združevanja“, tako kot izključitve v zvezi s „plačami“, ohraniti avtonomijo socialnih partnerjev na nacionalni ravni (glej po analogiji sodbi z dne 13. septembra 2007, Del Cerro Alonso, C-307/05, EU:C:2007:509, točka 40, in z dne 7. julija 2022, Coca-Cola European Partners Deutschland, C-257/21 in C-258/21, EU:C:2022:529, točka 47).

108 Kar zadeva razmerje med pravico do svobodnega sodelovanja v kolektivnih pogajanjih in „pravico združevanja“ iz člena 153(5) PDEU, prva sicer ni izrecno navedena med področji, na katerih člen 153 PDEU Uniji podeljuje pristojnost usklajevanja za doseganje ciljev iz člena 151 PDEU. Poleg tega, kot pravilno navaja Kraljevina Danska, obstaja povezava med temi pravicami, saj je pravica združevanja predpogoj za uveljavljanje pravice do kolektivnih pogajanj. Vendar iz tega ni mogoče sklepati, da je pravica do svobodnega sodelovanja pri kolektivnih pogajanjih kot sestavni del „pravice združevanja“ zato izključena iz pristojnosti Unije v skladu s členom 153(5) PDEU.

109 Najprej, člen 153(1)(f) PDEU zakonodajalcu Unije izrecno podeljuje pristojnost za sprejemanje ukrepov, ki se nanašajo na „zastopanje in kolektivno obrambo interesov delavcev in delodajalcev, vključno s soodločanjem“. Besedilo te določbe pa ji daje dovolj širok obseg, da zajema ukrepe, ki urejajo pravico do kolektivnih pogajanj, ne glede na izključitev v zvezi s pravico združevanja, določeno v členu 153(5) PDEU.

110 Dalje, iz jukstapozicije pojmov „pravica združevanja“ in „kolektivna pogajanja med delodajalci in delavci“ v sedmi alineji člena 156, prvi odstavek, PDEU je mogoče izpeljati, da so avtorji Pogodb za namene tega člena in, splošneje, določb naslova X tretjega dela Pogodbe DEU želeli razlikovati med področji, zajetimi s tema pojmoma.

111 Nazadnje, Listina o socialnih pravicah in Evropska socialna listina kot instrumenta, izrecno navedena v členu 151, prvi odstavek, PDEU, ter Listina ločeno obravnavajo pravico združevanja in pravico do kolektivnih pogajanj.

112 Natančneje, v zvezi z Listino na eni strani pravica združevanja, določena v členu 12 te listine, napotuje zlasti na „pravico vsakogar, da skupaj z drugimi zaradi zaščite svojih interesov ustanavlja sindikate in se vanje včlanjuje“. Ta pravica vključuje tudi pravico, da se ne ustanovi organizacija, vključno s sindikatom, in da se vanjo ne vključi. V zvezi s tem se nanaša tudi na možnost, da združenje nadaljuje svoje dejavnosti in deluje brez neupravičenega državnega vmešavanja (glej v tem smislu sodbi z dne 9. marca 2006, Werhof, C-499/04, EU:C:2006:168, točka 33, in z dne 18. junija 2020, Komisija/Madžarska (Preglednost društev), C-78/18, EU:C:2020:476, točka 113).

113 Na drugi strani pravica do kolektivnih pogajanj, določena v členu 28 Listine, med drugim vključuje pravico delavcev in delodajalcev ali njihovih organizacij, „pogajati se in sklepati kolektivne pogodbe na ustreznih ravneh“.

114 V zvezi s tem je sicer res, kot trdi Kraljevina Danska, da odstopanje iz člena 153(5) PDEU izhaja iz člena 2(6) Sporazuma o socialni politiki, sklenjenega med državami članicami Evropske skupnosti, razen Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska (UL 1992, C 191, str. 91), priloženega Protokolu (št. 14) o socialni politiki, priloženem Pogodbi ES, in je bilo torej uvedeno pred sprejetjem Listine. Vendar trditev Kraljevine Danske, v skladu s katero so avtorji Pogodb v členu 153(5) PDEU želeli iz pristojnosti Unije izvzeti področje svobodnega sodelovanja pri kolektivnih pogajanjih kot sestavni del pravice združevanja, nima podlage niti v Listini, niti v določbah Evropske socialne listine, niti v določbah Listine o socialnih pravicah, ki so bile sprejete pred sprejetjem Sporazuma o socialni politiki. Tudi Evropska socialna listina in Listina o socialnih pravicah namreč pravico združevanja in pravico do kolektivnih pogajanj obravnavata kot ločeni pravici, in sicer prva v členih 5 in 6, druga pa v členih 11 in 12.

115 Zato je treba pojem „pravica združevanja“ iz člena 153(5) PDEU razlagati tako, da se nanaša na svobodo delavcev in delodajalcev, da ustanovijo ali razpustijo organizacije, vključno s sindikati, ali da se vanje vključijo, ne zajema pa ukrepov, ki urejajo pravico do kolektivnih pogajanj med delodajalci in delavci.

116 V zvezi s pravnim merilom, ki se uporablja za preizkus upoštevanja izključitve v zvezi s „pravico združevanja“ iz člena 153(5) PDEU, je treba ugotoviti, kot je generalni pravobranilec to storil v točki 107 sklepnih predlogov, da izključitev pristojnosti v zvezi s „pravico združevanja“, kot je opredeljena v prejšnji točki te sodbe, ne zajema vseh ukrepov, ki so povezani s pravico združevanja, ampak samo ukrepe, ki vključujejo neposredno poseganje prava Unije v to pravico ali njeno uresničevanje. Nasprotno pa ta izključitev ne zajema ukrepov, ki, čeprav so povezani s pravico združevanja, ne urejajo neposredno te pravice, ampak urejajo pravico do kolektivnih pogajanj.

117 Zato v nasprotju s tem, kar trdi Kraljevina Danska, okoliščina, da je člen 4 izpodbijane direktive lahko povezan s področji, za katera velja pravica do kolektivnih pogajanj, sama po sebi ne omogoča sklepanja, da je zakonodajalec Unije ravnal v nasprotju z izključitvijo pristojnosti v zvezi s pravico združevanja, določeno v členu 153(5) PDEU. Vendar je treba v zvezi s tem preveriti, ali določbe člena 4(1)(d) in člena 4(2) izpodbijane direktive, na katere se natančneje nanašajo trditve Kraljevine Danske, vključujejo „neposredno poseganje“ prava Unije v pravico združevanja.

118 Prvič, poudariti je treba, na eni strani, da čeprav se trditve Kraljevine Danske ne nanašajo posebej na to določbo, je namen člena 4(1)(c) izpodbijane direktive zaščititi uresničevanje pravice do kolektivnih pogajanj za določitev plač ter varstvo delavcev in njihovih predstavnikov pred dejanji diskriminacije na področju zaposlovanja, ker sodelujejo ali želijo sodelovati v kolektivnih pogajanjih o določitvi plač. Ta določba ne ureja svobode delavcev in delodajalcev, da ustanovijo ali razpustijo organizacije, vključno s sindikati, oziroma se jim pridružijo, temveč ureja vprašanja v zvezi s pravico do kolektivnih pogajanj.

119 Na drugi strani je namen člena 4(1)(d) te direktive zaščititi sindikate in organizacije delodajalcev, ki sodelujejo ali želijo sodelovati v kolektivnih pogajanjih, pred vsakršnim medsebojnim vmešavanjem ali vmešavanjem zastopnikov ali članov v njihovo ustanavljanje, delovanje ali upravljanje. V skladu s temi določbami države članice za to „po potrebi sprejmejo ukrepe“. Varstvo, ki se želi s to določbo zagotoviti pred dejanji poseganja, se nanaša na „ustanavljanje“, „delovanje“ in „upravljanje“ sindikatov in organizacij delodajalcev, pri čemer gre za zadeve, ki izhajajo iz pravice združevanja, tako v pozitivnem kot negativnem delu, in sicer na pravico do ustanavljanja in organiziranja organizacij, vključno s sindikati.

120 Spoštovanje izključitve pristojnosti v zvezi s „pravico združevanja“ iz člena 153(5) PDEU pa predpostavlja, da niti člen 4(1)(d) izpodbijane direktive niti ukrepi, ki jih države članice sprejmejo za zagotovitev prenosa te določbe v svoje nacionalno pravo, ne vključujejo neposrednega poseganja v ustanavljanje, delovanje in upravljanje združenj.

121 V zvezi s tem je iz člena 4(1)(d) izpodbijane direktive razvidno, da je njegov namen, čeprav je povezan s pravico združevanja, spodbujati pravico do svobodnega sodelovanja pri kolektivnih pogajanjih.

122 Člen 4(1)(d) izpodbijane direktive torej ne posega v pristojnost držav članic za sprejemanje ukrepov, ki neposredno urejajo pravico združevanja. To ugotovitev potrjuje dejstvo, da – kot izhaja po eni strani iz napotitve v besedilu člena 4(1) te direktive na „nacionalno pravo“ in „nacionalne prakse“ ter po drugi strani iz izraza „po potrebi“ iz točke (d) tega člena – državam članicam ni treba nujno sprejeti „ukrepov“ v skladu s to točko (d) in morajo vsekakor to storiti le, če to dopuščata njihovo nacionalno pravo in praksa. V zvezi s tem je treba tudi poudariti, da te določbe ne usklajujejo vsebine predpisanih ukrepov. Poleg tega, kot izhaja iz točke 84 te sodbe, je treba določbe tega člena 4 razlagati ob upoštevanju člena 152, prvi odstavek, PDEU, ki od začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe izrecno določa spoštovanje avtonomije socialnih partnerjev.

123 Iz navedenega izhaja, da člen 4(1)(d) izpodbijane direktive ne vključuje neposrednega poseganja prava Unije v pravico združevanja.

124 Drugič, Kraljevina Danska v zvezi s tem, da člen 4(2) izpodbijane direktive upošteva izključitev v zvezi s pravico združevanja, določeno v členu 153(5) PDEU, trdi, da ta člen 4(2) prav tako posega v pravico združevanja v sindikatih, saj je cilj povečanja števila delavcev, ki jih zajema kolektivna pogodba, iz te določbe mogoče doseči le s povečanjem stopnje članstva delavcev v sindikalnih organizacijah.

125 Vendar te trditve ni mogoče sprejeti. Kot namreč izhaja iz točke 84 te sodbe, člena 4(2) izpodbijane direktive ni mogoče razlagati tako, da državam članicam nalaga, da določijo obveznost vključitve večjega števila delavcev v sindikalne organizacije.

126 Iz navedenega izhaja, da člen 4(2)(d) izpodbijane direktive ne vključuje neposrednega poseganja prava Unije v pravico združevanja.

127 Zato je treba drugi del prvega tožbenega razloga zavrniti kot neutemeljen.

128 Glede na zgoraj navedeno je treba prvi tožbeni razlog sprejeti v delu, v katerem se nanaša na člen 5(2) izpodbijane direktive, in posledično na del stavka „vključno z elementi iz odstavka 2“ iz petega stavka člena 5(1) te direktive in na del stavka „pod pogojem, da uporaba tega mehanizma ne povzroči znižanja zakonsko določene minimalne plače“ iz člena 5(3) te direktive, v preostalem pa je treba ta tožbeni razlog zavrniti.

2. Drugi tožbeni razlog: nemožnost sprejetja izpodbijane direktive na podlagi člena 153(1)(b) PDEU

a) Trditve strank

129 Kraljevina Danska, ki jo podpira Kraljevina Švedska, z drugim tožbenim razlogom trdi, da tudi če izpodbijana direktiva ne krši izključitev pristojnosti v zvezi s „plačami“ in „pravico združevanja“ iz člena 153(5) PDEU, je Parlament in Svet nista mogla veljavno sprejeti na podlagi člena 153(1)(b) PDEU v skladu s postopkom odločanja, ki je za to področje določen v členu 153(2) PDEU.

130 Izpodbijana direktiva naj bi imela namreč dva enako pomembna cilja, saj ne ureja le „delovnih pogojev“, določenih v členu 153(1)(b) PDEU, ampak tudi „zastopanje in kolektivn[o] obramb[o] interesov delavcev in delodajalcev“, določenih v členu 153(1)(f) PDEU. Obe ti pravni podlagi pa naj bi zahtevali, da je treba izvesti drugačen zakonodajni postopek, ta postopka pa naj ne bi bila združljiva. Člen 153(1)(f) PDEU naj bi zahteval soglasje v Svetu, v nasprotju s členom 153(1)(b) PDEU, ki naj bi zahteval kvalificirano večino v Svetu.

131 Parlament in Svet, Komisija ter države članice, ki intervenirajo v podporo predlogom toženih institucij, izpodbijajo trditve Kraljevine Danske iz drugega tožbenega razloga.

b) Presoja Sodišča

132 Kot je bilo opozorjeno v točki 56 te sodbe, mora v skladu z ustaljeno sodno prakso izbira pravne podlage akta Unije temeljiti na objektivnih dejstvih, ki so lahko predmet sodnega nadzora, med katerimi sta cilj in vsebina tega akta. Če se pri preizkusu akta Unije izkaže, da ima ta več ciljev ali sestavnih delov, pri čemer je enega od teh ciljev ali sestavnih delov mogoče opredeliti kot glavnega ali prevladujočega, medtem ko so drugi zgolj stranski ali imajo zelo omejen obseg, je treba pravno podlago za sprejetje tega akta določiti v skladu s tem glavnim ciljem ali sestavnim delom. Le

izjemoma mora akt Unije temeljiti na več pravnih podlagah istočasno, in sicer, kadar ta akt hkrati uresničuje več ciljev ali ima več sestavnih delov, ki so neločljivo povezani, ne da bi bil eden v primerjavi z drugim le stranski (glej v tem smislu sodbi z dne 19. julija 2012, Parlament/Svet, C-130/10, EU:C:2012:472, točki 43 in 44, in z dne 20. novembra 2018, Komisija/Svet (ZMO Antarktika), C-626/15 in C-659/16, EU:C:2018:925, točki 77 in 78).

133 Vendar je uporaba dvojne pravne podlage izključena, če postopki, določeni za eno ali drugo od teh podlag, niso združljivi (sodba z dne 11. junija 1991, Komisija/Svet, C-300/89, EU:C:1991:244, točka 21, in mnenje 1/15 (Sporazum PNR med EU in Kanado) z dne 26. julija 2017, EU:C:2017:592, točka 78).

134 V zvezi s področjema uporabe točk (b) in (f) člena 153(1) PDEU je iz preudarkov v točkah 72 in 109 te sodbe razvidno, prvič, da lahko člen 153(1)(b) PDEU, ki se nanaša na „delovne pogoje“, zajema ukrepe za izboljšanje ustreznosti minimalnih plač in s tem izboljšanje življenjskih razmer in delovnih pogojev v Uniji, in drugič, da lahko člen 153(1)(f) PDEU, ki se nanaša na „zastopanje in kolektivno obrambo interesov delavcev in delodajalcev, vključno s soodločanjem“, zajema ukrepe v zvezi s spodbujanjem kolektivnih pogajanj, če so tako sprejeti ukrepi v skladu s členom 153(5) PDEU.

135 Čeprav lahko Parlament in Svet na obeh področjih v skladu s členom 153(2)(b) PDEU sprejmeta „minimalne zahteve“, odločata v prvem primeru po rednem zakonodajnem postopku, v katerem Svet odloča s kvalificirano večino, v drugem pa po posebnem zakonodajnem postopku, ki zahteva soglasje v Svetu.

136 V obravnavanem primeru, kar zadeva glavne določbe izpodbijane direktive iz členov od 4 do 8 te direktive, člen 4 te direktive najprej določa, kot je razvidno iz točk 63 in 64 te sodbe, ukrepe v zvezi s spodbujanjem kolektivnih pogajanj o določanju plač. Taki ukrepi sicer lahko spadajo na področje „zastopanja in kolektivne obrambe interesov delavcev in delodajalcev, vključno s soodločanjem“ iz člena 153(1)(f) PDEU. Vendar je treba, kot je generalni pravobranilec v bistvu navedel v točki 119 sklepnih predlogov, upoštevati povezavo, ki jo ta direktiva v členu 1(1) v povezavi z njenima uvodnima izjavama 16 in 22 vzpostavlja med spodbujanjem kolektivnih pogajanj o določanju plač in glavnim ciljem navedene direktive, ki je izboljšati življenjske razmere in delovne pogoje v Uniji ter zlasti ustreznost minimalnih plač za delavce. V tem okviru je člen 4 navedene direktive le sredstvo za dosego glavnega cilja te direktive, ne pa njen samostojen in ločen cilj ali sestavni del. Tudi ta člen 4 torej spada na področje „delovnih pogojev“ iz člena 153(1)(b) PDEU. Vsekakor je navedeni člen 4 kvečjemu ločen cilj oziroma sestavni del, ki spada na področje „zastopanja in kolektivne obrambe interesov delavcev in delodajalcev“ in je povsem postranski glede na glavni cilj oziroma sestavni del, ki spada na področje „delovnih pogojev“.

137 Dalje, iz preučitve prvega tožbenega razloga izhaja, da izpodbijana direktiva vsebuje določbo in dva dela stavkov, ki so izvzeti iz pristojnosti Unije v skladu s členom 153(5) PDEU, in sicer člen 5(2) in posledično del stavka „vključno z elementi iz odstavka 2“ iz petega stavka člena 5(1) ter del stavka „pod pogojem, da uporaba tega mehanizma ne povzroči znižanja zakonsko določenih minimalnih plač“ iz člena 5(3) te direktive. Ta določba in ta dva dela stavka torej ne spadajo v zakonodajne pristojnosti Unije na področjih iz člena 153(1)(b) in (f) PDEU.

138 Nazadnje, druge določbe člena 5 izpodbijane direktive in njeni členi od 6 do 8 določajo, kot je razvidno iz točk 57 in 66 te sodbe, ukrepe za določitev okvira za določanje ustreznih minimalnih plač za izboljšanje življenjskih razmer in delovnih pogojev v Uniji. Te določbe se torej navezujejo na področje „delovnih pogojev“ iz člena 153(1)(b) PDEU.

139 Iz vsega navedenega izhaja, da izpodbijana direktiva glede na glavne določbe, ki jih sestavljajo členi od 4 do 8, spada na področje pristojnosti iz člena 153(1)(b) PDEU in ne na področje iz člena 153(1)(f) PDEU.

140 V teh okoliščinah je treba drugi tožbeni razlog zavrniti kot neutemeljen.

141 Glede na navedeno je primarni predlog Kraljevine Danske delno utemeljen v delu, v katerem se nanaša na razglasitev ničnosti člena 5(2) izpodbijane direktive in dela stavka „pod pogojem, da uporaba tega mehanizma ne povzroči znižanja zakonsko določenih minimalnih plač“ iz člena 5(3) te direktive, saj ti določbi spadata na področja, ki v skladu s členom 153(5) PDEU niso v pristojnosti Unije. Razglasitev ničnosti tega člena 5(2) zahteva razglasitev ničnosti dela stavka „vključno z elementi iz odstavka 2“ iz petega stavka člena 5(1) te direktive.

B. Podredni predlog za razglasitev ničnosti člena 4(1)(d) in/ali člena 4(2) izpodbijane direktive

142 Edini tožbeni razlog, ki ga Kraljevina Danska navaja v utemeljitev svojega podrednega predloga, se nanaša na člen 4(1)(d) in/ali člen 4(2) izpodbijane direktive in temelji na istih trditvah, kot so navedene v utemeljitev prvega tožbenega razloga, navedenega v utemeljitev primarnega predloga. Ker so bile te zadnjenavedene trditve v okviru presoje tega prvega tožbenega razloga zavrnjene, je treba vsekakor tudi ta edini tožbeni razlog torej zavrniti kot neutemeljen, ne da bi bilo treba odločiti o njegovi dopustnosti, in posledično zavrniti ta podredni predlog.

143 Glede na vse navedeno je treba del stavka „vključno z elementi iz odstavka 2“ iz petega stavka člena 5(1) izpodbijane direktive, člen 5(2) te direktive in del stavka „pod pogojem, da uporaba tega mehanizma ne povzroči znižanja zakonsko določene minimalne plače“ iz člena 5(3) te direktive razglasiti za nične. V preostalem se tožba zavrne.

IV. Stroški

144 V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki.

145 Člen 138(3) tega poslovnika določa, da če vsaka stranka uspe samo deloma, nosi vsaka svoje stroške. Vendar lahko Sodišče, če se zdi to glede na okoliščine v zadevi upravičeno, odloči, da ena stranka poleg svojih stroškov nosi tudi del stroškov druge stranke.

146 Ker je v obravnavanem primeru Kraljevina Danska uspela le deloma, se ji naloži plačilo dveh tretjin stroškov Parlamenta in Sveta ter plačilo dveh tretjin lastnih stroškov. Parlamentu in Svetu se naloži plačilo tretjine stroškov Kraljevine Danske in tretjine lastnih stroškov.

147 V skladu s členom 140(1) navedenega poslovnika Kraljevina Belgija, Zvezna republika Nemčija, Helenska republika, Kraljevina Španija, Francoska republika, Veliko vojvodstvo Luksemburg, Portugalska republika, Kraljevina Švedska in Komisija kot intervenienti nosijo svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

1. **Del stavka „vključno z elementi iz odstavka 2“ iz petega stavka člena 5(1) Direktive (EU) 2022/2041 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. oktobra 2022 o ustreznih minimalnih plačah v Evropski uniji, člen 5(2) te direktive in del stavka „pod pogojem, da uporaba tega mehanizma ne povzroči znižanja zakonsko določene minimalne plače“ iz člena 5(3) te direktive se razglasijo za nične.**

2. **V preostalem se tožba zavrne.**

3. **Kraljevina Danska nosi dve tretjini stroškov Evropskega parlamenta in Sveta Evropske unije ter dve tretjini svojih stroškov.**

4. **Evropski parlament in Svet Evropske unije nosita tretjino stroškov Kraljevine Danske in tretjino svojih stroškov.**

5. **Kraljevina Belgija, Zvezna republika Nemčija, Helenska republika, Kraljevina Španija, Francoska republika, Veliko vojvodstvo Luksemburg, Portugalska republika, Kraljevina Švedska in Evropska komisija nosijo svoje stroške.**

Podpisi