Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

11. november 2025 *

Indhold

I. Retsforskrifter 4

A. EUF-traktaten 4

B. Det anfægtede direktiv 6

II. Parternes påstande og retsforhandlingerne for Domstolen 13

III. Om søgsmålet 13

A. Den principale påstand om annullation af det anfægtede direktiv 14

1. Det første anbringende vedrørende en tilsidesættelse af artikel 153, stk. 5, TEUF og en overskridelse af de beføjelser, som EU-lovgiver er tildelt ved traktaterne 14

a) Parternes argumenter 14

b) Domstolens bemærkninger 17

1) Det anfægtede direktivs formål og indhold 18

2) Det første anbringendes første led vedrørende en tilsidesættelse af udelukkelsen af kompetence vedrørende »lønforhold« 19

i) Det anfægtede direktivs artikel 4 21

ii) Det anfægtede direktivs artikel 5 23

iii) Det anfægtede direktivs artikel 6 26

3) Det første anbringendes andet led vedrørende en tilsidesættelse af udelukkelsen af kompetence vedrørende »organisationsret« 26

2. Det andet anbringende om, at det anfægtede direktiv ikke kunne vedtages på grundlag af artikel 153, stk. 1, litra b), TEUF 30

* Processprog: dansk.

a) Parternes argumenter 30

b) Domstolens bemærkninger 31

B. De subsidiære påstande om annullation af det anfægtede direktivs artikel 4, stk. 1, litra d), og/eller artikel 4, stk. 2. 32

IV. Sagsomkostninger 33

»Annullationssøgsmål – direktiv (EU) 2022/2041 – passende mindstelønninger i Den Europæiske Union – artikel 153, stk. 1, litra b), TEUF – artikel 153, stk. 2, litra b), TEUF – overholdelse af Unionens kompetencer i henhold til traktaterne – artikel 153, stk. 5, TEUF – udelukkelse af kompetence – »lønforhold« og »organisationsret« – EU-rettens direkte indgreb i fastsættelsen af lønningerne i EU og i organisationsretten – delvis annullation – artikel 5, stk. 1, delvis, artikel 5, stk. 2, og artikel 5, stk. 3 in fine«

I sag C-19/23,

angående et annullationssøgsmål i henhold til artikel 263 TEUF, anlagt den 18. januar 2023,

Kongeriget Danmark først ved M. Jespersen, J.F. Kronborg og C. A.-S. Maertens, derefter ved M. Jespersen, C. A.-S. Maertens og A. Skovsø Clausen, som befuldmægtigede,

sagsøger,

støttet af:

Kongeriget Sverige først ved H. Eklinder, H. Shev og O. Simonsson, derefter ved H. Eklinder og O. Simonsson, som befuldmægtigede,

intervenient,

mod

Europa-Parlamentet ved W.D. Kuzmienko, U. Spliid, A. Tamás og L. Visaggio, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af:

Forbundsrepublikken Tyskland først ved J. Möller og A. Hoesch, som befuldmægtigede, derefter ved J. Möller, som befuldmægtiget,

Den Hellenske Republik ved V. Baroutas og M. Tassopoulou, som befuldmægtigede,

Kongeriget Spanien ved A. Gavela Llopis, som befuldmægtiget,

Den Franske Republik først ved R. Bénard, J.-L. Carré, B. Fodda og T. Lechevallier, derefter ved B. Fodda og T. Lechevallier, som befuldmægtigede,

Storhertugdømmet Luxembourg ved A. Germeaux og T. Schell, som befuldmægtigede, bistået af avocate V. Verdanet,

Europa-Kommissionen først ved B.-R. Killmann og C. Vang, som befuldmægtigede, derefter ved B.-R. Killmann, som befuldmægtiget,

intervenienter,

Rådet for Den Europæiske Union først ved A.F. Jensen, A. Norberg og S. Scarpa Ferraglio, derefter ved A. Norberg og S. Scarpa Ferraglio, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af:

Kongeriget Belgien først ved C. Pochet, A. Van Baelen og L. Van den Broeck, som befuldmægtigede, derefter ved C. Pochet, som befuldmægtiget,

Forbundsrepublikken Tyskland først ved J. Möller og A. Hoesch, som befuldmægtigede, derefter ved J. Möller, som befuldmægtiget,

Den Hellenske Republik ved V. Baroutas og M. Tassopoulou, som befuldmægtigede,

Kongeriget Spanien ved A. Gavela Llopis, som befuldmægtiget,

Den Franske Republik først ved R. Bénard, J.-L. Carré, B. Fodda og T. Lechevallier, derefter ved B. Fodda og T. Lechevallier, som befuldmægtigede,

Storhertugdømmet Luxembourg ved A. Germeaux og T. Schell, som befuldmægtigede, bistået af avocate V. Verdanet,

Den Portugisiske Republik ved C. Alves, P. Barros da Costa, P. Estevão, S. Leite, A. Pimenta og M. Sousa, som befuldmægtigede,

Europa-Kommissionen først ved B.-R. Killmann og C. Vang, som befuldmægtigede, derefter ved B.-R. Killmann, som befuldmægtiget,

intervenienter,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

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

generaladvokat: N. Emiliou,

justitssekretær: fuldmægtig M. Krausenboeck,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 17. september 2024,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 14. januar 2025,

afsagt følgende

Dom

1 Kongeriget Danmark har i stævningen principalt nedlagt påstand om annullation af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2022/2041 af 19. oktober 2022 om passende mindstelønninger i Den Europæiske Union (EUT 2022, L 275, s. 33, herefter »det anfægtede direktiv«) i dets helhed og subsidiært om annullation af dette direktivs artikel 4, stk. 1, litra d), og/eller artikel 4, stk. 2.

I. Retsforskrifter

A. EUF-traktaten

2 Afsnit X med overskriften »Social- og arbejdsmarkedspolitikken« i EUF-traktatens tredje del omfatter artikel 151 TEUF – 161 TEUF.

3 Artikel 151 TEUF har følgende ordlyd:

»[Den Europæiske Union] og medlemsstaterne, der er opmærksomme på de grundlæggende arbejdsmarkedsmæssige og sociale rettigheder, som bl.a. er fastlagt i den europæiske socialpagt undertegnet i Torino den 18. oktober 1961 og fællesskabspagten af 1989 om arbejdstagernes grundlæggende arbejdsmarkedsmæssige og sociale rettigheder [(herefter »fællesskabspagten«)], 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.

Med henblik herpå iværksætter Unionen og medlemsstaterne foranstaltninger, der tager hensyn til forskellene i national praksis, særlig på overenskomstområdet, samt til nødvendigheden af at opretholde EU-økonomiens konkurrenceevne.

De er af den opfattelse, at en sådan udvikling vil blive en følge såvel af det indre markeds virksomhed, der vil fremme en harmonisering af de sociale ordninger, som af de i traktaterne foreskrevne fremgangsmåder og af den indbyrdes tilnærmelse af love og administrativt fastsatte bestemmelser.«

4 Artikel 152, stk. 1, TEUF bestemmer følgende:

»Unionen anerkender og fremmer arbejdsmarkedsparternes rolle på EU-plan under hensyntagen til de nationale systemers forskelligartede karakter. Den letter dialogen mellem dem og respekterer deres uafhængighed.«

5 Artikel 153 TEUF fastsætter følgende:

»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 [for Den Europæiske Union]:

[...]

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 [Europæiske] Økonomiske og Sociale Udvalg [(EØSU)] og [Det Europæiske] Regionsudvalg[...] [(RU)].

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.«

6 Artikel 156 TEUF har følgende ordlyd:

»Med henblik på at virkeliggøre de i artikel 151 fastlagte mål og med forbehold af de øvrige bestemmelser i traktaterne fremmer [Europa-]Kommissionen samarbejdet mellem medlemsstaterne og letter samordningen af deres indsats på samtlige områder inden for social- og arbejdsmarkedspolitikken, der er omfattet af dette kapitel, navnlig i spørgsmål vedrørende:

[...]

– organisationsretten og retten til kollektive forhandlinger mellem arbejdsgivere og arbejdstagere.

[...]«

B. Det anfægtede direktiv

7 Det anfægtede direktiv er vedtaget på grundlag af artikel 153, stk. 2, litra b), TEUF, sammenholdt med artikel 153, stk. 1, litra b), TEUF.

8 I 3., 7., 8., 12., 16., 18., 19., 22., 24., 25., 28. og 29. betragtning til dette direktiv er følgende anført:

»(3) I artikel 31 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder [...] ([herefter] »chartret«) fastsættes, at enhver arbejdstager har ret til sunde, sikre og værdige arbejdsforhold. [...]

[...]

(7) Bedre leve- og arbejdsvilkår, herunder gennem passende mindstelønninger, er til gavn for arbejdstagere og virksomheder i Unionen såvel som for samfundet og økonomien i almindelighed, og de er en forudsætning for at opnå rimelig, inklusiv og bæredygtig vækst. En afhjælpning af de store forskelle i mindstelønsbeskyttelsens dækning og tilstrækkelighed bidrager til at gøre Unionens arbejdsmarked mere retfærdigt, til at forebygge og mindske lønuligheder og sociale uligheder samt til at fremme økonomiske og sociale fremskridt samt en opadgående konvergens. [...]

(8) Når de fastsættes på et passende niveau, som det er bestemt i national ret eller i kollektive overenskomster, beskytter mindstelønninger arbejdstagernes indkomst, navnlig ugunstigt stillede arbejdstageres indkomst, bidrager de til at sikre en værdig tilværelse som tilstræbt i Den Internationale Arbejdsorganisations (ILO's) konvention nr. 131 (1970) om indførelse af en ordning for fastsættelse af mindstelønninger. Mindstelønninger, der sikrer en anstændig levestandard, og således lever op til en vis tærskel for anstændighed, kan bidrage til en mindskelse af fattigdommen på nationalt plan og til at opretholde den indenlandske efterspørgsel og købekraft, styrke incitamenterne til at arbejde, mindske lønmæssige uligheder og kønsbestemte lønforskelle og fattigdom blandt personer i arbejde og begrænse lønnedgangen i økonomiske nedgangstider.

[...]

(12) Der findes mindstelønsbeskyttelse i alle medlemsstater, men i nogle medlemsstater er denne beskyttelse fastsat ved lov eller administrative bestemmelser og ved kollektive overenskomster, mens den i andre udelukkende følger af kollektive overenskomster. De forskellige nationale traditioner i medlemsstaterne bør respekteres.

[...]

(16) Selv om stærke kollektive overenskomstforhandlinger, navnlig på sektorniveau eller tværfagligt niveau bidrager til at sikre en passende mindstelønsbeskyttelse, er de traditionelle kollektive overenskomstforhandlinger blevet udhulet i de seneste årtier [...]. Desuden kom kollektive overenskomstforhandlinger på sektorplan og på tværfagligt niveau under pres i nogle medlemsstater i kølvandet på finanskrisen i 2008. Kollektive overenskomstforhandlinger på sektorplan og på tværfagligt niveau er dog en væsentlig faktor for at opnå passende mindstelønsbeskyttelse og bør derfor fremmes og styrkes.

[...]

(18) Med henblik på at forbedre leve- og arbejdsvilkårene samt en opadgående social konvergens i Unionen fastsættes ved dette direktiv minimumsforskrifter på EU-plan, og der fastsættes proceduremæssige forpligtelser med hensyn til passende lovbestemte mindstelønninger, og arbejdstagernes effektive adgang til mindstelønsbeskyttelse, i form af lovbestemte mindstelønninger, hvor disse forefindes, eller som de er fastlagt i kollektive overenskomster som defineret i dette direktiv, styrkes. Dette direktiv fremmer også kollektive overenskomstforhandlinger om lønfastsættelse.

(19) Dette direktiv har i overensstemmelse med artikel 153, stk. 5, [...] TEUF hverken til formål at harmonisere mindstelønningerne i hele Unionen eller til formål at indføre en ensartet mekanisme til fastsættelse af mindstelønninger. Det griber ikke ind i medlemsstaternes frihed til at fastsætte lovbestemte mindstelønninger eller til at fremme adgangen til mindstelønsbeskyttelse, der følger af kollektive overenskomster, i overensstemmelse med [hver] enkelt medlemsstats nationale ret og praksis og særlige forhold og med fuld respekt af de nationale kompetencer og arbejdsmarkedets parters ret til at indgå aftaler. Dette direktiv pålægger ikke og bør ikke fortolkes som indebærende en forpligtelse for de medlemsstater, hvor løndannelsen udelukkende sikres via kollektive overenskomster, til at indføre en lovbestemt mindsteløn eller til at erklære kollektive overenskomster alment gældende. Endvidere fastsætter dette direktiv ikke lønniveauet, hvilket falder ind under arbejdsmarkedets parters ret til at indgå aftaler på nationalt plan og ind under medlemsstaternes relevante kompetence.

[...]

(22) Velfungerende kollektive overenskomstforhandlinger om lønfastsættelse er et vigtigt middel til at sikre, at arbejdstagerne er beskyttet af passende mindstelønninger, som følgelig sikrer en anstændig levestandard. I medlemsstater med lovbestemte mindstelønninger er kollektive overenskomstforhandlinger en støtte for den generelle lønudvikling og bidrager derfor til at forbedre mindstelønningernes tilstrækkelighed samt arbejdstagernes leve- og arbejdsvilkår. I de medlemsstater, hvor mindstelønsbeskyttelse udelukkende ydes gennem kollektive overenskomstforhandlinger, er deres niveau samt andelen af beskyttede arbejdstagere en direkte følge af, hvordan de kollektive overenskomstordninger og den kollektive overenskomstdækning fungerer. Stærke og velfungerende kollektive overenskomstforhandlinger kombineret med en høj dækning af sektorspecifikke eller tværfaglige kollektive overenskomster styrker mindstelønningernes tilstrækkelighed og dækning.

[...]

(24) I en situation med faldende kollektiv overenskomstdækning er det afgørende, at medlemsstaterne fremmer kollektive overenskomstforhandlinger, letter udøvelsen af retten til kollektive overenskomstforhandlinger om lønfastsættelse og derved styrker den lønfastsættelse, der følger af kollektive overenskomster, for at forbedre mindstelønsbeskyttelsen for arbejdstagere. Medlemsstaterne har ratificeret ILO's konvention nr. 87 [...] om foreningsfrihed og beskyttelse af retten til at organisere sig[, vedtaget i San Francisco den 9. juli 1948,] og ILO's konvention nr. 98 [...] om retten til at organisere sig og føre kollektive forhandlinger[, vedtaget i Genève den 1. juli 1949]. Retten til at føre kollektive forhandlinger er anerkendt i disse ILO-konventioner, i ILO's

konvention nr. 151 [...] om arbejdsforbindelser (offentlige tjenester)[, vedtaget i Genève den 27. juni 1978,] og ILO's konvention nr. 154 [...] om kollektive forhandlinger[, vedtaget i Genève den 19. juni 1981,] samt i [den europæiske] konvention[...] til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder[, undertegnet i Rom den 4. november 1950,] og i den europæiske socialpagt. Chartrets artikel 12 og 28 garanterer henholdsvis forsamlings- og foreningsfriheden og retten til kollektive forhandlinger og kollektive skridt. I henhold til præamblen bekræfter chartret disse rettigheder, eftersom de navnlig følger af [den europæiske] konvention[...] til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder og de socialpagter, som Unionen og Europarådet har vedtaget. Medlemsstaterne bør, alt efter hvad der er relevant og i overensstemmelse med national ret og praksis, træffe foranstaltninger til at fremme kollektive overenskomstforhandlinger om lønfastsættelse. Sådanne foranstaltninger kan bl.a. omfatte foranstaltninger, som letter fagforeningsrepræsentanters adgang til arbejdstagere.

(25) Medlemsstater med en høj kollektiv overenskomstdækning har som regel en lille andel af lavtlønnede arbejdstagere samt høje mindstelønninger. [...] Hver medlemsstat, hvor den kollektive overenskomstdækning er under en tærskel på 80%, bør sørge for en ramme af grundforudsætninger for kollektive overenskomstforhandlinger og udarbejde en handlingsplan for at fremme kollektive overenskomstforhandlinger for gradvist at øge den kollektive overenskomstdækningsgrad. For at respektere arbejdsmarkedets parters autonomi, hvilket omfatter deres ret til at føre kollektive overenskomstforhandlinger og udelukker enhver forpligtelse til at indgå kollektive overenskomster, bør tærsklen på 80% af den kollektive overenskomstdækning kun betragtes som en indikator, der udløser forpligtelsen til at udarbejde en handlingsplan.

[...] Medlemsstaternes kollektive overenskomstdækningsgrad varierer betydeligt på grund af en række faktorer, herunder national tradition og praksis såvel som historisk kontekst. Dette bør der tages hensyn til ved analysen af fremskridt i retning af en højere kollektiv overenskomstdækningsgrad, navnlig med henblik på handlingsplanen i henhold til dette direktiv.

[...]

(28) Mindstelønninger anses for at være passende, hvis de er rimelige i forhold til lønfordelingen i den relevante medlemsstat, og hvis de giver arbejdstagere en anstændig levestandard på grundlag af et ansættelsesforhold på fuld tid. Tilstrækkeligheden af de lovbestemte mindstelønninger afgøres og vurderes af hver medlemsstat i lyset af dens nationale socioøkonomiske forhold, herunder vækst i beskæftigelsen, konkurrenceevne samt regional og sektormæssig udvikling. Med henblik på bestemmelsen heraf bør medlemsstaterne tage hensyn til købekraft, de langfristede nationale produktivitetsniveauer og den langfristede udvikling i produktiviteten samt lønniveauer, lønfordeling og lønvækst.

[...]

(29) Uden at det berører medlemsstaternes kompetence til at fastsætte lovbestemte mindstelønninger og give mulighed for varierende satser og nedsatte satser, er det vigtigt at undgå, at varierende satser og nedsatte satser anvendes i vidt omfang, da de risikerer at have negativ indvirkning på mindstelønningernes tilstrækkelighed. [...]«

9 Det anfægtede direktiv har fire kapitler. Dets kapitel I med overskriften »Almindelige bestemmelser« udgøres af artikel 1-4. Kapitel II med overskriften »Lovbestemte mindstelønninger« indeholder artikel 5-8. Kapitel III med overskriften »Horisontale bestemmelser« omfatter artikel 9-13. Kapitel IV med overskriften »Afsluttende bestemmelser« udgøres af artikel 14-19.

10 Det anfægtede direktivs artikel 1 med overskriften »Genstand« fastsætter følgende i stk. 1-4:

»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 parters 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.«

11 Dette direktivs artikel 2 med overskriften »Anvendelsesområde« fastsætter, at direktivet »finder anvendelse på arbejdstagere i Unionen med en ansættelseskontrakt eller et ansættelsesforhold som defineret i gældende lov, overenskomst eller praksis i den enkelte medlemsstat under hensyntagen til Domstolens praksis«.

12 Direktivets artikel 3 med overskriften »Definitioner« har følgende ordlyd:

»I dette direktiv forstås ved:

1) »mindsteløn«: den mindsteløn, som er fastsat ved lov eller kollektive overenskomster, og som en arbejdsgiver, herunder i den offentlige sektor, skal betale til arbejdstagere for det arbejde, der er udført i en given periode

2) »lovbestemt mindsteløn«: en mindsteløn fastsat ved lov eller andre bindende retlige bestemmelser med undtagelse af mindstelønninger fastsat ved kollektive overenskomster, som er erklæret alment gældende, uden at den erklærende myndighed har nogen form for skønsbeføjelser for så vidt angår indholdet af de gældende bestemmelser

3) »kollektive overenskomstforhandlinger«: alle forhandlinger, der finder sted i overensstemmelse med national ret og praksis i de enkelte medlemsstater mellem en arbejdsgiver, en gruppe arbejdsgivere eller en eller flere arbejdsgiverorganisationer på den ene side og en eller flere fagforeninger på den anden side, med henblik på at fastlægge arbejds- og ansættelsesvilkår

4) »kollektiv overenskomst«: en skriftlig aftale vedrørende bestemmelser om arbejds- og ansættelsesvilkår, som er indgået af arbejdsmarkedets parter, som har retsevne til at forhandle på vegne af henholdsvis arbejdstagere og arbejdsgivere i overensstemmelse med national ret og praksis, herunder kollektive overenskomster, som er erklæret alment gældende

5) »kollektiv overenskomstdækning«: andelen af arbejdstagere på nationalt plan, som er omfattet af en kollektiv overenskomst, beregnet som forholdet mellem antallet af arbejdstagere, der er omfattet af kollektive overenskomster, i forhold til antallet af arbejdstagere, hvis arbejdsvilkår kan reguleres ved kollektive overenskomster i overensstemmelse med national ret og praksis.«

13 Samme direktivs artikel 4 med overskriften »Fremme af kollektive overenskomstforhandlinger om lønfastsættelse« fastsætter følgende:

»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:

[...]

c) træffe foranstaltninger, alt efter hvad der er relevant, til at beskytte udøvelsen af retten til at føre kollektive overenskomstforhandlinger om lønfastsættelse og beskytte arbejdstagere og fagforeningsrepræsentanter [mod] handlinger, der er forskelsbehandlende imod dem, hvad angår deres beskæftigelse, og som grunder i, at de deltager eller ønsker at deltage i kollektive overenskomstforhandlinger om lønfastsættelse

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 parters 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.«

14 Det anfægtede direktivs artikel 5 med overskriften »Procedure for fastsættelse af passende lovbestemte mindstelønninger« har følgende ordlyd:

»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[t] 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.«

15 Dette direktivs artikel 6 med overskriften »Varierende satser og nedsatte satser« er affattet som følger:

»1. Hvis medlemsstaterne tillader forskellige satser for de lovbestemte mindstelønninger for bestemte grupper af arbejdstagere eller tillader nedsatte satser, som reducerer den udbetalte løn til et niveau under den relevante lovbestemte mindsteløn, sikrer de, at disse varierende satser og nedsatte satser overholder principperne om ikkeforskelsbehandling og proportionalitet, idet sidstnævnte princip omfatter forfølgelsen af et legitimt mål.

2. Intet i dette direktiv bør fortolkes som indebærende en forpligtelse for medlemsstaterne til at indføre varierende eller nedsatte lovbestemte mindstelønssatser.«

16 Direktivets artikel 7 og 8 har henholdsvis overskriften »Inddragelse af arbejdsmarkedets parter i fastsættelsen og ajourføringen af lovbestemte mindstelønninger« og »Arbejdstagernes effektive adgang til lovbestemte mindstelønninger«.

17 Direktivets artikel 9-11 har henholdsvis overskriften »Offentlige udbud«, »Overvågning og dataindsamling« og »Oplysninger om mindstelønsbeskyttelse«.

18 Det anfægtede direktivs artikel 12 med overskriften »Ret til genoprejsning og beskyttelse mod ugunstig behandling eller negative følger« bestemmer følgende:

»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.

2. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at beskytte arbejdstagere og arbejdstagerrepræsentanter, herunder dem, der er fagforeningsmedlemmer eller -repræsentanter, mod enhver ugunstig behandling fra arbejdsgiverens side og eventuelle negative følger af en klage, der er indgivet til arbejdsgiveren, eller af eventuelle procedurer, der indledes med det formål at sikre overholdelse af rettigheder i tilfælde af overtrædelser af rettigheder vedrørende mindstelønsbeskyttelse, hvor sådanne rettigheder følger af national ret eller kollektive overenskomster.«

19 Dette direktivs artikel 13 med overskriften »Sanktioner« fastsætter følgende:

»Medlemsstaterne fastsætter regler om sanktioner, der skal anvendes i tilfælde af overtrædelser af rettigheder og forpligtelser, der er omfattet af dette direktivs anvendelsesområde, hvor disse rettigheder følger af national ret eller kollektive overenskomster. I medlemsstater uden lovbestemte mindstelønninger kan disse regler indeholde eller være begrænset til en henvisning til kompensation og/eller aftalemæssige sanktioner i henhold til, hvor det er relevant, regler om håndhævelse af kollektive overenskomster. Sanktionerne skal være effektive, stå i et rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning.«

20 Direktivets artikel 16 med overskriften »Ikkeforringelse og gunstigere bestemmelser« fastsætter følgende i stk. 1:

»Dette direktiv udgør ikke en gyldig begrundelse for at sænke det generelle niveau af beskyttelse, som allerede gives til arbejdstagerne i medlemsstaterne, navnlig med hensyn til nedsættelse eller afskaffelse af mindstelønninger.«

II. Parternes påstande og retsforhandlingerne for Domstolen

21 Kongeriget Danmark har nedlagt følgende påstande:

– Det anfægtede direktiv annulleres.

– Subsidiært annulleres det anfægtede direktivs artikel 4, stk. 1, litra d), og/eller artikel 4, stk. 2.

– Parlamentet og Rådet tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

22 Parlamentet har nedlagt følgende påstande:

– Frifindelse.

– Kongeriget Danmark tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

23 Rådet har nedlagt følgende påstande:

– Frifindelse for den principale påstand.

– Afvisning af de subsidiære påstande eller subsidiært frifindelse for disse påstande.

– Kongeriget Danmark tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

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

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

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

III. Om søgsmålet

27 Med søgsmålet har Kongeriget Danmark, støttet af Kongeriget Sverige, principalt nedlagt påstand om annullation af det anfægtede direktiv i dets helhed og subsidiært om annullation af dette direktivs artikel 4, stk. 1, litra d), og/eller artikel 4, stk. 2.

28 Kongeriget Danmark har til støtte for sin principale påstand fremsat to anbringender, hvoraf det første vedrører en tilsidesættelse af artikel 153, stk. 5, TEUF og en overskridelse af de beføjelser, som EU-lovgiver er tildelt ved traktaterne, og det andet det forhold, at det anfægtede direktiv ikke kunne vedtages på grundlag af artikel 153, stk. 1, litra b), TEUF, eftersom dette direktiv forfølger flere forskellige formål.

29 Kongeriget Danmark har til støtte for sine subsidiære påstande fremsat et enkelt anbringende om, at Parlamentet og Rådet med vedtagelsen af det anfægtede direktivs artikel 4, stk. 1, litra d), og artikel 4, stk. 2, tilsidesatte princippet om kompetencetildeling og handlede i strid med artikel 153, stk. 5, TEUF.

A. Den principale påstand om annullation af det anfægtede direktiv

1. Det første anbringende vedrørende en tilsidesættelse af artikel 153, stk. 5, TEUF og en overskridelse af de beføjelser, som EU-lovgiver er tildelt ved traktaterne

a) Parternes argumenter

30 Med det første anbringendes første led har Kongeriget Danmark anført, at det anfægtede direktiv, i lyset af dets genstand, den ramme, det fastlægger, og dets virkninger set under ét, indebærer, at EU-retten griber direkte ind i lønfastsættelsen i medlemsstaterne i strid med artikel 153, stk. 5, TEUF og med den kompetencefordeling mellem Unionen og medlemsstaterne, som er fastsat i denne artikel.

31 Først og fremmest vedrører det anfægtede direktiv mindsteløn. Ifølge Domstolens praksis ligger mindsteløn i kernen af artikel 153, stk. 5, TEUF. Dernæst skal medlemsstaterne i overensstemmelse med den ramme, som er fastlagt ved dette direktiv, gennemføre forskellige processer og vedtage forskellige foranstaltninger med det eksplicitte formål at påvirke niveauet for mindstelønninger i EU og derved sikre deres tilstrækkelighed. Endelig tager direktivet tydeligvis sigte på at påvirke lønniveauet i medlemsstaterne ved at føre til en stigning i dette.

32 Flere bestemmelser understøtter denne analyse.

33 Det fremgår nemlig af det anfægtede direktivs artikel 1, stk. 1, at dette har til formål at forbedre leve- og arbejdsvilkårene i EU, navnlig mindstelønningernes tilstrækkelighed for arbejdstagerne. Dette vil kræve, at direktivets bestemmelser påvirker lønniveauet i medlemsstaterne og fører til en stigning heri, således som det i øvrigt også er tilsigtet af Kommissionen. Den i denne bestemmelse omhandlede ramme med henblik på at sikre denne påvirkning indebærer dels foranstaltninger, der tager sigte på at øge den kollektive overenskomstdækning som omhandlet i direktivets artikel 4, dels foranstaltninger, der skal sikre, at der fastsættes passende lovbestemte mindstelønninger som omhandlet i artikel 5 og 6.

34 For det første omhandler det anfægtede direktivs artikel 4, stk. 1, både tiltag, der synes at have karakter af »programerklæringer«, og foranstaltninger, som skal vedtages af medlemsstaterne.

35 Desuden bestemmer det anfægtede direktivs artikel 4, stk. 2, at medlemsstater, hvor den kollektive overenskomstdækningsgrad er under en tærskel på 80%, skal sørge for en ramme af forudsætninger, der kan fremme kollektive overenskomstforhandlinger, enten ved lov eller efter

aftale med arbejdsmarkedets parter, samt en handlingsplan til fremme af kollektive overenskomstforhandlinger. Denne ramme af »grundforudsætninger« for kollektive overenskomstforhandlinger skal være retligt bindende i medlemsstaterne, som minimum mellem parterne selv.

36 Såfremt overenskomstdækningsgraden falder til under tærsklen på 80% i en medlemsstat, vil dette kunne påvirke de nuværende retlige rammer for arbejdsmarkedets parter, når de fører kollektive forhandlinger om bl.a. løn. Medlemsstater med en kollektiv overenskomstdækningsgrad under denne tærskel skal vedtage foranstaltninger og udarbejde en handlingsplan for effektivt at fremme kollektive overenskomstforhandlinger. Disse medlemsstater pålægges således at blande sig i forhold, der i lande som Danmark er et anliggende for arbejdsmarkedets parter.

37 Det anfægtede direktivs artikel 4, stk. 2, indebærer således, at EU-retten griber direkte ind i selve »kernen af den danske model«, hvor det alene tilkommer arbejdsmarkedets parter autonomt at forhandle og fastlægge lønniveauet.

38 For det andet indebærer det anfægtede direktivs artikel 5, der indfører en procedure for fastsættelse af passende lovbestemte mindstelønninger, i realiteten, at EU-retten griber ind i lønfastsættelsen i medlemsstaterne, uanset at det er upræcist, hvad der er »passende« og »tilstrækkelige« lovbestemte mindstelønninger til at opnå en »anstændig levestandard«, og selv om denne artikel ikke fastsætter et specifikt niveau, under hvilket en lovbestemt mindsteløn kan anses for at være utilstrækkelig.

39 I henhold til det anfægtede direktivs artikel 5, stk. 1, skal medlemsstaterne fastlægge de nødvendige procedurer for fastsættelsen og ajourføringen af de lovbestemte mindstelønninger, styret af retligt bindende kriterier, herunder de elementer, der er angivet i denne artikels stk. 2, litra a)-d). Henset til bredden af disse elementer kan direktivets artikel 5 ikke have overladt medlemsstaterne en reel valgfrihed med hensyn til at fastsætte yderligere kriterier, heller ikke selv om de frit kan beslutte den relative vægt af de således anførte kriterier. Under alle omstændigheder indebærer det forhold, at medlemsstaterne skal inddrage de kriterier, der er fastsat i direktivets artikel 5, stk. 2, i fastsættelsen og ajourføringen af de lovbestemte mindstelønninger, at EU-retten griber ind i fastsættelsen af lønniveauet i medlemsstaterne. Denne analyse understøttes desuden af samme direktivs artikel 5, stk. 3, der forbyder anvendelse af en automatisk indekseringsmekanisme, der medfører en »nedsættelse af den lovbestemte mindsteløn«, og af dets artikel 5, stk. 5, hvorefter der skal foretages en regelmæssig og rettidig ajourføring af de lovbestemte mindstelønninger mindst hvert andet eller fjerde år, alt efter hvad der er relevant.

40 Det følger heraf, at det anfægtede direktivs artikel 5 reelt indeholder et krav om anvendelse af minimumskriterier og af vejledende referenceværdier, som direkte knytter sig til lovbestemte mindstelønninger i medlemsstaterne, og som direkte har til formål at påvirke niveauet for disse lønninger i opadgående retning.

41 For det tredje begrænser det anfægtede direktivs artikel 6, henset til denne bestemmelses indhold, medlemsstaternes mulighed for at have varierende og nedsatte satser for lovbestemte mindstelønninger, hvilket viser, at medlemsstaternes autonomi ved fastsættelsen af lovbestemte mindstelønninger begrænses væsentligt, og at lønfastsættelsen dermed påvirkes direkte. De medlemsstater, der har indført lovbestemte mindstelønninger, og som ønsker at tillade forskellige satser for bestemte grupper af arbejdstagere, skal nemlig overholde proportionalitetsprincippet og begrunde en sådan differentiering i et »legitimt mål«.

42 Følgelig har den samlede ramme, som det anfægtede direktivs artikel 4-6 fastlægger, en direkte og umiddelbar forbindelse med lønforhold, i strid med artikel 153, stk. 5, TEUF.

43 Kongeriget Danmark har ligeledes gjort gældende, at Domstolens praksis vedrørende fortolkningen af artikel 153, stk. 5, TEUF ikke er afgørende ved analysen af, om det anfægtede direktiv indebærer, at EU-retten griber direkte ind i fastsættelsen af lønningerne i medlemsstaterne.

44 Med det første anbringendes andet led har Kongeriget Danmark gjort gældende, at det anfægtede direktiv regulerer områder, der hører under begrebet »organisationsret«, og således strider mod den udelukkelse af kompetence vedrørende organisationsret, der er angivet i artikel 153, stk. 5, TEUF.

45 Kongeriget Danmark har gjort gældende, at formålet med artikel 153, stk. 5, TEUF er at beskytte arbejdsmarkedets parter imod eventuelle indgreb i deres frihed til at indgå overenskomster. Foranstaltninger, der har en forbindelse med organisationsretten, kan derfor kun træffes i medfør af artikel 153, stk. 1, TEUF, for så vidt som national ret vedrørende organisationsretten ikke berøres direkte. Henset til den betydning, som navnlig fællesskabspagten tillægger begrebet »organisationsret« i artikel 153, stk. 5, TEUF, skal dette begreb forstås således, at det henviser til den enkelte arbejdstagers og arbejdsgivers ret til at tilslutte sig eller undlade at tilslutte sig en organisation eller fagforening og til at deltage frit i kollektive overenskomstforhandlinger.

46 Ud fra denne betragtning er det Kongeriget Danmarks opfattelse, at eftersom det anfægtede direktivs artikel 4, stk. 1, litra d), pålægger medlemsstaterne at træffe foranstaltninger til at beskytte fagforeninger og arbejdsgiverorganisationer, der deltager i kollektive overenskomstforhandlinger, mod enhver indblanding i deres oprettelse, virke eller administration, indebærer denne bestemmelse, at EU-retten griber direkte ind i »organisationsretten«, i strid med den udelukkelse af kompetence vedrørende organisationsret, der er angivet i artikel 153, stk. 5, TEUF.

47 Kongeriget Danmark har desuden gjort gældende, at det anfægtede direktivs artikel 4, stk. 2, også har indvirkning på den retlige ramme for medlemskab af en fagforening eller organisation og følgelig berører selve kernen i organisationsretten for arbejdsmarkedets parter i Danmark. Hvis den forpligtelse, der er fastsat i denne bestemmelse, skal have nogen virkning, må den nemlig nødvendigvis tage sigte på, at et større antal arbejdstagere bliver dækket af en overenskomst gennem medlemskab af en fagforening.

48 Parlamentet, Rådet, Kommissionen og de medlemsstater, der har interveneret i sagen til støtte for de sagsøgte institutioners påstande, har hvad angår det første anbringendes første led gjort gældende, at det anfægtede direktiv, hvis eneste mål er at forbedre arbejdsvilkårene ved hjælp af tiltag vedrørende mindstelønningernes tilstrækkelighed samt fremme af mindstelønninger og kollektive overenskomstforhandlinger om lønfastsættelse, kunne vedtages i fuld overensstemmelse med artikel 153, stk. 5, TEUF.

49 Det anfægtede direktiv fastsætter blot, gennem minimumsforskrifter på EU-plan, proceduremæssige forpligtelser med hensyn til, hvordan det afgøres, om de lovbestemte mindstelønninger er tilstrækkelige, og fremmer forhandlinger om fastsættelse af disse lønninger. Direktivet fastsætter således ikke resultatforpligtelser, men proceduremæssige indsatsforpligtelser, med fuld respekt for arbejdsmarkedets parters autonomi og de forskellige

lønfastsættelsesordninger i medlemsstaterne. Direktivet foreskriver således ikke et specifikt lønniveau eller specifikke lønkomponenter, som medlemsstaterne har pligt til at garantere på en harmoniseret måde, og det kan således ikke direkte fastsætte lønningerne i EU.

50 Hvad angår det første anbringendes andet led har Parlamentet, Rådet, Kommissionen og de medlemsstater, der har interveneret i sagen til støtte for de sagsøgte institutioners påstande, gjort gældende, at selv om organisationsretten er en forudsætning for retten til at føre kollektive forhandlinger, er der dog tale om to forskellige rettigheder.

51 I den foreliggende sag fastsætter det anfægtede direktiv, og navnlig artikel 4 heri, ingen regler om organisationsret. Direktivet fastlægger alene en ramme med henblik på at lette udøvelsen af retten til at føre kollektive forhandlinger uden at fastsætte forpligtelser vedrørende medlemskab af fagforeninger eller organisationer eller vedrørende udmeldelse eller opløsning af fagforeninger eller organisationer. Det opstiller heller ingen betingelser vedrørende disse fagforeningers eller organisationers funktion og medfører ingen indgreb i forhold til dem.

b) Domstolens bemærkninger

52 I overensstemmelse med princippet om kompetencetildeling i artikel 4, stk. 1, TEU og artikel 5, stk. 1 og 2, TEU handler Unionen kun inden for rammerne af de beføjelser, som medlemsstaterne har tildelt den i traktaterne, med henblik på at opfylde de mål, der er fastsat heri, og beføjelser, der ikke er tildelt Unionen i traktaterne, forbliver hos medlemsstaterne.

53 Ved vedtagelsen af det anfægtede direktiv baserede EU-lovgiver sig på artikel 153, stk. 2, litra b), TEUF, sammenholdt med artikel 153, stk. 1, litra b), TEUF, der giver Parlamentet og Rådet beføjelse til ved udstedelse af direktiver at vedtage minimumsforskrifter vedrørende »arbejdsvilkårene«.

54 I artikel 153, stk. 5, TEUF fastsættes det, at bestemmelserne i denne artikel dog »[ikke gælder] for lønforhold, organisationsret, strejkeret eller ret til lockout«. Bestemmelserne i denne artikels stk. 1-4 må derfor ikke bruges som hjemmel til at omgå den udtrykkelige udelukkelse af enhver kompetence i artikel 153, stk. 5, TEUF (jf. analogt dom af 5.10.2000, Tyskland mod Parlamentet og Rådet, C-376/98, EU:C:2000:544, præmis 79).

55 Det skal følgelig efterprøves, om EU-lovgiver ved at vedtage det anfægtede direktiv på grundlag af bestemmelserne i artikel 153, stk. 1 og 2, TEUF tilsidesatte kompetenceudelukkelsen vedrørende »lønforhold« og »organisationsret« i denne artikels stk. 5 og dermed overskred de kompetencer, som Unionen er tillagt ved traktaterne.

56 I denne henseende skal der tages hensyn til den faste retspraksis, hvorefter valget af retsgrundlag for en EU-retsakt skal foretages på grundlag af objektive forhold, som kan være genstand for en domstolskontrol, herunder retsaktens formål og indhold (dom af 12.11.1996, Det Forenede Kongerige mod Rådet, C-84/94, EU:C:1996:431, præmis 25, og af 8.12.2020, Ungarn mod Parlamentet og Rådet, C-620/18, EU:C:2020:1001, præmis 38). Det er nemlig henset til disse objektive forhold, at det skal undersøges, om en EU-retsakt helt eller delvis er omfattet af en udelukkelse af kompetence for Unionen i henhold til traktaterne.

1) Det anfægtede direktivs formål og indhold

57 Hvad for det første angår formålet med det anfægtede direktiv tager dette, således som det fremgår af artikel 1, stk. 1, sigte på at forbedre leve- og arbejdsvilkårene i EU, navnlig mindstelønningernes tilstrækkelighed for arbejdstagere, med henblik på at bidrage til opadgående social konvergens og mindske lønulighed.

58 I syvende betragtning til direktivet er det i denne henseende anført, at »[b]edre leve- og arbejdsvilkår, herunder gennem passende mindstelønninger, er til gavn for arbejdstagere og virksomheder i Unionen såvel som for samfundet og økonomien i almindelighed, og de er en forudsætning for at opnå rimelig, inklusiv og bæredygtig vækst«. I denne betragtning præciseres det desuden, at »[e]n afhjælpning af de store forskelle i mindstelønsbeskyttelsens dækning og tilstrækkelighed bidrager til at gøre Unionens arbejdsmarked mere retfærdigt, til at forebygge og mindske lønuligheder og sociale uligheder samt til at fremme økonomiske og sociale fremskridt samt en opadgående konvergens«. I ottende betragtning til direktivet er det tilføjet, at »[n]år de fastsættes på et passende niveau, som det er bestemt i national ret eller i kollektive overenskomster, beskytter mindstelønninger arbejdstagernes indkomst, navnlig ugunstigt stillede arbejdstageres indkomst, [og] bidrager [...] til at sikre en værdig tilværelse«.

59 Hvad for det andet angår indholdet af det anfægtede direktiv omfatter dette 19 artikler. I direktivets artikel 1 og 2 defineres henholdsvis dets genstand og anvendelsesområde, mens der i direktivets artikel 3 angives en harmoniseret definition af begreberne »mindsteløn«, »lovbestemt mindsteløn«, »kollektive overenskomstforhandlinger«, »kollektiv overenskomst« og »kollektiv overenskomstdækning«.

60 Med henblik på at opfylde de formål, der er angivet i denne doms præmis 57 og 58, fastlægges der ved det anfægtede direktiv – i henhold til artikel 1, stk. 1, heri, sammenholdt med 18. betragtning hertil – en ramme, der er bygget op omkring tre hovedpunkter som omhandlet i denne bestemmelses litra a)-c). Det første punkt vedrører tilstrækkeligheden af lovbestemte mindstelønninger med henblik på at opnå anstændige leve- og arbejdsvilkår. Det andet punkt vedrører fremme af kollektive overenskomstforhandlinger om lønfastsættelse. Endelig vedrører det tredje punkt styrkelse af arbejdstageres effektive adgang til rettigheder til mindstelønsbeskyttelse, hvor disse følger af national ret og/eller kollektive overenskomster.

61 Med hensyn til det første punkt pålægger det anfægtede direktivs artikel 5 i stk. 1 medlemsstater med lovbestemte mindstelønninger at fastlægge de nødvendige procedurer for fastsættelsen og ajourføringen af disse lønninger, idet denne fastsættelse og ajourføring skal være styret af kriterier, der er fastsat for at bidrage til de lovbestemte mindstelønningers tilstrækkelighed, og opstiller i stk. 2 kriterier, som medlemsstaterne skal tage i betragtning i dette øjemed. I direktivets artikel 5, stk. 3, bekræftes det udtrykkeligt, at medlemsstaterne kan anvende en automatisk indekseringsmekanisme til at justere de lovbestemte mindstelønninger, forudsat at de overholder de forpligtelser og den betingelse, der er fastsat heri. Desuden fastsætter direktivets artikel 5, stk. 4, at vurderingen af de lovbestemte mindstelønningers tilstrækkelighed skal foretages under anvendelse af vejledende referenceværdier som rettesnor. I øvrigt vedrører direktivets artikel 5, stk. 5 og 6, henholdsvis hyppigheden af ajourføringen af de lovbestemte mindstelønninger og udpegelsen eller oprettelsen af rådgivende organer til at rådgive de kompetente myndigheder om spørgsmål vedrørende lovbestemte mindstelønninger.

62 Det anfægtede direktivs artikel 6-8 vedrører henholdsvis varierende satser og nedsatte satser for de lovbestemte mindstelønninger, inddragelse af arbejdsmarkedets parter i fastsættelsen og ajourføringen af disse lønninger og arbejdstagernes effektive adgang hertil.

63 Med hensyn til det andet punkt fastsætter det anfægtede direktivs artikel 4, stk. 1, for det første bl.a., at medlemsstaterne med henblik på at øge den kollektive overenskomstdækning og lette udøvelsen af retten til at føre kollektive overenskomstforhandlinger om lønfastsættelse skal træffe de foranstaltninger, der er omhandlet i bestemmelsens litra c) og d), alt efter hvad der er relevant, til at beskytte arbejdstagere og fagforeningsrepræsentanter samt fagforeninger og arbejdsgiverorganisationer, når de deltager i eller ønsker at deltage i sådanne kollektive overenskomstforhandlinger.

64 For det andet pålægger direktivets artikel 4, stk. 2, medlemsstater, hvor den kollektive overenskomstdækningsgrad er under en tærskel på 80%, at sørge for en ramme, der kan fremme kollektive overenskomstforhandlinger, enten ved lov efter høring af arbejdsmarkedets parter eller efter aftale med dem, og med henblik herpå at udarbejde en handlingsplan, som fastsætter en klar tidsplan og konkrete foranstaltninger til gradvis at øge den kollektive overenskomstdækningsgrad, og som skal revurderes regelmæssigt og om nødvendigt ajourføres. Det fremgår af direktivets 16. og 22. betragtning, at EU-lovgiver i denne henseende har baseret sig på den forudsætning, at der er en sammenhæng mellem en høj overenskomstdækningsgrad og mindstelønningernes tilstrækkelighed.

65 Med hensyn til det tredje punkt fastsætter direktivets artikel 9-13 horisontale bestemmelser vedrørende offentlige udbud, overvågning og dataindsamling, oplysninger om mindstelønsbeskyttelse, ret til genoprejsning og til beskyttelse mod ugunstig behandling eller negative følger samt regler om sanktioner.

66 På denne baggrund følger det af en undersøgelse af formålet med og indholdet af det anfægtede direktiv, at dette bl.a. fastlægger en ramme for fastsættelse af passende mindstelønninger med henblik på at forbedre leve- og arbejdsvilkårene i EU. Direktivet hører derfor umiddelbart under et eller flere af de emneområder, der er opregnet i artikel 153, stk. 1, TEUF, herunder »arbejdsvilkårene« i denne bestemmelses litra b), samtidig med at det vedrører emnet »løn«, der kan høre under udelukkelsen af kompetence i artikel 153, stk. 5, TEUF vedrørende »lønforhold«.

2) Det første anbringendes første led vedrørende en tilsidesættelse af udelukkelsen af kompetence vedrørende »lønforhold«

67 Henset til den analyseramme, der er angivet i denne doms præmis 52-56, bemærkes, at Domstolen gentagne gange har fastslået, at undtagelsen vedrørende »lønforhold« i artikel 153, stk. 5, TEUF er begrundet i den omstændighed, at fastsættelsen af lønningerne henhører under arbejdsmarkedets parters aftalefrihed på nationalt plan samt under medlemsstaternes kompetence på dette område. Under disse omstændigheder har man fundet det hensigtsmæssigt – på EU-rettens nuværende udviklingstrin – at undtage fastsættelsen af lønniveauet fra harmonisering i medfør af artikel 151 TEUF ff. (jf. i denne retning dom af 13.9.2007, Del Cerro Alonso, C-307/05, EU:C:2007:509, præmis 40 og 46, og af 7.7.2022, Coca-Cola European Partners Deutschland, C-257/21 og C-258/21, EU:C:2022:529 præmis 47).

68 Denne udelukkelse af kompetence skal følgelig 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 på EU-plan – indebærer, at

EU-retten griber direkte ind i fastsættelsen af lønningerne i EU. Den kan imidlertid ikke 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 (dom af 15.4.2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, præmis 124 og 125, og af 24.2.2022, Glavna direktsia »Pozharna bezopasnost i zashtita na naselenieto«, C-262/20, EU:C:2022:117, præmis 30).

69 Som Kongeriget Danmark og Kongeriget Sverige har fremhævet, skulle Domstolen ganske vist i de sager, der gav anledning til de domme, som er nævnt i den foregående præmis, undersøge kompetenceafgrænsningen mellem Unionen og medlemsstaterne på de områder, der er nævnt i artikel 153 TEUF, med hensyn til retsakter, der ikke vedrørte emnet lønforhold, men som regulerede andre arbejdsvilkår eller havde en anden genstand, og hvis bestemmelser kunne have en vis påvirkning eller indvirkning på fastsættelsen af lønningerne. I disse domme fortolkede Domstolen ikke desto mindre rækkevidden af udelukkelsen vedrørende »lønforhold« i denne artikels stk. 5 i generelle vendinger uden at interessere sig for den mere eller mindre tætte forbindelse, som de retsakter, der skulle fortolkes, havde med emnet »lønforhold«.

70 Henset til kravene om retssikkerhed, klarhed og kontinuitet ved anvendelsen af kriterierne for kompetencefordelingen mellem Unionen og medlemsstaterne skal kriteriet om, at »EU-retten griber direkte ind i fastsættelsen af lønningerne i EU« som omhandlet i denne doms præmis 68, danne grundlag for undersøgelsen af, om udelukkelsen af kompetence vedrørende »lønforhold« i artikel 153, stk. 5, TEUF er blevet overholdt, uafhængigt af den omhandlede retsakts mere eller mindre tætte forbindelse med emnet »lønforhold«. Dette betyder, at Unionens kompetence ikke kan anses for automatisk at være udelukket, når retsakten vedrører dette emne.

71 Desuden ville EU-lovgivers evne til at virkeliggøre de social- og arbejdspolitiske mål, som er fastlagt i artikel 151, stk. 1, TEUF, og mere generelt til at gennemføre den sociale dimension af integrationen i EU blive alvorligt svækket, hvis EU-lovgiver var forhindret i at vedtage foranstaltninger, som i praksis har positive indvirkninger på eller kan påvirke lønniveauet positivt, også selv om EU-lovgiver med henblik herpå handler med fuld respekt for forskellene i national praksis i medlemsstaterne og arbejdsmarkedsparternes uafhængighed, i overensstemmelse med artikel 151, stk. 2, TEUF og artikel 152, stk. 1, TEUF.

72 Dette gælder så meget desto mere med hensyn til »arbejdsvilkårene«, som er blandt de områder, inden for hvilke artikel 153, stk. 1, TEUF tillægger Unionen kompetence til at støtte og supplere medlemsstaternes indsats, og hvis rækkevidde delvis overlapper anvendelsesområdet for undtagelsen vedrørende »lønforhold« i artikel 153, stk. 5, TEUF, eftersom lønnen udgør en integrerende del af arbejdsvilkårene (jf. i denne retning dom af 11.11.2004, Delahaye, C-425/02, EU:C:2004:706, præmis 33, og af 22.12.2010, Gavieiro Gavieiro og Iglesias Torres, C-444/09 og C-456/09, EU:C:2010:819, præmis 58).

73 I øvrigt er den af Parlamentet nævnte omstændighed, at EU-lovgiver allerede har skullet vedtage andre retsakter vedrørende lønninger baseret på retsgrundlagene i artikel 153 TEUF, uden betydning for spørgsmålet om, hvorvidt det anfægtede direktiv gyldigt kunne vedtages på basis af et retsgrundlag i denne artikel uden at tilsidesætte udelukkelsen af kompetence vedrørende »lønforhold« i denne artikels stk. 5. Ifølge retspraksis skal fastlæggelsen af retsgrundlaget for en retsakt nemlig foretages på grundlag af retsaktens eget formål og indhold og ikke under hensyntagen til det retsgrundlag, der er anvendt ved vedtagelsen af andre EU-retsakter, der

eventuelt har lignende kendetegn (jf. i denne retning dom af 28.61994, Parlamentet mod Rådet, C-187/93, EU:C:1994:265, præmis 28, og af 12.2.2015, Parlamentet mod Rådet, C-48/14, EU:C:2015:91, præmis 30).

74 Selv om det følger af undersøgelsen i denne doms præmis 57-66, at det anfægtede direktiv vedrører emnet løn og kan have indvirkning på lønniveauet, kan disse omstændigheder alene ikke automatisk føre til den konklusion, at EU-lovgiver med vedtagelsen af dette direktiv tilsidesatte udelukkelsen af kompetence vedrørende »lønforhold« i artikel 153, stk. 5, TEUF.

75 Det skal i denne henseende endvidere efterprøves, om det anfægtede direktivs artikel 4-6 – som Kongeriget Danmarks og Kongeriget Sveriges kritikpunkter i det væsentlige vedrører – indebærer, at EU-retten griber direkte ind i lønfastsættelsen i EU som omhandlet i den retspraksis, der er henvist til i denne doms præmis 67 og 68.

i) Det anfægtede direktivs artikel 4

76 Som Kongeriget Danmark og Kongeriget Sverige har gjort gældende, fastsætter det anfægtede direktivs artikel 4 visse bestemmelser, som både er formuleret generelt og således, at der kræves vedtagelse af konkrete foranstaltninger med det formål at fremme kollektive overenskomstforhandlinger om lønfastsættelse. Denne artikel fastsætter nærmere bestemt i stk. 2, at medlemsstater, hvor den kollektive overenskomstdækningsgrad er under en tærskel på 80%, skal sørge for en ramme af grundforudsætninger for kollektive overenskomstforhandlinger, enten ved »lov« efter høring af arbejdsmarkedets parter eller efter »aftale« med dem. Disse medlemsstater skal ligeledes udarbejde en »handlingsplan«, som fastsætter en klar tidsplan og »konkrete foranstaltninger« til gradvis at øge den kollektive overenskomstdækningsgrad, og denne handlingsplan skal medlemsstaterne revurdere regelmæssigt, offentliggøre og meddele Kommissionen. Det skal desuden præciseres, at begreberne »kollektive overenskomstforhandlinger«, »kollektiv overenskomst« og »kollektiv overenskomstdækning« i denne bestemmelse er genstand for harmoniserede definitioner i direktivets artikel 3, nr. 3)-5).

77 Selv om det anfægtede direktivs artikel 4 således indfører en vis form for statslig indblanding i ordningerne for kollektive overenskomstforhandlinger med henblik på lønfastsættelsen, følger det imidlertid ikke heraf, at denne artikels bestemmelser indebærer, at EU-retten griber direkte ind i lønfastsættelsen i EU som omhandlet i den retspraksis, der er henvist til i denne doms præmis 67 og 68.

78 For det første gør direktivets artikel 4 ikke indgreb i medlemsstaternes valg af model for lønfastsættelse, nemlig enten ved lov eller kollektive overenskomstforhandlinger eller ved en kombination heraf. I 12. betragtning til det anfægtede direktiv er det i øvrigt præciseret, at »[d]e forskellige nationale traditioner i medlemsstaterne bør respekteres«.

79 For det andet regulerer direktivets artikel 4 hverken de kollektive overenskomstforhandlingers indhold eller fastsætter bestemmelser om resultatet af disse forhandlinger. Således som Parlamentet og Rådet har gjort gældende, pålægger de forskellige foranstaltninger, som er omhandlet i artikel 4, ikke medlemsstaterne resultatforpligtelser, men højst indsatsforpligtelser. Det anfægtede direktivs artikel 4, stk. 2, fastsætter således ikke, at medlemsstaterne skal nå den tærskel på 80% for den kollektive overenskomstdækning, som er omhandlet i denne bestemmelse, men at de skal sørge for en »ramme« af grundforudsætninger for kollektive overenskomstforhandlinger og fastsætte en »handlingsplan« for at fremme sådanne forhandlinger. Denne bestemmelse skal desuden sammenholdes med 25. betragtning til det

anfægtede direktiv, som i denne henseende præciserer, at »tærsklen på 80% af den kollektive overenskomstdækning kun [bør] betragtes som en indikator, der udløser forpligtelsen til at udarbejde en handlingsplan«, og at der ved analysen af fremskridt i retning af en højere kollektiv overenskomstdækningsgrad, navnlig med henblik på handlingsplanen i henhold til dette direktiv, bør tages hensyn til, at »[m]edlemsstaternes kollektive overenskomstdækningsgrad varierer betydeligt på grund af en række faktorer, herunder national tradition og praksis såvel som historisk kontekst«.

80 Det forhold, at en medlemsstat ikke når den kollektive overenskomstdækningsgrad på 80%, som er omhandlet i direktivets artikel 4, stk. 2, udgør derfor ikke i sig selv en tilsidesættelse af en forpligtelse, der påhviler denne medlemsstat.

81 Det skal tilføjes, at det anfægtede direktivs artikel 4, stk. 2, er formuleret på en sådan måde, at arbejdsmarkedets parters autonomi garanteres fuldt ud. I henhold til denne bestemmelse har de medlemsstater, der falder ind under dens anvendelsesområde, pligt til at inddrage arbejdsmarkedets parter i fastlæggelsen af den ramme af grundforudsætninger for kollektive overenskomstforhandlinger, der er omhandlet i bestemmelsen, uanset om denne »ramme« vedtages i form af en lov eller i form af en overenskomst, samt i udarbejdelsen, ajourføringen og revurderingen af den handlingsplan, der henvises til i bestemmelsen. På samme måde fastsætter dette direktivs artikel 1 i stk. 2, at direktivet »hverken [berører] den fulde respekt for arbejdsmarkedets parters autonomi eller deres ret til at forhandle og indgå kollektive overenskomster«, og i stk. 4, at »[a]nvendelsen af dette direktiv skal være i fuld overensstemmelse med retten til at føre kollektive overenskomstforhandlinger«.

82 Det anfægtede direktivs artikel 4 skal sammenholdes med 19. betragtning til direktivet, hvori det er præciseret, at direktivet ikke griber ind i medlemsstaternes frihed til bl.a. at fremme adgangen til mindstelønsbeskyttelse, der følger af kollektive overenskomster, »i overensstemmelse med [hver] enkelt medlemsstats nationale ret og praksis og særlige forhold og med fuld respekt af de nationale kompetencer og arbejdsmarkedets parters ret til at indgå aftaler«.

83 Det følger heraf, at direktivets artikel 4 ikke griber ind i den vide skønsbeføjelse, som arbejdsmarkedets parter har i forbindelse med forhandling og indgåelse af kollektive overenskomster.

84 Desuden skal det anfægtede direktivs artikel 4 sammenholdes med artikel 152 TEUF, der blev indført ved Lissabontraktaten, og som udtrykkeligt i stk. 1 fastsætter, at arbejdsmarkedsparternes uafhængighed skal respekteres. Dette direktivs artikel 4, stk. 2, kan følgelig ikke fortolkes således, at denne bestemmelse pålægger medlemsstaterne at indføre krav om, at et større antal arbejdstagere bliver tilsluttet en fagforening. Som det udtrykkeligt er anført i direktivets artikel 1, stk. 4, kan bestemmelsen heller ikke fortolkes således, at den indebærer, at medlemsstaterne skal erklære en kollektiv overenskomst for alment gældende.

85 Henset til det ovenstående må det konkluderes, at det anfægtede direktivs artikel 4 ikke indebærer, at EU-retten griber direkte ind i lønfastsættelsen i EU som omhandlet i den retspraksis, der er henvist til i denne doms præmis 67 og 68.

ii) Det anfægtede direktivs artikel 5

86 Det skal indledningsvis fremhæves, at det anfægtede direktivs artikel 5 med overskriften »Procedure for fastsættelse af passende lovbestemte mindstelønninger«, således som det fremgår af artikel 5, stk. 1, finder anvendelse på medlemsstater med lovbestemte mindstelønninger. Dette direktivs artikel 1, stk. 4, litra a), sammenholdt med 19. betragtning til direktivet, fastsætter i denne henseende, at intet i direktivet må fortolkes således, at det pålægger nogen medlemsstat, hvor løndannelsen sikres via kollektive overenskomster, en forpligtelse til at indføre en lovbestemt mindsteløn. Som Kongeriget Danmark og Kongeriget Sverige har medgivet, gør direktivets artikel 5 følgelig ikke indgreb i medlemsstaternes kompetence til at vælge modellen for lønfastsættelsen.

87 Det skal ikke desto mindre efterprøves, om de specifikke bestemmelser i artikel 5 indebærer, at EU-retten griber direkte ind i lønfastsættelsen i EU som omhandlet i den retspraksis, der er henvist til i denne doms præmis 67 og 68.

88 Hvad for det første angår det anfægtede direktivs artikel 5, stk. 1, fastsættes det i denne bestemmelses første og andet punktum, at medlemsstater med lovbestemte mindstelønninger skal fastsætte »de nødvendige procedurer for fastsættelsen og ajourføringen af de lovbestemte mindstelønninger«. Desuden skal disse procedurer være styret af kriterier, der er fastlagt »på en klar måde« og være »fastsat for at bidrage til [de lovbestemte mindstelønningers] 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«.

89 Som Parlamentet, Rådet og Den Franske Republik med rette har gjort gældende for Domstolen, er begrebet de lovbestemte mindstelønningers »tilstrækkelighed« imidlertid hverken defineret i det anfægtede direktivs artikel 5 eller i nogen anden bestemmelse i dette direktiv. I betragtning af de brede formuleringer i dette direktivs artikel 5, stk. 1, overlader denne bestemmelse derimod medlemsstaterne en betydelig skønsmargen med henblik på at definere dette begreb og fastlægge dets præcise rækkevidde. De lovbestemte mindstelønningers tilstrækkelighed udgør højst en vejledende værdi, som medlemsstaterne bør tilnærme sig ved fastsættelsen og ajourføringen af de lovbestemte mindstelønninger. Denne fortolkning bekræftes både af tredje punktum i direktivets artikel 5, stk. 1, hvori der i henseende til fastlæggelsen af de kriterier, der er omhandlet i denne bestemmelses andet punktum, henvises til medlemsstaternes nationale praksis, til afgørelser truffet af deres kompetente organer og til trepartsaftaler, og af femte punktum i artikel 5, stk. 1, der giver medlemsstaterne mulighed for at beslutte den relative vægt af disse kriterier under hensyn til de nationale socioøkonomiske forhold.

90 I betragtning af den udtrykkelige henvisning i den nævnte bestemmelse til bl.a. national praksis som fastlagt i national ret skal begrebet de lovbestemte mindstelønningers »tilstrækkelighed« ikke anses for at være et selvstændigt EU-retligt begreb (jf. i denne retning dom af 29.7.2024, CU og ND (Social bistand – indirekte forskelsbehandling), C-112/22 og C-223/22, EU:C:2024:636, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis), hvilket også er Parlamentets og Rådets opfattelse.

91 Desuden regulerer det anfægtede direktivs artikel 5, stk. 1, »proceduren« for fastsættelse og ajourføring af de lovbestemte mindstelønninger ved at pålægge de berørte medlemsstater at fastlægge procedurer, der er styret af kriterier, som de konciperer på nationalt plan på en sådan måde, at de bidrager til disse lønningers tilstrækkelighed og til ajourføringen heraf, og som de kan beslutte den relative vægt af. Denne bestemmelse tillægger således med sine generelle

vendinger og en proceduremæssig tilgang ikke arbejdstagerne en særlig EU-retlig ret til hverken passende lovbestemte mindstelønninger eller ajourføring af sådanne lønninger. En sådan fortolkning af denne bestemmelse bekræftes af direktivets artikel 12 og 13, som hvad angår den første af disse artikler gør adgangen til de heri omhandlede retsmidler i tilfælde af overtrædelser af »rettigheder vedrørende lovbestemte mindstelønninger eller vedrørende mindstelønsbeskyttelse« betinget af, at sådanne rettigheder findes i national ret eller kollektive overenskomster, og hvad angår den anden af disse artikler bestemmer, at medlemsstaterne skal fastsætte regler om sanktioner, der skal anvendes i tilfælde af overtrædelser af »rettigheder og forpligtelser, der er omfattet af dette direktivs anvendelsesområde«, »hvor disse rettigheder følger af national ret eller kollektive overenskomster«.

92 Under disse omstændigheder må det konkluderes, at det anfægtede direktivs artikel 5, stk. 1, ikke indebærer, at EU-retten griber direkte ind i lønfastsættelsen i EU som omhandlet i den retspraksis, der er henvist til i denne doms præmis 67 og 68.

93 Det skal tilføjes, at henset til udelukkelsen af kompetence vedrørende »lønforhold« i artikel 153, stk. 5, TEUF kan en særlig EU-retlig ret til »passende« eller »rimelige« lovbestemte mindstelønninger i øvrigt ikke udledes af det anfægtede direktivs artikel 5, stk. 1, sammenholdt med chartrets artikel 31, stk. 1. I henhold til chartrets artikel 51, stk. 2, udvider chartret nemlig ikke anvendelsesområdet for EU-retten ud over Unionens kompetencer og skaber ingen nye kompetencer eller nye opgaver for Unionen og ændrer ikke de kompetencer og opgaver, der er fastlagt i traktaterne.

94 Hvad for det andet angår det anfægtede direktivs artikel 5, stk. 2, opregnes i dette stykkes litra a)-d) fire elementer, som de nationale kriterier, der er omhandlet i denne artikels stk. 1, som minimum skal omfatte, nemlig henholdsvis »købekraften for de lovbestemte mindstelønninger under hensyntagen til leveomkostninger«, »det generelle niveau for lønninger og deres fordeling«, »vækstraten for lønninger« og »de langsigtede nationale produktionsniveauer og udviklinger«.

95 Således som udtrykket »som minimum« i artikel 5, stk. 2, vidner om, er denne opregning ganske vist ikke udtømmende, idet medlemsstaterne frit kan tilføje andre elementer. Som anført i denne doms præmis 89 fremgår det desuden af tredje punktum i det anfægtede direktivs artikel 5, stk. 1, at medlemsstaterne skal fastlægge de nationale kriterier, der er omhandlet i sidstnævnte bestemmelse, i overensstemmelse med bl.a. deres nationale praksis, og af det femte punktum i artikel 5, stk. 1, at de ligeledes kan beslutte den relative vægt af de forskellige nationale kriterier, herunder de elementer, der er omhandlet i artikel 5, stk. 2. I øvrigt er det de nationale socioøkonomiske forhold i hver enkelt medlemsstat, der tjener som referencepunkt for disse forskellige nationale kriterier. Som Kongeriget Danmark med rette har gjort gældende, forholder det sig ikke desto mindre således, at samme artikel 5, stk. 2, pålægger medlemsstater med lovbestemte mindstelønninger at sikre, at de nævnte kriterier som minimum omfatter de fire elementer, som er opregnet i bestemmelsen. Ved at kræve anvendelse af disse elementer i procedurerne for fastsættelse og ajourføring af de lovbestemte mindstelønninger har EU-lovgiver indført et krav, der vedrører de bestanddele, der indgår i disse lønninger, hvilket har direkte indvirkning på niveauet af disse, og dette uafhængigt af relevansen af disse elementer på nationalt plan i betragtning af de socioøkonomiske forhold i medlemsstaterne, i strid med sidste punktum i det anfægtede direktivs artikel 5, stk. 1.

96 Følgelig indebærer det anfægtede direktivs artikel 5, stk. 2, en harmonisering af en del af de bestanddele, der indgår i disse lønninger, og dermed, at EU-retten griber direkte ind i fastsættelsen af lønningerne i EU som omhandlet i den retspraksis, der er henvist til i denne doms præmis 67 og 68.

97 Hvad for det tredje angår det anfægtede direktivs artikel 5, stk. 3, gør denne bestemmelse – selv om den blot tillader medlemsstaterne at anvende en automatisk indekseringsmekanisme til at justere de lovbestemte mindstelønninger og henviser til national ret og praksis hvad angår de passende kriterier, som denne mekanisme skal være baseret på – dog i sidste sætningsled medlemsstaternes benyttelse af en automatisk indekseringsmekanisme betinget af, »at anvendelsen af denne mekanisme ikke fører til en nedsættelse af den lovbestemte mindsteløn«.

98 Det følger heraf, at den nævnte bestemmelse, for så vidt som den fastsætter en bestemmelse om ikkeforringelse af niveauet for de lovbestemte mindstelønninger i de medlemsstater, der anvender en automatisk indekseringsmekanisme for disse lønninger, således som Kongeriget Danmark med rette har gjort gældende, indebærer, at EU-retten griber direkte ind i lønfastsættelsen i EU som omhandlet i den retspraksis, der er henvist til i denne doms præmis 67 og 68.

99 Hvad for det fjerde angår det anfægtede direktivs artikel 5, stk. 4, fastsætter denne bestemmelse, at medlemsstaterne som rettesnor for deres vurdering af de lovbestemte mindstelønningers tilstrækkelighed kan anvende »vejledende referenceværdier«, der er almindeligt anvendt på internationalt plan, såsom tærsklen på 60% af bruttomedianlønnen og/eller vejledende referenceværdier, der anvendes på nationalt plan. Som Forbundsrepublikken Tyskland i det væsentlige har gjort gældende, adskiller disse vejledende referenceværdier sig imidlertid fra de elementer, der obligatorisk skal tages i betragtning som kriterier i de procedurer for fastsættelse og ajourføring af de nationale lovbestemte mindstelønninger, der er omhandlet i dette direktivs artikel 5, stk. 2, for så vidt som de blot udgør referenceparametre med henblik på vurderingen af de lovbestemte mindstelønningers tilstrækkelighed, som medlemsstaterne desuden frit kan vælge mellem. Medlemsstaterne kan således benytte enten vejledende referenceværdier, der anvendes på nationalt plan, vejledende referenceværdier, der anvendes på internationalt plan, eller en kombination heraf. Følgelig foreskriver det nævnte direktivs artikel 5, stk. 4, ikke obligatoriske elementer for så vidt angår niveauet for de lovbestemte mindstelønninger og harmoniserer ikke alle eller en del af de bestanddele, der indgår i disse lønninger, hvorfor denne bestemmelse ikke indebærer, at EU-retten griber direkte ind i fastsættelsen af lønningerne i EU som omhandlet i den retspraksis, der er henvist til i denne doms præmis 67 og 68.

100 Hvad for det femte angår det anfægtede direktivs artikel 5, stk. 5, pålægger denne bestemmelse medlemsstaterne at foretage en regelmæssig og rettidig ajourføring af de lovbestemte mindstelønninger mindst hvert andet år eller, for medlemsstater, der anvender en automatisk indekseringsmekanisme, mindst hvert fjerde år, mens dette direktivs artikel 5, stk. 6 pålægger dem at oprette et eller flere rådgivende organer til at rådgive de kompetente myndigheder om spørgsmål vedrørende lovbestemte mindstelønninger. Bestemmelserne i disse stykker fastsætter dog kun de proceduremæssige ordninger for fastsættelse og ajourføring af de lovbestemte mindstelønninger, men opstiller ikke materielle obligatoriske elementer for medlemsstaterne med hensyn til niveauet for de lovbestemte mindstelønninger og harmoniserer ikke alle eller en del af de elementer, der indgår i disse lovbestemte mindstelønninger. I modsætning til hvad Kongeriget Danmark har gjort gældende, indebærer artikel 5, stk. 5 og 6, følgelig ikke, at EU-retten griber direkte ind i lønfastsættelsen i EU som omhandlet i den retspraksis, der er henvist til i denne doms præmis 67 og 68.

101 Det følger af det ovenstående, at det anfægtede direktivs artikel 5, stk. 2, og sætningsleddet »forudsat at anvendelsen af denne mekanisme ikke fører til en nedsættelse af den lovbestemte mindsteløn« i stk. 3 indebærer, at EU-retten griber direkte ind i lønfastsættelsen i EU som omhandlet i den retspraksis, der er henvist til i denne doms præmis 67 og 68, og dermed tilsidesætter udelukkelsen af kompetence vedrørende »lønforhold« i artikel 153, stk. 5, TEUF.

iii) Det anfægtede direktivs artikel 6

102 Det anfægtede direktivs artikel 6 med overskriften »Varierende satser og nedsatte satser« fastsætter i stk. 1, at hvis medlemsstaterne tillader forskellige satser for de lovbestemte mindstelønninger for bestemte grupper af arbejdstagere eller tillader nedsatte satser, som reducerer den udbetalte løn til et niveau under den relevante lovbestemte mindsteløn, skal de sikre, at principperne om ikkeforskelsbehandling og proportionalitet, herunder princippet om forfølgelse af et legitimt mål, overholdes. I artikel 6, stk. 2, er det tilføjet, at intet i dette direktiv bør fortolkes som indebærende en forpligtelse for medlemsstaterne til at indføre varierende eller nedsatte lovbestemte mindstelønssatser. Disse bestemmelser skal sammenholdes med 29. betragtning til det nævnte direktiv, hvori det er anført, at det er vigtigt at undgå, at varierende satser og nedsatte satser »anvendes i vidt omfang«, da de risikerer at have negativ indvirkning på mindstelønningernes tilstrækkelighed.

103 Det skal i denne henseende fremhæves, at det anfægtede direktivs artikel 6 overlader det til medlemsstaterne at afgøre, om de vil indføre varierende eller nedsatte satser for de lovbestemte mindstelønninger, som reducerer den udbetalte løn til et niveau under den relevante lovbestemte mindsteløn. I øvrigt indebærer det anfægtede direktivs artikel 6, som blot kræver af medlemsstaterne, at de overholder principperne om ikkeforskelsbehandling og proportionalitet, hvis de tillader forskellige satser for de lovbestemte mindstelønninger for bestemte grupper af arbejdstagere eller tillader nedsatte satser, som reducerer den udbetalte løn til et niveau under den relevante lovbestemte mindsteløn, ikke, at EU-retten griber direkte ind i lønfastsættelsen i EU som omhandlet i den retspraksis, der er henvist til i denne doms præmis 67 og 68.

104 Følgelig skal det første anbringendes første led tages til følge, for så vidt som det vedrører det anfægtede direktivs artikel 5, stk. 2, og følgelig sætningsleddet »herunder elementerne omhandlet i stk. 2« i femte punktum i dette direktivs artikel 5, stk. 1, samt sætningsleddet »forudsat at anvendelsen af denne mekanisme ikke fører til en nedsættelse af den lovbestemte mindsteløn« i direktivets artikel 5, stk. 3. I øvrigt skal det første anbringendes første led forkastes.

3) Det første anbringendes andet led vedrørende en tilsidesættelse af udelukkelsen af kompetence vedrørende »organisationsret«

105 Artikel 153, stk. 5, TEUF fastsætter, at bestemmelserne i denne artikel ikke gælder for bl.a. »organisationsret«.

106 Begrebet »organisationsret« i artikel 153, stk. 5, TEUF er ikke defineret i EUF-traktaten, men det følger af fast retspraksis, at der ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot skal tages hensyn til dennes ordlyd og de mål, den forfølger, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, samt til EU-rettens bestemmelser som helhed, idet en sådan bestemmelses tilblivelseshistorie ligeledes kan give relevante elementer med henblik på dens fortolkning (jf. i

denne retning dom af 10.12.2018, Wightman m.fl., C-621/18, EU:C:2018:999, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis, og af 19.11.2024, Kommissionen mod Den Tjekkiske Republik (Valgbarhed og status som medlem af et politisk parti), C-808/21, EU:C:2024:962, præmis 91).

107 Det skal i denne henseende fremhæves, at artikel 153, stk. 5, TEUF undtager fire områder, nemlig »lønforhold«, »organisationsret«, »strejkeret« og »ret til lockout«, fra de social- og arbejdsmarkedspolitiske kompetencer, som Unionen er tillagt ved denne artikels stk. 1-4, hvilke områder – således som generaladvokaten har præciseret i punkt 67 i forslaget til afgørelse – er forbundne, for så vidt som de alle, i hvert fald delvis, vedrører arbejdsmarkedets parters særlige kompetencer. Det skal tilføjes, at på social- og arbejdsmarkedspolitikkens særlige område hører fremme af arbejdsmarkedsparternes rolle og lettelse af dialogen mellem dem, idet deres uafhængighed respekteres, til de formål, som er angivet i afsnit X i EUF-traktatens tredje del, således som det fremgår af artikel 152, stk. 1, TEUF (jf. i denne retning dom af 2.9.2021, EPSU mod Kommissionen, C-928/19 P, EU:C:2021:656, præmis 60 og 61). Det kan heraf udledes, at udelukkelsen vedrørende »organisationsret« ligesom udelukkelsen vedrørende »lønforhold« hovedsageligt har til formål at bevare arbejdsmarkedets parters autonomi på nationalt niveau (jf. analogt dom af 13.9.2007, Del Cerro Alonso, C-307/05, EU:C:2007:509, præmis 40, og af 7.7.2022, Coca-Cola European Partners Deutschland, C-257/21 og C-258/21, EU:C:2022:529, præmis 47).

108 Hvad angår forholdet mellem retten til frit at deltage i kollektive overenskomstforhandlinger og »organisationsretten« som omhandlet i artikel 153, stk. 5, TEUF er førstnævnte ret ganske vist ikke udtrykkeligt nævnt blandt de områder, inden for hvilke artikel 153 TEUF tillægger Unionen en harmoniseringskompetence med henblik på at virkeliggøre de mål, der er fastlagt i artikel 151 TEUF. Som Kongeriget Danmark med rette har anført, er disse rettigheder desuden forbundet med hinanden, for så vidt som organisationsretten er en forudsætning for, at retten til kollektive overenskomstforhandlinger kan udøves. Det kan imidlertid ikke heraf udledes, at retten til frit at deltage i kollektive overenskomstforhandlinger som et element, der er uløseligt forbundet med »organisationsretten«, af denne grund er udelukket fra Unionens kompetencer i henhold til artikel 153, stk. 5, TEUF.

109 Indledningsvis giver artikel 153, stk. 1, litra f), TEUF udtrykkeligt EU-lovgiver kompetence til at vedtage foranstaltninger vedrørende »repræsentation af og kollektivt forsvar for arbejdstagernes og arbejdsgivernes interesser, herunder medbestemmelse«. Denne bestemmelse er ved sin ordlyd tillagt en tilstrækkelig bred rækkevidde til, at den omfatter foranstaltninger, der regulerer retten til kollektive overenskomstforhandlinger, uanset udelukkelsen vedrørende organisationsretten i artikel 153, stk. 5, TEUF.

110 Dernæst kan det udledes af opstillingen ved siden af hinanden af begreberne »organisationsretten« og »retten til kollektive forhandlinger mellem arbejdsgivere og arbejdstagere« i artikel 156, stk. 1, syvende led, TEUF, at ophavsmændene til traktaterne med henblik på denne artikel og mere generelt bestemmelserne i afsnit X i EUF-traktatens tredje del har ønsket at sondre mellem de områder, der er omfattet af hvert af disse to begreber.

111 Endelig behandles organisationsretten og retten til at føre kollektive overenskomstforhandlinger særskilt i fællesskabspagten og i den europæiske socialpagt – som instrumenter, der udtrykkeligt er nævnt i artikel 151, stk. 1, TEUF – samt i chartret.

112 Hvad nærmere bestemt angår chartret henviser foreningsfriheden i chartrets artikel 12 for det første bl.a. til, at »enhver har ret til sammen med andre at oprette fagforeninger og at slutte sig hertil for at beskytte sine interesser«. Denne ret omfatter ligeledes retten til ikke at oprette en organisation, herunder en fagforening, og til ikke at tilslutte sig en sådan. Den tager i denne henseende også sigte på en forenings mulighed for at fortsætte sine aktiviteter og fungere uden uberettiget statslig indgriben (jf. i denne retning dom af 9.3.2006, Werhof, C-499/04, EU:C:2006:168, præmis 33, og af 18.6.2020, Kommissionen mod Ungarn (Foreningers gennemsigtighed), C-78/18, EU:C:2020:476, præmis 113).

113 For det andet indebærer den kollektive forhandlingsret, der er fastsat i chartrets artikel 28, bl.a., at arbejdstagere og arbejdsgivere eller deres respektive organisationer har ret til »at forhandle og indgå kollektive overenskomster på passende niveauer«.

114 I denne henseende er det ganske vist korrekt, at undtagelsen i artikel 153, stk. 5, TEUF, således som Kongeriget Danmark har gjort gældende, har sin oprindelse i artikel 2, stk. 6, i aftalen om social- og arbejdsmarkedspolitikken indgået mellem Det Europæiske Fællesskabs medlemsstater med undtagelse af Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland (EFT 1992, C 191, s. 91), der er et bilag til protokol (nr. 14) om social- og arbejdsmarkedspolitikken, som igen er knyttet som bilag til EF-traktaten, og den går således forud for vedtagelsen af chartret. Kongeriget Danmarks argument om, at ophavsmændene til traktaterne ved artikel 153, stk. 5, TEUF har ønsket at holde spørgsmålet om den frie deltagelse i kollektive overenskomstforhandlinger som et element, der er uløseligt forbundet med organisationsretten, ude fra Unionens kompetencer, finder imidlertid, foruden i chartret, heller ikke støtte i bestemmelserne i den europæiske socialpagt eller i fællesskabspagten, som for deres del ligger forud for vedtagelsen af aftalen om social- og arbejdsmarkedspolitikken. Den europæiske socialpagt og fællesskabspagten behandler nemlig også organisationsretten og retten til at føre kollektive forhandlinger som særskilte rettigheder, nemlig for så vidt angår førstnævnte i artikel 5 og 6 og for så vidt angår sidstnævnte i artikel 11 og 12.

115 Begrebet »organisationsret« i artikel 153, stk. 5, TEUF skal derfor fortolkes således, at det henviser til arbejdstagernes og arbejdsgivernes frihed til at oprette eller opløse organisationer, herunder fagforeninger, og vælge, om de vil tilslutte sig disse, uden dog at omfatte foranstaltninger, der regulerer retten til kollektive overenskomstforhandlinger mellem arbejdsgivere og arbejdstagere.

116 Hvad angår det retlige kriterium, der finder anvendelse på undersøgelsen af, om udelukkelsen vedrørende »organisationsret« i artikel 153, stk. 5, TEUF er overholdt, skal det i lighed med, hvad generaladvokaten har anført i punkt 107 i forslaget til afgørelse, fastslås, at udelukkelsen af kompetence vedrørende »organisationsret«, som defineret i den foregående præmis, ikke omfatter enhver foranstaltning, der har en forbindelse med organisationsretten, men kun foranstaltninger, der indebærer, at EU-retten griber direkte ind i denne ret eller udøvelsen heraf. Foranstaltninger, der, selv om de har en forbindelse med organisationsretten, ikke direkte regulerer denne ret, men retten til at føre kollektive overenskomstforhandlinger, er derimod ikke omfattet af denne udelukkelse.

117 I modsætning til hvad Kongeriget Danmark har gjort gældende, kan det derfor ikke alene på grundlag af den omstændighed, at det anfægtede direktivs artikel 4 kan have en forbindelse med områder, der hører under retten til at føre kollektive overenskomstforhandlinger, konkluderes, at EU-lovgiver har handlet i strid med den udelukkelse af kompetence vedrørende organisationsretten, der er fastsat i artikel 153, stk. 5, TEUF. Det skal imidlertid i denne

forbindelse efterprøves, om bestemmelserne i det anfægtede direktivs artikel 4, stk. 1, litra d), og artikel 4, stk. 2, som Kongeriget Danmarks argumenter nærmere bestemt vedrører, indebærer et »direkte indgreb« i organisationsretten fra EU-rettens side.

118 For det første bemærkes, uanset at Kongeriget Danmarks argumenter ikke specifikt vedrører det anfægtede direktivs artikel 4, stk. 1, litra c), at denne bestemmelse tager sigte på at beskytte udøvelsen af retten til at føre kollektive overenskomstforhandlinger om lønfastsættelse og at beskytte arbejdstagere og deres repræsentanter fra handlinger, der er forskelsbehandlende imod dem, hvad angår deres beskæftigelse, og som grunder i, at de deltager eller ønsker at deltage i kollektive overenskomstforhandlinger om lønfastsættelse. Denne bestemmelse regulerer ikke arbejdstagernes og arbejdsgivernes frihed til at oprette eller opløse organisationer, herunder fagforeninger, og vælge, om de vil tilslutte sig disse, men regulerer spørgsmål, der hører under retten til at føre kollektive overenskomstforhandlinger.

119 Desuden tager dette direktivs artikel 4, stk. 1, litra d), sigte på 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. I henhold til disse bestemmelser skal medlemsstaterne »træffe foranstaltninger, alt efter hvad der er relevant«, med henblik herpå. Den beskyttelse mod indblanding, som tilsigtes med denne bestemmelse, vedrører fagforeningernes og arbejdsgiverorganisationernes »oprettelse«, »virke« og »administration«, som er områder, der hører under organisationsretten, både hvad angår den positive og den negative ret, nemlig retten til at oprette organisationer, herunder fagforeninger, og organisere dem.

120 Overholdelsen af den kompetenceudelukkelse vedrørende »organisationsret«, der er fastsat i artikel 153, stk. 5, TEUF, forudsætter, at hverken det anfægtede direktivs artikel 4, stk. 1, litra d), eller de foranstaltninger, som medlemsstaterne træffer for at sikre gennemførelsen af denne bestemmelse i national ret, indebærer et direkte indgreb i organisationernes oprettelse, virke eller administration.

121 I denne henseende fremgår det af selve ordlyden af det anfægtede direktivs artikel 4, stk. 1, litra d), at denne bestemmelse, selv om den har en forbindelse med organisationsretten, tager sigte på at fremme retten til frit at deltage i kollektive overenskomstforhandlinger.

122 Følgelig griber det anfægtede direktivs artikel 4, stk. 1, litra d), ikke ind i den kompetence, som medlemsstaterne har bevaret til at vedtage foranstaltninger, der direkte regulerer organisationsretten. Denne konstatering understøttes af den omstændighed, at medlemsstaterne, således som det fremgår af dels henvisningen i ordlyden af dette direktivs artikel 4, stk. 1, til »national ret og praksis«, dels udtrykket »alt efter hvad der er relevant« i bestemmelsens litra d), ikke nødvendigvis skal træffe »foranstaltninger« i henhold til litra d) og under alle omstændigheder kun skal gøre det, for så vidt som national ret og praksis tillader det. Det skal i denne henseende ligeledes bemærkes, at disse bestemmelser ikke harmoniserer indholdet af de fastsatte foranstaltninger. Desuden skal bestemmelserne i artikel 4, således som det fremgår af denne doms præmis 84, sammenholdes med artikel 152, stk. 1, TEUF, hvori det siden Lissabontraktatens ikrafttræden udtrykkeligt har været anerkendt, at arbejdsmarkedsparternes uafhængighed skal respekteres.

123 Det følger af det ovenstående, at det anfægtede direktivs artikel 4, stk. 1, litra d), ikke indebærer, at EU-retten griber direkte ind i organisationsretten.

124 Hvad for det andet angår spørgsmålet, om det anfægtede direktivs artikel 4, stk. 2, overholder den kompetenceudelukkelse vedrørende organisationsret, der er fastsat i artikel 153, stk. 5, TEUF, har Kongeriget Danmark gjort gældende, at artikel 4, stk. 2, ligeledes indebærer et indgreb i retten til at organisere sig i fagforeninger, eftersom det i denne bestemmelse omhandlede mål om at øge antallet af arbejdstagere, der er omfattet af en kollektiv overenskomst, kun kan opfyldes gennem en øgning af procentdelen af arbejdstagere, der er organiseret i fagforeninger.

125 Dette argument kan imidlertid ikke tages til følge. Som det fremgår af denne doms præmis 84, kan det anfægtede direktivs artikel 4, stk. 2, nemlig ikke fortolkes således, at denne bestemmelse pålægger medlemsstaterne at indføre krav om, at et større antal arbejdstagere bliver tilsluttet en fagforening.

126 Det følger heraf, at det anfægtede direktivs artikel 4, stk. 2, ikke indebærer, at EU-retten griber direkte ind i organisationsretten.

127 Følgelig skal det første anbringendes andet led forkastes som ugrundet.

128 Henset til det ovenstående skal det første anbringende tages til følge, for så vidt som det vedrører det anfægtede direktivs artikel 5, stk. 2, og følgelig sætningsleddet »herunder elementerne omhandlet i stk. 2« i femte punktum i dette direktivs artikel 5, stk. 1, samt sætningsleddet »forudsat at anvendelsen af denne mekanisme ikke fører til en nedsættelse af den lovbestemte mindsteløn« i direktivets artikel 5, stk. 3, idet dette anbringende i øvrigt skal forkastes.

2. Det andet anbringende om, at det anfægtede direktiv ikke kunne vedtages på grundlag af artikel 153, stk. 1, litra b), TEUF

a) Parternes argumenter

129 Med det andet anbringende har Kongeriget Danmark, støttet af Kongeriget Sverige, gjort gældende, at selv hvis det antages, at det anfægtede direktiv ikke tilsidesætter kompetenceudelukkelsen vedrørende »lønforhold« og »organisationsret« i artikel 153, stk. 5, TEUF, kunne Parlamentet og Rådet ikke gyldigt vedtage det på grundlag af artikel 153, stk. 1, litra b), TEUF, i overensstemmelse med den beslutningsprocedure, der er fastsat på dette område i artikel 153, stk. 2, TEUF.

130 Det anfægtede direktiv forfølger nemlig to formål, der er lige vigtige, idet det ikke alene tilsigter at regulere »arbejdsvilkårene« som omhandlet i artikel 153, stk. 1, litra b), TEUF, men også »repræsentation af og kollektivt forsvar for arbejdstagernes og arbejdsgivernes interesser« som omhandlet i artikel 153, stk. 1, litra f), TEUF. Ved hvert af disse retsgrundlag skal der imidlertid følges forskellige lovgivningsprocedurer, og disse procedurer er uforenelige. Artikel 153, stk. 1, litra f), TEUF kræver enstemmighed i Rådet, mens artikel 153, stk. 1, litra b), TEUF derimod kræver kvalificeret flertal i Rådet.

131 Parlamentet og Rådet samt Kommissionen og de medlemsstater, der har interveneret i sagen til støtte for de sagsøgte institutioners påstande, har bestridt Kongeriget Danmarks argumentation i forbindelse med det andet anbringende.

b) Domstolens bemærkninger

132 Som anført i nærværende doms præmis 56 følger det af fast retspraksis, at valget af retsgrundlag for en EU-retsakt skal foretages på grundlag af objektive forhold, som kan være genstand for en domstolskontrol, herunder retsaktens formål og indhold. Hvis en gennemgang af en EU-retsakt viser, at den har flere formål, eller at den består af flere led, og det ene af disse formål eller af disse led kan bestemmes som det primære eller fremherskende, mens de andre kun er accessoriske eller kun har en ekstremt begrænset rækkevidde, skal retsgrundlaget for vedtagelsen af denne retsakt afgøres i overensstemmelse med dette primære formål eller led. Det er kun undtagelsesvis, at en EU-retsakt skal støttes på flere retsgrundlag samtidig, nemlig når denne retsakt forfølger flere formål på én gang eller består af flere led, der på uadskillelig måde er indbyrdes forbundne, uden at det ene er accessorisk i forhold til det andet (jf. i denne retning dom af 19.7.2012, Parlamentet mod Rådet, C-130/10, EU:C:2012:472, præmis 43 og 44, og af 20.11.2018, Kommissionen mod Rådet (Beskyttet havområde i Antarktis), C-626/15 og C-659/16, EU:C:2018:925, præmis 77 og 78).

133 Anvendelse af et dobbelt retsgrundlag er imidlertid udelukket, når de procedurer, der er fastsat for disse to retsgrundlag, er uforenelige (dom af 11.6.1991, Kommissionen mod Rådet, C-300/89, EU:C:1991:244, præmis 21, og udtalelse 1/15 (PNR-aftalen mellem EU og Canada) af 26.7.2017, EU:C:2017:592, præmis 78).

134 Hvad angår de respektive anvendelsesområder for artikel 153, stk. 1, litra b) og f), TEUF fremgår det af betragtningerne i denne doms præmis 72 og 109 dels, at artikel 153, stk. 1, litra b), TEUF, der omhandler »arbejdsvilkårene«, kan omfatte foranstaltninger til forbedring af mindstelønningernes tilstrækkelighed og netop derfor foranstaltninger til forbedring af leve- og arbejdsvilkårene i EU, dels at artikel 153, stk. 1, litra f), TEUF, der omhandler »repræsentation af og kollektivt forsvar for arbejdstagernes og arbejdsgivernes interesser, herunder medbestemmelse«, kan omfatte foranstaltninger til fremme af kollektive overenskomstforhandlinger, forudsat at de således vedtagne foranstaltninger overholder artikel 153, stk. 5, TEUF.

135 Selv om Parlamentet og Rådet på hvert af disse to områder i henhold til artikel 153, stk. 2, litra b), TEUF kan vedtage »minimumsforskrifter«, træffer de på det første område afgørelse efter en almindelig lovgivningsprocedure, hvor der skal være kvalificeret flertal i Rådet, og på det andet efter en særlig lovgivningsprocedure, der kræver enstemmighed i Rådet.

136 Hvad i det foreliggende tilfælde angår de vigtigste bestemmelser i det anfægtede direktiv – der findes i direktivets artikel 4-8 – fastsætter artikel 4 indledningsvis, således som det fremgår af denne doms præmis 63 og 64, foranstaltninger til fremme af kollektive overenskomstforhandlinger om lønfastsættelse. Sådanne foranstaltninger kan ganske vist høre under området »repræsentation af og kollektivt forsvar for arbejdstagernes og arbejdsgivernes interesser, herunder medbestemmelse« som omhandlet i artikel 153, stk. 1, litra f), TEUF. Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 119 i forslaget til afgørelse, skal der imidlertid tages hensyn til den forbindelse, som etableres i direktivets artikel 1, stk. 1, sammenholdt med 16. og 22. betragtning hertil, mellem fremme af kollektive overenskomstforhandlinger om lønfastsættelse og direktivets primære mål, som er at forbedre leve- og arbejdsvilkårene i EU og navnlig tilstrækkeligheden af de lovbestemte mindstelønninger for arbejdstagerne. I denne sammenhæng udgør samme direktivs artikel 4 kun et middel til at nå direktivets primære mål snarere end et særskilt og andet formål med eller led i dette. Artikel 4 hører således også under området »arbejdsvilkårene« som omhandlet i artikel 153, stk. 1, litra b),

TEUF. Under alle omstændigheder udgør artikel 4 højst et særskilt formål eller led inden for området »repræsentation af og kollektivt forsvar for arbejdstagernes og arbejdsgivernes interesser«, som er rent accessorisk i forhold til det primære formål eller led, der hører under området »arbejdsvilkårene«.

137 Dernæst følger det af undersøgelsen af det første anbringende, at det anfægtede direktiv indeholder en bestemmelse og to sætningsled, der er undtaget fra Unionens kompetencer i henhold til artikel 153, stk. 5, TEUF, nemlig artikel 5, stk. 2, og følgelig sætningsleddet »herunder elementerne omhandlet i stk. 2« i femte punktum i artikel 5, stk. 1, samt sætningsleddet »forudsat at anvendelsen af denne mekanisme ikke fører til en nedsættelse af den lovbestemte mindsteløn« i direktivets artikel 5, stk. 3. Denne bestemmelse og disse to sætningsled falder således uden for Unionens lovgivningskompetence på de områder, der er omhandlet i artikel 153, stk. 1, litra b) og f), TEUF.

138 Endelig fastsætter de øvrige bestemmelser i det anfægtede direktivs artikel 5 samt dets artikel 6-8, således som det fremgår af denne doms præmis 57 og 66, foranstaltninger, der fastlægger en ramme for fastsættelse af passende mindstelønninger med henblik på at forbedre leve- og arbejdsvilkårene i EU. Disse bestemmelser hænger således sammen med området »arbejdsvilkårene« som omhandlet i artikel 153, stk. 1, litra b), TEUF.

139 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at det anfægtede direktiv, henset til dets vigtigste bestemmelser, der udgøres af artikel 4-8, hører under det kompetenceområde, der er omhandlet i artikel 153, stk. 1, litra b), TEUF, og ikke det, der er omhandlet i artikel 153, stk. 1, litra f), TEUF.

140 På denne baggrund skal det andet anbringende forkastes som ugrundet.

141 Henset til det ovenstående skal Kongeriget Danmark gives delvist medhold i sin principale påstand, for så vidt som denne tager sigte på annullation af det anfægtede direktivs artikel 5, stk. 2, og sætningsleddet »forudsat at anvendelsen af denne mekanisme ikke fører til en nedsættelse af den lovbestemte mindsteløn« i direktivets artikel 5, stk. 3, eftersom disse bestemmelser hører under områder, der i henhold til artikel 153, stk. 5, TEUF er holdt uden for Unionens kompetence. Annullationen af artikel 5, stk. 2, indebærer, at sætningsleddet »herunder elementerne omhandlet i stk. 2« i femte punktum i direktivets artikel 5, stk. 1, skal annulleres.

B. De subsidiære påstande om annullation af det anfægtede direktivs artikel 4, stk. 1, litra d), og/eller artikel 4, stk. 2.

142 Kongeriget Danmarks eneste anbringende til støtte for sine subsidiære påstande er rettet mod det anfægtede direktivs artikel 4, stk. 1, litra d), og/eller artikel 4, stk. 2, og baseret på de samme argumenter som dem, der er anført i forbindelse med det første anbringende, som er fremsat til støtte for den principale påstand. Da sidstnævnte argumenter er blevet forkastet i forbindelse med vurderingen af det første anbringende til støtte for den principale påstand, skal dette eneste anbringende derfor under alle omstændigheder ligeledes forkastes som ugrundet, uden at det er nødvendigt at tage stilling til, om det kan antages til realitetsbehandling, og følgelig skal disse subsidiære påstande forkastes.

143 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal sætningsleddet »herunder elementerne omhandlet i stk. 2« i femte punktum i det anfægtede direktivs artikel 5, stk. 1, dette direktivs artikel 5, stk. 2, og sætningsleddet »forudsat at anvendelsen af denne mekanisme ikke fører til en nedsættelse af den lovbestemte mindsteløn« i dets artikel 5, stk. 3, annulleres. I øvrigt skal Parlamentet og Rådet frifindes.

IV. Sagsomkostninger

144 I henhold til artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.

145 I henhold til procesreglementets artikel 138, stk. 3, bærer hver part sine egne omkostninger, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter. Domstolen kan dog, hvis dette efter omstændighederne findes begrundet, beslutte, at en part, ud over at bære sine egne omkostninger, skal betale en del af modpartens omkostninger.

146 Da Kongeriget Danmark delvis har tabt sagen, bør det pålægges at betale to tredjedele af Parlamentets og Rådets omkostninger og at bære to tredjedele af sine egne omkostninger. Parlamentet og Rådet bør pålægges at betale en tredjedel af Kongeriget Danmarks omkostninger og en tredjedel af deres egne omkostninger.

147 I overensstemmelse med procesreglementets artikel 140, stk. 1, bærer Kongeriget Belgien, Forbundsrepublikken Tyskland, Den Hellenske Republik, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Storhertugdømmet Luxembourg, Den Portugisiske Republik, Kongeriget Sverige og Kommissionen hver deres egne omkostninger som intervenienter.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

1) **Sætningsleddet »herunder elementerne omhandlet i stk. 2« i femte punktum i artikel 5, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2022/2041 af 19. oktober 2022 om passende mindstelønninger i Den Europæiske Union, dette direktivs artikel 5, stk. 2, og sætningsleddet »forudsat at anvendelsen af denne mekanisme ikke fører til en nedsættelse af den lovbestemte mindsteløn« i dets artikel 5, stk. 3, annulleres.**

2) **I øvrigt frifindes Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union.**

3) **Kongeriget Danmark betaler to tredjedele af de omkostninger, der er afholdt af Parlamentet og Rådet, og bærer to tredjedele af sine egne omkostninger.**

4) **Parlamentet og Rådet betaler en tredjedel af Kongeriget Danmarks omkostninger og bærer en tredjedel af deres egne omkostninger.**

5) **Kongeriget Belgien, Forbundsrepublikken Tyskland, Den Hellenske Republik, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Storhertugdømmet Luxembourg, Den Portugisiske Republik, Kongeriget Sverige og Europa-Kommissionen bærer hver deres egne omkostninger.**

Lenaerts	von Danwitz	Biltgen
Jürimäe	Lycourgos	Jarukaitis
Ziemele	Passer	Spineanu-Matei
Rodin	Regan	Kumin
Jääskinen	Gavalec	Csehi

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 11. november 2025.

A. Calot Escobar	K. Lenaerts
Justitssekretær	Præsident