



SAMLENOTAT

Samlenotat vedr. forslag til direktiv om passende mindstelønninger i den Europæiske Union

16. november 2021

J.nr. 2021 - 8192

CALI

1. Forslag til direktiv om passende mindstelønninger i den Europæiske Union2

1. Forslag til direktiv om passende mindstelønninger i den Europæiske Union

- Generel indstilling

KOM-nr. (2020) 682 final

Revideret notat. Ændringer ift. samlenotat af 2. juni 2021 er markeret med streg i venstre margin.

1. Resumé

Kommissionen har den 28. oktober 2020 fremsat forslag til direktiv om passende mindstelønninger i den Europæiske Union.

Med forslaget ønsker Kommissionen at sikre, at arbejdstagere i EU har en tilstrækkelig løn til at garantere passende arbejds- og levevilkår samt at opbygge retfærdige og robuste økonomier og samfund.

Kommissionen anfører, at forslaget opstiller en ramme til forbedring af mindstelønningernes tilstrækkelighed og forbedring af arbejdstagernes adgang til beskyttede mindstelønninger med fuld respekt for nationale systemer, national kompetence, arbejdsmarkedets parter autonomi og frihed til at indgå overenskomster.

På det foreliggende grundlag vurderes Rådets kompromistekst ikke at få umiddelbare konsekvenser for reguleringen af den danske arbejdsmarkedsmodel. I Rådets kompromistekst lægges der ikke op til at give lønmodtagere ret til mindsteløn, hverken ved lov eller overenskomst, hvilket der heller ikke er hjemmel til i Traktaten, jf. TEUF artikel 153, stk.5. Der er under forhandling i Rådet efter stærkt pres fra Danmark og Sverige sket væsentlige præciseringer af direktivteksten, der understreger direktivets karakter af et rammedirektiv samt understreger, at direktivet ikke giver nye rettigheder (artikel 11 og 12). Disse præciseringer vurderes at minimere risikoen for, at den danske model indirekte udfordres på et senere tidspunkt gennem EU-Domstolens fortolkning.

Det kan imidlertid aldrig med fuldstændig sikkerhed udelukkes, at uklarheder i det endelige direktiv kan føre til afgørelser fra EU-domstolen, der kan berøre den danske arbejdsmarkedsmodel. Det kan på det foreliggende grundlag desuden ikke udelukkes, at forslaget vil kunne have lovgivningsmæssige konsekvenser i forhold til fx indberetning af data. Fremlæggelse af statistik og oplysninger om mindstelønninger efter det nuværende kompromisforslag forventes at medføre mindre administrative og økonomiske byrder.

Regeringen er enig i, at lønmodtagere i EU skal tjene en løn, de kan leve for, når de arbejder fuld tid. Regeringen er imidlertid imod enhver regulering, der kan underminere den danske arbejdsmarkedsmodel – direkte eller indirekte. Danmark har en stærk og langvarig tradition for, at løn- og arbejdsvilkår reguleres af arbejdsmarkedets parter gennem kollektive overenskomster og uden indblanding fra regeringen og Folketinget. Det sikrer fleksibilitet og tilpasningsdygtighed i forhold til udviklingen på arbejdsmarkedet, en passende lønudvikling og en afbalancering af begge parter interesser. Det er nødvendigt, at forslaget tager højde for dette.

Regeringen er generelt skeptisk over for, om forslaget kan fremsættes med hjemmel i den bestemmelse, Kommissionen har brugt, idet det fremgår af stk. 5 i artikel 153, at bestemmelsen ikke vedrører lønforhold. Kommissionen har i regeringens optik ikke argumentet tilstrækkeligt for, at der kan fremsættes et forslag om rammer for mindsteløn, når blot forslaget ikke direkte regulerer niveauet for løn. På den baggrund anmodede man fra dansk side om en udtalelse fra Rådets Juridiske Tjeneste vedr. hjemmelsgrundlaget. Rådets Juridiske Tjeneste har – på baggrund af Kommissionens oprindelige forslag – vurderet, at direktivet kan hjemles i TEUF artikel 153, for så vidt som at der alene skabes en ramme for fastlæggelse af mindsteløn, og direktivet ikke direkte påvirker lønfastsættelsen, der er national kompetence.

Regeringen er imod enhver regulering, der kan underminere den danske arbejdsmarkedsmodel – direkte eller indirekte. Regeringen anerkender dog, at drøftelserne i Rådet trods alt har tydeliggjort, at det er medlemsstaternes kompetence at fastlægge lønnen.

Forslaget forventes sat på dagsordenen til generel indstilling på EPSCO-rådsmødet den 6. december 2021. Der forventes bred opbakning til formandskabets kompromisforslag. En gruppe af medlemsstater bakker fortsat op om Kommissionens oprindelige forslag og giver udtryk for, at de ønsker at fastholde ambitionsniveauet fra Kommissionens udspil. Gruppen af positive medlemsstater har i den afsluttende del af forhandlingerne udtrykt ærgrelse over, at Kommissionens forslag er blevet mindre forpligtende.

2. Baggrund

Kommissionsformand Ursula von der Leyen tilkendegav i forbindelse med sit kandidatur til stillingen i sommeren 2019 et ønske om at fremlægge et forslag til en retsakt, der skulle sikre, at alle lønmodtagere i EU har en passende mindsteløn, som de kan leve for. Kommissionen har siden arbejdet for at introducere et sådant forslag.

Den 28. oktober 2020 fremsatte Kommissionen ved KOM-nr. 682 forslag til direktiv om passende mindstelønninger i den Europæiske Union.

Dansk sprogversion af forslaget er oversendt til Rådet den 2. november 2020.

Forslaget er fremsat med hjemmel i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) artikel 153(1) (b) og skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

Kommissionen har forud for fremsættelsen af forslaget – og i overensstemmelse med den faste procedure i TEUF artikel 154 og 155, jf. artikel 153 – gennemført to høringer af arbejdsmarkedets parter på europæisk plan, hvor parterne blandt andet har skulle tage stilling til, om de ønskede selv at indgå en fælles aftale om de af Kommissionen identificerede udfordringer. De europæiske arbejdsmarkedsparter har ikke kunne nå til enighed om at indlede forhandlinger med henblik på at indgå en fælles aftale på EU-niveau.

3. Formål og indhold

På EPSCO-rådsmødet den 6. december ventes formandskabets kompromisforslag om passende mindstelønninger i EU at være på dagsordenen til generel indstilling. Det forventes, at et stort flertal af medlemslande bakker op om den generelle indstilling.

Med forslaget ønsker Kommissionen at sikre, at arbejdstagere i EU har en tilstrækkelig løn til at garantere passende arbejds- og levevilkår samt at opbygge retfærdige og robuste økonomier og samfund.

Kommissionen fremhæver, at de laveste lønninger i mange medlemsstater ikke har fulgt med de øvrige lønninger i de seneste årtier. Samtidig har strukturelle tendenser, såsom globalisering, digitalisering og stigning i utraditionelle arbejdsformer, navnlig i servicesektoren, ført til øget jobpolarisering, hvilket igen har ført til en stigende andel af lavtlønnede job og job med beskedne kvalifikationskrav, hvilket har været med til at udhule de traditionelle kollektive overenskomstforhandlinger. Dette har ført til mere fattigdom blandt personer i arbejde ("working poor") og større lønforskelle.

Kommissionen anfører, at forslaget opstiller en ramme til forbedring af mindstelønningernes tilstrækkelighed og forbedring af arbejdstagernes adgang til beskyttede mindstelønninger med fuld respekt for nationale systemer, national kompetence, arbejdsmarkedets parter autonomi og frihed til at indgå overenskomster.

Kommissionens oprindelige forslag

Det af Kommissionen foreslåede direktiv består af 19 bestemmelser, inddelt i fire kapitler, med følgende indhold:

I **Kapitel I** er der indledende bestemmelser om:

- *Artikel 1* beskriver direktivets formål og afgrænsninger. Det fremgår, at direktivet fastsætter en ramme for:
 - a) fastsættelse af passende mindstelønninger.
 - b) arbejdstageres adgang til beskyttelse i form af lønninger fastsat ved kollektive overenskomster eller lovbestemt mindsteløn, hvor en sådan findes.
- Det fremgår, at direktivet hverken tilsidesætter den fulde respekt for parternes uafhængighed eller berører deres ret til at forhandle og indgå kollektive overenskomster.
- Det fremgår, at direktivet ikke berører medlemsstaternes mulighed for at fastsætte lovbestemte mindstelønninger eller fremme adgangen til beskyttelse af mindstelønninger gennem kollektive overenskomster.
- Det fremgår, at intet i direktivet gælder som en forpligtelse for de medlemsstater, hvor lønfastsættelsen udelukkende sikres via kollektive overenskomster, til at indføre en lovbestemt mindsteløn eller at gøre de kollektive overenskomster alment gældende.
- *Artikel 2* beskriver anvendelsesområdet. Det fremgår, at direktivet finder anvendelse for arbejdstagere, som har en ansættelseskontrakt eller et ansættelsesforhold som fastsat i gældende ret, ved overenskomst eller gældende praksis i de

enkelte medlemsstater under hensyntagen til den Europæiske Unions Domstols praksis.

- *Artikel 3* indeholder definitioner på mindsteløn; lovfastsat mindsteløn; kollektive overenskomstforhandlinger; kollektiv overenskomst og kollektiv overenskomstdækning.
- *Artikel 4* fastsætter bestemmelse om fremme af kollektive overenskomstforhandlinger om lønfastsættelse.
- Det fremgår, at for at øge overenskomstdækningen skal medlemsstaterne i samarbejde med arbejdsmarkedets parter som minimum træffe følgende foranstaltninger:
 - (a) fremme af opbygningen og styrkelsen af arbejdsmarkedets parters evne til at indgå i kollektive overenskomstforhandlinger om lønfastsættelse på sektorplan eller tværfagligt plan.
 - (b) tilskynde til konstruktive, meningsfulde og informerede forhandlinger om lønninger blandt arbejdsmarkedets parter.
- Det fremgår, at i medlemsstater, hvor overenskomstdækningen er på under 70 procent af arbejdstagerne, skal medlemsstater sørge for en ramme for grundforudsætninger for kollektive overenskomstforhandlinger, enten ved lov efter høring af arbejdsmarkedets parter eller efter aftale med dem, og udarbejde en handlingsplan til fremme af kollektive overenskomstforhandlinger. Handlingsplanen skal offentliggøres og meddeles Kommissionen.

I **kapitel II** er der bestemmelser rettet mod de medlemsstater, som har lovbestemt mindsteløn. Danmark er således ikke omfattet af disse bestemmelser.

- *Artikel 5* indeholder retningslinjer for, hvordan medlemsstater med lovbestemt mindsteløn sikrer, at mindstelønnen er tilstrækkelig ud fra en række kriterier – leveomkostninger, andelen af skatter og afgifter, sociale ydelser, det generelle niveau for bruttoløn og udviklingen i arbejdskraftens produktivitet. Medlemsstaterne skal oprette rådgivende organer, der skal rådgive de kompetente myndigheder om spørgsmål vedrørende lovbestemte mindstelønninger.
- *Artikel 6* giver medlemsstaterne mulighed for at tillade forskellige satser for de lovbestemte mindstelønninger for bestemte grupper af arbejdstagere. Medlemsstaterne skal holde disse varierende satser på et minimum og sikre, at enhver variation er ikke-diskriminerende, forholdsmæssig, begrænset i tid, hvis det er relevant, og objektivt og rimeligt begrundet i et legitimt mål. Medlemsstaterne kan endvidere tillade nedsatte satser ved lov, som reducerer lønnen til arbejdstagere til et niveau, der ligger under den lovbestemte mindsteløn, og de nedsatte satser skal være nødvendige, objektivt begrundede og forholdsmæssige.
- *Artikel 7* fastsætter, at medlemsstaterne skal tage de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at arbejdsmarkedets parter inddrages rettidigt og effektivt i fastsættelsen og ajourføringen af lovbestemte mindstelønninger, herunder gennem deltagelse i de rådgivende organer for så vidt angår:
 - a) udvælgelse og anvendelse af de kriterier og vejledende referencer, der er omhandlet i artikel 5 ved fastsættelse af de lovbestemte mindstelønninger.
 - b) ajourføringer af mindstelønninger.

- c) indførelse af varierende og nedsatte satser for de i artikel 6 omhandlede mindstelønninger.
 - d) indsamling af data og gennemførelse af undersøgelser med henblik på at give oplysninger til de myndigheder, der fastsætter lovbestemte mindstelønninger.
- *Artikel 8* fastsætter, at medlemsstaterne i samarbejde med arbejdsmarkedets parter skal tage følgende foranstaltninger for at forbedre arbejdstagernes adgang til beskyttelse af mindsteløn alt efter, hvad der er relevant:
 - a) styrke kontroller og inspektioner, som skal være forholdsmæssigt afpasset og ikke-diskriminerende.
 - b) udvikle vejledning til de håndhævende myndigheder.
 - c) sikre, at oplysninger om mindsteløn offentliggøres på en klar, forståelig og lettilgængelig måde.

Kapitel III indeholder horisontale bestemmelser, der retter sig mod samtlige medlemsstater.

- *Artikel 9* fastsætter, at medlemsstaterne i overensstemmelse med udbudsdirektiverne skal træffe passende foranstaltninger for at sikre, at økonomiske aktører ved udførelsen af offentlige udbud eller koncessionskontrakter udbetaler de lønninger, der er fastsat ved kollektive overenskomster for den pågældende sektor og det pågældende geografiske område og de lovbestemte mindstelønninger, hvor sådanne findes.
- *Artikel 10* fastsætter, at medlemsstaterne skal udvikle effektive dataindsamlingsværktøjer til at overvåge mindstelønningernes dækning og tilstrækkelighed. Medlemsstaterne skal årligt indberette følgende data til Kommissionen inden den 1. oktober:
 - (a) medlemsstater med lovbestemt mindsteløn skal oplyse om niveauet for den lovbestemte mindsteløn og andelen af arbejdstagere, der er dækket af den; varierende satser og andel af arbejdstagere dækket af disse; de eksisterende nedsatte satser samt den kollektive overenskomstdækningsgrad.
 - (b) medlemsstater med overenskomssystemer skal oplyse om fordelingen af deciler af mindstelønninger vægtet med andelen af dækkede arbejdstagere; den kollektive overenskomstdækningsgrad og lønniveauet for arbejdstagere uden beskyttelse af mindstelønninger gennem kollektive overenskomster og forholdet til lønniveauet for arbejdstagere, der har en sådan beskyttelse.
- Det fremgår endvidere af artikel 10, at medlemsstaterne skal fremlægge statistik og oplysninger opgjort efter køn, alder, handicap, virksomhedens størrelse og sektor. Kommissionen kan endvidere anmode medlemsstaten om yderligere oplysninger i hvert enkelt tilfælde, hvis den anser sådanne oplysninger for at være nødvendige for at overvåge den effektive gennemførelse af dette direktiv.
- Det fremgår videre, at medlemsstaterne skal sikre, at oplysninger om beskyttelse af mindstelønninger, herunder kollektive overenskomster og lønbestemmelser heri, er gennemsigtige og offentligt tilgængelige.

- Desuden fremgår det, at Kommissionen skal vurdere data og årligt rapportere til Rådet og Europa-Parlamentet. Endvidere fremgår det, at Beskæftigelseskomitéen årligt skal foretage en undersøgelse af fremme af kollektive overenskomstforhandlinger om lønfastsættelse og om mindstelønningernes tilstrækkelighed i medlemsstaterne.
- *Artikel 11* fastsætter, at uden det berører særlige klage- og tvistbilæggelsesprocedurer i henhold til relevante kollektive overenskomster, skal medlemsstaterne sikre arbejdstagere, herunder de, hvor arbejdsforholdet er ophørt, adgang til effektiv og upartisk tvistbilæggelse og ret til genoprejsning, herunder til passende kompensation i tilfælde af krænkelse af deres rettigheder i forbindelse med lovbestemte mindstelønninger eller beskyttelse af mindstelønninger gennem kollektive overenskomster.
- Det fremgår endvidere af artikel 11, at medlemsstaterne skal træffe de nødvendige foranstaltninger for at beskytte arbejdstagere, herunder arbejdstagerrepræsentanter, imod ugunstig behandling fra arbejdsgiverens side og eventuelle negative følger af en klage, der er indgivet til arbejdsgiveren eller af procedurer, der indledes med det formål at sikre overholdelse af de rettigheder, der er forbundet med lovbestemte mindstelønninger eller beskyttelse af mindstelønninger gennem kollektive overenskomster.
- *Artikel 12* fastsætter, at medlemsstaterne skal fastlægge regler om sanktioner for overtrædelse af nationale bestemmelser. Sanktionerne skal være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have en afskrækkende virkning.

Kapitel IV indeholder afsluttende bestemmelser om gennemførelse, evaluering og revision, ikke-forringelse og gunstigere bestemmelser samt ikrafttræden.

- *Artikel 13* fastsætter, at medlemsstaterne kan overlade arbejdsmarkedets parter at gennemføre dette direktiv, hvis de i fællesskab anmoder herom. Medlemsstaterne tager i så fald alle nødvendige skridt for at sikre, at de resultater, der tilstræbes med dette direktiv, til enhver tid garanteres.
- *Artikel 14* fastsætter, at medlemsstaterne skal sikre, at arbejdstagere og arbejdsgivere, herunder SMV'ere gøres opmærksomme på de nationale foranstaltninger til gennemførelse af dette direktiv.
- *Artikel 15* fastsætter, at Kommissionen skal evaluere direktivet 5 år efter datoen for direktivets gennemførelse. Evalueringen sendes til Europa-Parlamentet og Rådet med eventuelle forslag til lovgivningsmæssige ændringer.
- *Artikel 16* fastsætter, at direktivet ikke ændrer på medlemsstaternes adgang til at anvende eller indføre love og administrative bestemmelser, der er gunstigere for arbejdstagerne, eller til at fremme eller tillade anvendelsen af kollektive overenskomster, der er gunstigere for arbejdstagerne.
- *Artikel 17* fastsætter, at direktivet skal gennemføres 2 år efter direktivets ikrafttræden.
- *Artikel 18* fastsætter, at direktivet træder i kraft på tyvendedagen efter offentliggørelsen i Den Europæiske Unions Tidende.
- *Artikel 19* fastsætter, at direktivet er rettet til medlemsstaterne.

Der er under forhandlingerne i Rådets arbejdsgruppe sket en række ændringer i forhold til det af Kommissionen fremsatte direktivforslag. Der er følgende ændringer, som man fra dansk side ser positivt på:

Forslagets titel hedder nu "a framework for adequate minimum wages in the EU", hvilket understreger direktivets status af et rammedirektiv.

Der er sket en række præciseringer i artikel 1, der tydeliggør, at direktivet fastlægger rammer og procedurer og ikke konkret lønregulering. "Framework" er indsat i artikel 1, og det fremgår af forslaget, at "passende/tilstrækkelig" alene gælder i forhold til lovbestemt mindsteløn.

I artikel 2 er der medtaget en ændring, hvor det fremgår, at direktivet gælder "i forhold til arbejdstagere" og ikke "for arbejdstagere". Det understreger direktivets natur som et rammedirektiv, samt at der ikke gives individuelle rettigheder.

Fra regeringens side har vi sat spørgsmålstegn ved, om artikel 4, stk. 2, var i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Artikel 4, stk. 2, indeholder krav om, at medlemsstater med en overenskomstdækning på under 70 procent, skal sørge for gode forhold for kollektive forhandlinger og udarbejde en handlingsplan. Fra dansk side er det lykket at få en ændring ind i artikel 13, så det nu klart fremgår, at hvis medlemsstater vælger at lade arbejdsmarkedets parter implementere direktivet, så kan arbejdsmarkedets parter selv udarbejde en handlingsplan i henhold til artikel 4, stk. 2, uden indblanding fra regeringen, hvis arbejdsmarkedets parter i fællesskab anmoder herom.

Som teksten foreligger nu, er rapporteringskravene efter artikel 10 mindre omfattende end i Kommissionens udspil. Det betyder blandt andet, at oplysninger om mindstelønninger alene opgøres efter køn, alder, handicap, virksomhedens størrelse og sektor i den udstrækning, sådanne data allerede er tilgængelige. Endvidere skal medlemsstater med overenskomssystemer indberette data om den laveste lønsats efter kollektive overenskomster, der dækker lavtlønnede. Hertil kommer niveauet for løn for arbejdstagere, der ikke er omfattet af kollektive overenskomster i forhold til niveauet for overenskomstdækkede.

Det er samtidigt blevet tydeliggjort i artikel 11 og 12, at direktivet ikke indeholder nye rettigheder, der kan håndhæves.

Det bemærkes, at der fortsat forhandles i Rådets arbejdsgruppe, og at det foreliggende kompromisforslag således ikke er endeligt.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Forslaget skal vedtages både af Europa-Parlamentet (EP) og Rådet i den almindelige lovgivningsprocedure.

EP's beskæftigelsesudvalg har den 11. november 2021 stemt om udvalgets udkast til betænkning til Kommissionens forslag. Ordførerskabet er delt mellem EPP samt

S&D, og Beskæftigelsesudvalget har godkendt formuleringer, der vil øge direktivets forpligtigelser i forhold til Kommissionens oprindelige forslag, herunder særligt:

- At der lægges op til et forslag, der skal sikre - ikke blot passende - men også rimelige mindstelønninger i EU, som i det mindste sikrer en anstændig levestand.
- Under direktivets anvendelsesområde ønsker EP, at direktivet skal gælde alle arbejdstagere i Unionen.
- For så vidt angår artikel 4 om fremme af kollektiv forhandling foreslår EP meget detaljerede lovmæssige bestemmelser vedrørende kollektive aftalesystemer og fagforeningers rettigheder. EP ønsker endvidere, at medlemsstater, der ligger under en tærskel for kollektiv forhandling på 80 pct. skal at fremme kollektiv forhandling via en handlingsplan, der sikrer en overenskomstdækning på 80 pct. af alle arbejdstagere.
- EP lægger endvidere op til øget informationsforpligtelse i forhold til målsætningerne i handlingsplanen.

Ovenstående ønsker, som Europa-Parlamentet forventes at ville presse på for i den videre proces, vurderes at gå imod regeringens holdning.

Det bemærkes dog samtidig, at Europa-Parlamentet på nogle væsentlige punkter tager hensyn til specifikke danske og svenske bekymringer. Særligt lægges op til, at den for Danmark problematiske artikel 11 om adgang til erstatning og beskyttelse mod ugunstig behandling, kun skal gælde for systemer med lovbestemt mindsteløn og almengjorte overenskomster, dvs. ikke i Danmark og Sverige. Endvidere foreslår EP, at det alene er oplysninger om lovbestemt mindsteløn og almengjorte overenskomster, der skal gøres offentlig tilgængeligt.

Betænkningen ventes at passere Europa-Parlamentets plenar ultimo november. Når Europa-Parlamentet har fastlagt endelig holdning til forslaget, ventes trilogforhandlingerne at starte.

5. Nærhedsprincippet

Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF (Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde) artikel 153, stk. 1, litra b), om arbejdsvilkår, og forslaget skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294. Spørgsmålet om nærhedsprincippet er kun relevant, hvis EU overhovedet har kompetence til at regulere området. Forslag med hjemmel i artikel 153 skal i henhold til formålsbestemmelsen i artikel 151 respektere ”forskellene i national praksis, særlig på overenskomstområdet.”

Efter nærhedsprincippet kan EU handle på de områder, som ikke hører ind under dets enekompetence, hvis målene for den påtænkte handling ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne centralt, lokalt eller på regionalt plan, og hvor den påtænkte handlings omfang eller virkning bedre kan nås gennem EU-regulering, jf. TEUF artikel 5 (3). Forslaget må derfor i forhold til hver enkelt konkrete bestemmelse afvejes i forhold til nærhedsprincippet grundlæggende krav om, at der kun bør reguleres på EU-plan, hvis formålet ikke i tilstrækkelig grad kan nås på medlemsstatsniveau. Regulering af arbejdsvilkår efter artikel 153, stk. 2,

litra b), er omfattet af den såkaldte delte kompetence mellem Unionen og medlemsstaterne, jf. TEUF artikel 4, stk. 2, litra b).

Kommissionens vurdering

Kommissionens vurdering af forslaget forhold til nærhedsprincippet er indeholdt i forslaget begrundelse på side 7.

Adgang til mindstelønninger, der garanterer en anstændig levestandard, er ifølge Kommissionen et centralt element i passende arbejdsvilkår. Selv om løn på nationalt plan henhører under medlemsstaternes kompetence, er de store forskelle i standarderne for adgang til passende mindstelønninger en del af arbejdsvilkårene og skaber store forskelle i det indre marked, som ifølge Kommissionen bedst kan håndteres på EU-plan.

Kommissionen anfører, at arbejdstagerne i de fleste medlemsstater påvirkes af manglende tilstrækkelighed og/eller huller i dækningen for så vidt angår beskyttelse af mindstelønninger. Disse problemer berører både arbejdstagere i de lande, der har lovbestemte mindstelønninger, og arbejdstagere, der er underlagt kollektive overenskomstforhandlinger. Tilbagegangen i de kollektive overenskomstforhandlinger og den stigende polarisering af arbejdsmarkedene betyder, at det fremadrettet bliver mere vanskeligt at skabe lige vilkår i det indre marked og sikre, at konkurrencen er baseret på høje sociale standarder, innovation og produktivitetsforbedringer.

Mindstelønspolitikker har været underlagt multilateral overvågning inden for rammerne af det europæiske semester (beskæftigelsesstrategien), og EU har udstedt politiske retningslinjer til udvalgte medlemsstater. Selv om flere medlemsstater i de seneste år har taget skridt til at forbedre deres mindstelønsordninger, har de nationale foranstaltninger imidlertid ikke været tilstrækkelige til at løse problemet med manglende tilstrækkelighed og/eller dækning for så vidt angår beskyttelse af mindstelønninger. Det er Kommissionens opfattelse, at uden politisk handling på EU-plan kan de enkelte lande være meget lidt tilbøjelige til at forbedre deres fastsættelse af mindstelønninger, fordi de er af den opfattelse, at dette kan have en negativ indvirkning på deres eksterne omkostningskonkurrenceevne.

Med hensyn til at styrke mindstelønsordninger vil en indsats på EU-plan ifølge Kommissionen være mere effektiv end en indsats på nationalt plan. Den vil skabe klarere forventninger, sikre, at fremskridtene ikke foregår delvist eller ujævnt, og styrke tilliden mellem medlemsstaterne og arbejdsmarkedets parter. Dette vil bidrage til at skabe det nødvendige momentum til en reform af mindstelønsordninger på nationalt plan. En indsats på EU-plan vil derfor bidrage til at sikre lige konkurrencevilkår i det indre marked ved at hjælpe med at imødegå store forskelle i mindstelønningernes dækning og tilstrækkelighed, som ikke er begrundet i de underliggende økonomiske forhold. Dette kan ikke i tilstrækkelig grad opnås gennem en ukoordineret indsats fra medlemsstaternes side.

Ved det foreslåede direktiv fastsættes der en ramme for minimumsstandarder, og medlemsstaternes beføjelser til at fastsætte højere standarder respekteres, uden at

dette ifølge Kommissionen berører den rolle, som arbejdsmarkedets parter kan have i medlemsstaterne i overensstemmelse med nationale traditioner og med fuld respekt for arbejdsmarkedets parters aftalefrihed. I overensstemmelse med artikel 153, stk. 2, litra b), i TEUF vil det foreslåede direktiv støtte og supplere medlemsstaternes indsats gennem minimumsforskrifter for en gradvis gennemførelse.

Regeringens vurdering

Det er efter regeringens opfattelse væsentligt, at parternes aftalefrihed på lønområdet fuldt ud respekteres. Afsnittet om social- og arbejdsmarkedspolitikken (afsnit X) i TEUF indeholder i formålsbestemmelsen en formulering, der fremhæver parternes aftalefrihed og deres rolle: Ifølge artikel 151 ”iværksætter Unionen og medlemsstaterne foranstaltninger, der tager hensyn til forskellene i national praksis, særligt på overenskomstmrådet”. Bestemmelsen kan siges at afspejle nærhedsprincippet. Vurderingen af, om nærhedsprincippet er overholdt, skal derfor ses i lyset af, om forslaget fuldt ud respekterer aftalefriheden.

Regeringen er på den baggrund delvist uenig i Kommissionens vurdering af, at nærhedsprincippet er overholdt, idet regeringen stiller spørgsmål ved, om de dele af forslaget, der vedrører fremme af kollektive forhandlinger ved en overenskomstdækning under 70 procent (artikel 4, stk. 2) og håndhævelse (artikel 11 og 12) er i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Som Kommissionen selv fremhæver i begrundelsen til forslaget, er der i lande med høj overenskomstdækning bedre resultater end i andre lande i form af højere løn, færre lavtlønnede mv., og forslaget til direktiv tager i vidt omfang højde herfor i form af ønske om at fremme kollektive forhandlinger og ved ikke at pålægge indførelse af lovbestemt mindsteløn. Efter regeringens opfattelse kan successen for en model som den danske tilskrives, at staten overhovedet ikke blander sig i rammerne for overenskomsterne eller i håndhævelsen heraf, således at parterne har det fulde ansvar herfor.

Artikel 4, stk. 2, læst sammen med betragtning 19, indebærer umiddelbart, at rammer til fremme af kollektive forhandlinger skal ske ved lov eller trepartsaftale. Denne konstatering står dog tilsyneladende i modsætning til direktivforslagets artikel 13, hvorefter det kan overlades til arbejdsmarkedets parter at gennemføre direktivet.

I kompromisteksten i Rådet er der sket en henvisning fra artikel 13 til artikel 4, stk. 2, der gør det klart, at arbejdsmarkedets parter kan overlades at implementere artikel 4, stk. 2.

Efter forslagets artikel 11, stk. 1, skal medlemsstaterne sikre, at arbejdstagere har adgang til effektiv og upartisk tvistbilæggelse og en ret til genoprejsning, herunder til passende kompensation, i tilfælde af krænkelse af deres rettigheder i forbindelse med lovbestemte mindstelønninger eller beskyttelse af mindstelønninger gennem kollektive overenskomster, uden at dette berører særlige klage- og tvistbilæggelsesprocedurer i henhold til relevante kollektive overenskomster. Endvidere skal medlemsstaterne efter stk. 2 sikre, at arbejdstagerne beskyttes mod ugunstig behandling fra arbejdsgiverens side og eventuelle negative følger af en klage, der er indgivet til arbejdsgiveren, eller af procedurer, der indledes med det formål at sikre

overholdelse af de rettigheder, der er forbundet med lovbestemte mindstelønninger eller beskyttelse af mindstelønninger gennem kollektive overenskomster. Det er uklart, om en arbejdstager i et land uden lovbestemt mindsteløn har mulighed for at håndhæve en mindsteløn i en kollektiv overenskomst, selv om arbejdstageren ikke er omfattet af overenskomsten, fordi vedkommende er ansat på en arbejdsplads uden overenskomst. Direktivforslaget synes således ikke på dette punkt at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet, idet sikring af løn ved kollektiv overenskomst fungerer mest effektivt, når arbejdsmarkedets parter selv er ansvarlig for håndhævelse. Det er ikke tilstrækkeligt, at det i artikel 11, stk. 1, står, at bestemmelsen ikke berører håndhævelsesmekanismer i kollektive overenskomster, idet bestemmelsen kan forstås som adgang til at gå til domstolene parallelt med overenskomsternes egne konfliktløsningsmekanismer. Bestemmelsen om straf i artikel 12 kan også føre til, at der skal idømmes straf i en situation, hvor man ellers ville løse det ved mægling og forlig.

I formandskabets kompromistekst er det præciseret, at artikel 11 og 12 gælder i det omfang, der findes nationale regler om mindstelønsbeskyttelse, der er blevet overtrådt. Det er således blevet tydeliggjort, at direktivet ikke giver nye rettigheder, der kan håndhæves. Nærhedsprincippet vurderes derved at være respekteret.

6. Gældende dansk ret

I Danmark reguleres løn- og arbejdsvilkår gennem kollektive overenskomster. Der er i Danmark ikke lovfastsat mindsteløn, og der er heller ikke almengjorte overenskomster. I Danmark gælder overenskomsterne for de parter, som har indgået dem, eller som har tiltrådt dem. Overenskomsterne har endvidere en afsmittende virkning på den del af arbejdsmarkedet, som ikke er dækket af kollektive overenskomster.

I Danmark er der i henhold til grundloven foreningsfrihed, og fagforeninger og arbejdsgiverorganisationer skal ikke godkendes af staten, ligesom staten ikke fører registre over fagforeninger, arbejdsgiverorganisationer eller indgåede kollektive overenskomster, som er private aftaler. Staten fastsætter ikke rammer for at fremme kollektive forhandlinger. Staten finansierer dog Forligsinstitutionen og Arbejdsretten.

Aftaleparterne i en kollektiv overenskomst vil på arbejdstagerside som hovedregel være en fagforening, mens det på arbejdsgiverside kan være den enkelte arbejdsgiver/virksomhed eller en arbejdsgiverorganisation. En overenskomstdækket arbejdsgiver er forpligtet til at give alle ansatte, som arbejder inden for overenskomstens faglige område, overenskomstmæssige vilkår. Hvis virksomheden ansætter en person, der ikke er medlem af den fagforening, som virksomheden har indgået overenskomst med, skal denne person have de samme løn- og ansættelsesvilkår, som gælder for de øvrige ansatte på virksomheden.

Hvis en arbejdsgiver ikke er medlem af en arbejdsgiverorganisation, kan en fagforening søge at indgå overenskomst med den enkelte arbejdsgiver. Sådanne overenskomster mellem en enkelt arbejdsgiver og en fagforening indgås oftest som såkaldte "tiltrædelsesoverenskomster". Med en tiltrædelsesoverenskomst forpligter

arbejdsgiveren sig til at følge den til hver tid gældende overenskomst inden for det relevante faglige område.

De danske regler for, hvornår der kan tages kollektive kampskridt er ganske liberale i forhold til andre EU-lande. Fx er der ikke et absolut krav om, at det pågældende forbund har medlemmer beskæftiget på virksomheden. Det er tilstrækkeligt, at forbundet har en overenskomst på området. Der er også forholdsvis vide rammer for at iværksætte sympatikonflikter. Dette medfører, at konfliktretten er et effektivt middel til at indgå overenskomster og et incitament til at melde sig ind i en arbejdsgiverorganisation.

Et meget vigtigt element i den danske model er fredspligten, der betyder, at når der er indgået en kollektiv overenskomst, kan der ikke lovligt finde arbejdsstandsninger sted, så længe overenskomsten løber. Denne fredspligt er én af årsagerne til, at det danske arbejdsmarked er meget fredeligt med få arbejdskonflikter. En del af den danske arbejdsmarkedsmodel er konfliktløsningssystemet. Der skelnes mellem interessekonflikter og retskonflikter.

Interessekonflikter er konflikter, hvor arbejdet ikke er overenskomstdækket, men hvor en fagforening forsøger at opnå overenskomst. Interessekonflikter mægles af Statens Forligsinstitution, som er reguleret i lov om mægling i arbejdsstridigheder, mens spørgsmål om hvorvidt kollektive kampskridt er lovlige, behandles af Arbejdsretten.

Retskonflikter er konflikter, hvor der foreligger en overenskomst, men hvor der enten er overenskomstbrud eller uenighed om fortolkningen af en overenskomst mellem overenskomstens parter. Disse forhold reguleres efter lov om Arbejdsretten og faglige voldgiftsretter. Arbejdsretten behandler bl.a. sager om overtrædelse af kollektive overenskomster om løn- og arbejdsforhold, mens faglige voldgiftsretter behandler sager om fortolkning og forståelse af kollektive overenskomster og sager om overenskomstbrud, hvis parterne er enige om, at de skal behandles ved faglig voldgift.

Det følger af den danske retsplejelov, at fagforeninger kan optræde som mandatarer for deres medlemmer i sager vedrørende medlemmernes ansættelses- og arbejdsvilkår m.m. Det følger endvidere af almindelige forenings- og arbejdsretlige principper, at en fagforening i kraft af lønmodtagerens medlemsskab er beføjet til at handle på lønmodtagerens vegne. Arbejdsgiverorganisationer kan på lignende vis repræsentere virksomheder.

Når en arbejdsgiver indgår en overenskomst med en fagforening, er det som nævnt et generelt princip, at overenskomsten finder anvendelse i forhold til alle ansatte på en arbejdsplads, som udfører arbejde inden for det faglige område – uanset om den ansatte er medlem af den fagforening, som har indgået overenskomsten.

Det er aftaleparterne, der skal sikre overenskomsters overholdelse. Det er således aftaleparterne, som har rettigheder og pligter i henhold til overenskomsterne. Det sikrer stabilitet, tillid og effektivitet.

Det betyder også, at det er aftaleparterne, som har retten til at føre sager for Arbejdsretten eller faglige voldgiftsretter, hvor der ikke er enighed om overholdelse af overenskomsten. Det er organisationerne, der har indgået de pågældende overenskomster, og fagforeningen har påtaleretten, fordi sagen handler om brud på den aftale, som fagforeningen har indgået.

Hvis en organisation ikke agter at forfølge en sag om brud på overenskomsten, kan den organiserede eller uorganiserede lønmodtager selv anlægge en sag ved de almindelige domstole om overtrædelse af den individuelle ansættelseskontrakt, som overenskomsten er en integreret del af. Men lønmodtageren kan som individ kun i særlige tilfælde anlægge en sag ved Arbejdsretten eller ved en faglig voldgiftsret, hvor sagen indebærer overenskomstfortolkning.

Arbejdsretten og de faglige voldgiftsretter kan idømme en bod og efterbetaling af løn mv. for brud på overenskomsten. Efter lov om Arbejdsretten og faglige voldgiftsretter kan domme og forlig indgået for Arbejdsretten eller faglige voldgifter fuldbyrdes efter retsplejelovens regler om tvangsfuldbyrdelse.

Efter aftalelovens § 36 kan en individuel aftale ændres eller tilsidesættes helt eller delvis, hvis den vil være urimelig eller i strid med redelig handle måde at gøre gældende. Da det beror på en meget konkret vurdering, og da retspraksis er sparsom, kan der ikke siges noget generelt om, hvad der er en urimelig løn.

For så vidt angår statistiske oplysninger om løn, er Danmark Statistik ansvarlig for dataindsamling i Danmark. Danmarks Statistik offentliggør årligt oplysninger om lønmodtagernes lønninger fordelt efter uddannelse, arbejdsfunktion, område, branche og alder for hele arbejdsmarkedet. Statistikken omfatter lønmodtagere ansat på normale vilkår i den offentlige sektor og i virksomheder/organisationer med mindst 10 fuldtidsbeskæftigede, dog ikke virksomheder i landbrug og fiskeri.

Danmarks Statistik behandler også data fra SKAT's indkomstregister, som indeholder oplysninger for alle lønmodtagere der arbejder i danske virksomheder, herunder også personer der bor i udlandet.

Danmarks Statistik registrerer ikke oplysninger om overenskomster mellem arbejdsgivere og faglige organisationer.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Det fremgår af forslaget, at medlemsstaterne kan overlade implementeringen af direktivet til arbejdsmarkedets parter, hvis de i fællesskab anmoder herom. I overensstemmelse med TEUF artikel 153, stk. 3, skal staten dog være i stand til at sikre de resultater, der er foreskrevet i det pågældende direktiv. Det vil sige, at staten om nødvendigt skal lovgive, hvis direktivet giver rettigheder til lønmodtagere, som de ikke har i medfør af overenskomster.

Kompromisforslaget i Rådet giver ikke rettigheder til lønmodtagere, som de ikke har i medfør af overenskomster. Dette har været særligt relevant i forhold til artikel

11 om håndhævelse, da det i Kommissionens oprindelige forslag var uklart, om denne artikel kunne give lønmodtagere en individuel påtaleret til at håndhæve en overenskomst ud over den mulighed, der i dag eksisterer efter Arbejdsretsloven. Efter forhandling i Rådet fremgår det nu eksplicit, at artikel 11 om håndhævelse kun gælder i det omfang, at der nationalt findes regler om mindstelønsbeskyttelse. Artikel 11 om håndhævelse og artikel 12 om sanktioner berører ikke gældende regler i Arbejdsretsloven.

Det fremgår af direktivforslaget, at såfremt overenskomstdækningen på arbejdsmarkedet kommer under 70 procent af arbejdstagerne, skal medlemsstater sørge for en ramme for grundforudsætninger for kollektive overenskomstforhandlinger, enten ved lov efter høring af arbejdsmarkedets parter eller efter aftale med dem, og udarbejde en handlingsplan til fremme af kollektive overenskomstforhandlinger. Danmark har allerede en række ”grundforudsætninger” i form af hovedaftaler på arbejdsmarkedet, Arbejdsretsloven, Forligsmandsloven, mm.

Efter forhandling i Rådet fremgår det nu også eksplicit af artikel 13 om implementering, at muligheden for at overlade implementeringen af direktivet til arbejdsmarkedets parter også gælder i forhold til fx udarbejdelsen af en handlingsplan til fremme af kollektive overenskomstforhandlinger. Henvisningen fra artikel 13 til artikel 4, stk. 2 gør det også klart – som Kommissionen i øvrigt i svar af 7. april 2021 på Folketingets begrundede udtalelse har bekræftet – at medlemsstater i henhold til artikel 13 også kan overlade implementeringen af rammer for grundforudsætninger for kollektive overenskomstforhandlinger til arbejdsmarkedets parter, hvis de i fællesskab anmoder herom.

Det kan ikke afvises, at det vil være nødvendigt med lovgrundlag for tilvejebringelse af data i henhold til artikel 10. Det vil afhænge af den endelige udformning af direktivteksten.

Der er i formandskabets forslag krav om, at medlemsstaterne skal sikre, at oplysninger om beskyttelse af mindsteløn er offentligt tilgængelige på en omfattende og let tilgængelig måde. Arbejdsmarkedets parter vil skulle bidrage til denne oplysningspligt.

Konsekvenser for arbejdsmarkedet

På det foreliggende grundlag vurderes Rådets kompromistekst ikke at få umiddelbare konsekvenser for reguleringen af den danske arbejdsmarkedsmodel. I Rådets kompromistekst lægges der ikke op til at give lønmodtagere ret til mindsteløn, hverken ved lov eller overenskomst, hvilket der heller ikke er hjemmel til i Traktaten, jf. TEUF artikel 153, stk.5. Der er under forhandling i Rådet efter stærkt pres fra Danmark og Sverige sket væsentlige præciseringer af direktivteksten, der understreger direktivets karakter af et rammedirektiv samt understreger, at direktivet ikke giver nye rettigheder (artikel 11 og 12). Disse præciseringer vurderes at minimere risikoen for, at den danske model indirekte udfordres på et senere tidspunkt gennem EU-Domstolens fortolkning.

Det kan imidlertid aldrig med fuldstændig sikkerhed udelukkes, at uklarheder i det endelige direktiv kan føre til afgørelser fra EU-Domstolen, der kan berøre den danske arbejdsmarkedsmodel. Det er umiddelbart uden fortilfælde i EU at regulere et område på en indirekte måde i form af procedurer, fordi EU ikke har kompetence til direkte regulering, og der er derfor heller ikke domspraksis fra beslægtede områder.

Økonomiske konsekvenser og konsekvenser for erhvervslivet

I forslaget lægges der op til, at medlemsstaterne skal fremlægge statistik og oplysninger om mindstelønninger opgjort efter køn, alder, handicap, virksomhedens størrelse og sektor.

Efter forhandling i Rådet fremgår det nu, at rapporteringskrav vedr. statistik og oplysninger er mindre omfattende end i Kommissionens udspil, bl.a. skal oplysninger om mindstelønninger alene opgøres efter køn, alder, handicap, virksomhedens størrelse og sektor i den udstrækning, sådanne data er tilgængelige. Alle medlemsstater skal indberette data om overenskomstdækning. Endvidere skal medlemsstater med overenskomssystemer indberette data om den laveste lønsats efter kollektive overenskomster, der dækker lavtlønnede samt niveauet for løn for arbejdstagere, der ikke er omfattet af kollektive overenskomster i forhold til niveauet for overenskomstdækkede. Fremlæggelse af statistik og oplysninger om mindstelønninger efter det nuværende kompromisforslag forventes at medføre mindre administrative byrder i forhold til Kommissionens oprindelige forslag. Omfanget heraf vil afhænge af direktivets endelige udformning.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

En vedtagelse af forslaget skønnes ikke at have andre væsentlige konsekvenser og ventes ikke at berøre beskyttelsesniveauet i Danmark.

8. Høring

Det af Kommissionen fremsatte direktivforslag har været sendt i høring hos EU-Specialudvalget for Arbejdsmarkedet og Sociale Forhold ifm. udarbejdelse af Grund- og Nærhedsnotatet. Der er modtaget høringssvar fra Fagbevægelsens Hovedorganisation (FH), Dansk Arbejdsgiverforening (DA), KL, Danske Regioner, Medarbejder- og Kompetencestyrelsen (MEDST) (som arbejdsgiver), Akademikerne, Ledernes Hovedorganisation (Lederne), Finanssektorens Arbejdsgiverforening (FA) samt ITD – Brancheorganisation for den danske vejgodstransport, ITD Arbejdsgiver (samlet herefter ITD).

Høringssvar fra medlemmerne af EU-Specialudvalget for Arbejdsmarkedet og Sociale Forhold er opsummeret nedenfor.

Hjemmel

FH vurderer generelt, at direktivforslaget er stærkt problematisk og kan få alvorlige konsekvenser for den danske arbejdsmarkedsmodel. FH vurderer ikke, at der er hjemmel til at fremsætte forslag om løn, men at TEUF art. 153, stk. 5, undtager løn fra regulering. FH anser det for at være yderst problematisk, at Kommissionen ikke respekterer undtagelsen i traktaten og er bekymret for, at lovgivning på dette om-

råde vil blive starten på en glidebane, og at EU vil kunne lovgive om andre elementer i artikel 153, stk. 5. FH bemærker, at ændringer i teksten i direktivforslaget ikke vil ændre på problemstillingen i forhold til hjemmel, hvorfor det ikke er muligt for FH at pege på ændringsforslag, der vil gøre direktivforslaget acceptabelt. FH henviser endvidere til Den Sociale Søjle og bemærker, at den blev vedtaget med en udtrykkelig forsikring om, at søjlen ikke er juridisk bindende.

DA bemærker med henvisning til Lissabontraktaten, at EU ikke har kompetence til at beskæftige sig med medlemsstaternes lønforhold, og at lønforhold er et anliggende, som suverænt er forbeholdt medlemsstaterne. DA bemærker, at forslaget er konstrueret på en kunstig måde, hvor mindsteløn skal reguleres indirekte gennem EU-fastsatte kriterier, krav om indrapportering af lønstatistik og krav om handlingsplaner m.v. DA anfører, at Kommissionens forsøg på at omgå den manglende hjemmel i traktaten har resulteret i et usammenhængende og uklart forslag, der tvinger medlemsstaterne til at lovgive om lønforhold og efterlader en meget stor risiko for, at det fremover bliver EU-Domstolen, der afgør, om kollektive overenskomster i Danmark lever op til EU-fastsatte standarder.

KL er af den opfattelse, at Kommissionen med henvisning til TEUF artikel 153, stk. 1, litra b, og stk. 2, fortsat ikke i tilstrækkelig grad har redegjort for direktivets juridiske grundlag, dels fordi der kan rejses spørgsmål om, hvorvidt der er tale om "arbejdsvilkår", og dels fordi det gennem et direktiv ikke kan garanteres, at EU-Domstolen ikke senere vil fortolke på, hvad rammebetingelserne for en passende mindsteløn er og herved påvirke løndannelsen. KL er således meget bekymret for, at det vil føre til en glidebane i forhold til, hvor langt EU kan gå i forhold til spørgsmålet om løndannelse i Danmark.

Danske Regioner bemærker, at det er uklart, hvorvidt Kommissionen har hjemmel til at indføre det foreslåede direktiv om mindsteløn og er bekymret for, at initiativet om mindsteløn kun er det første i en række af initiativer, hvor rækkevidden for EU-direktiver om arbejdsmarkedsforhold udvides til områder, der er væsentlige i forhold til den danske model, og som håndteres af arbejdsmarkedets parter. Danske Regioner finder, at der er tale om en glidebane i forhold til EU's kompetence, og at forslaget bør afvises.

Akademikerne bemærker, at direktivet ikke respekterer TEUF artikel 153, stk. 5, ligesom Akademikerne ikke finder, at direktivforslaget ligger inden for rammerne af de beføjelser, der er overladt til EU i den danske tiltrædelseslov.

Lederne finder ikke, at Kommissionen har lovhjemmel til direktivforslaget og er af den overbevisning, at forslaget vil være så ødelæggende for den danske model, at det ikke fremtidigt vil være muligt at opretholde modellen i sin eksisterende form. Lederne er af den opfattelse, at direktivet, som er meget vidtrækkende, ud fra et legalitetshensyn bør hvile på et klart - og uomtvisteligt - juridisk grundlag, hvilket Lederne ikke anser, at det nuværende grundlag lever op til.

FA stiller tillige spørgsmålstejn ved hjemmelsgrundlaget, idet FA angiver, at Kommissionens forslag rejser bekymring for, i hvilket omfang EU-lovgivning om

løn er i overensstemmelse med TEUF artikel 153, der overlader regulering af løn til arbejdsmarkedets parter.

MEDST vurderer ikke, at der er hjemmel i TEUF artikel 153, stk. 5 til et direktiv, der vedrører lønforhold og angiver, at det medfører en risiko for at skabe præcedens for yderligere regulering af denne bestemmelses undtagelser, herunder organisationsret og retten til kollektive kampskridt.

ITD bemærker, at Kommissionens forslag balancerer ønsket om forbedring af arbejdsvilkår over for Kommissionens manglende kompetence til direkte at påvirke lønniveauer i medlemsstaterne ved at sikre, at medlemsstaterne bliver forpligtet, samtidig med at forslaget fremlægges med stor respekt for de forskellige landes arbejdsmarkedsmodeller.

Direktivets formål

FH, DA, KL og Akademikerne bakker op om formålet med Kommissionens initiativ. FH, DA og KL bemærker, at forslaget ikke er proportionelt eller løser de problemer, det sigter på at løse. FH foreslår, at man ser på andre veje til at nå målet om at sikre adgang til rimelige mindstelønninger og fremme af kollektive aftaler og øget overenskomstdækning.

KL og FA ser helst, at problemstillingerne bliver håndteret gennem det europæiske semester, hvor Kommissionen kan give landespecifikke anbefalinger. Her vil medlemsstaterne kunne bruge den åbne koordinations metode til at fremme passende lønniveauer, ud fra forholdene i de enkelte medlemsstater, og på en mindre indgribende måde end den, Kommissionen anvender.

ITD bakker op om initiativer, der kan være med til at forbedre arbejdsvilkår for chauffører og personale ansat i transportsektoren, og som samtidig bekæmper social dumping. ITD finder det positivt, at Kommissionen med sit forslag ønsker at fremme opbygningen og styrkelsen af arbejdsmarkedets parter evne til at indgå i kollektive overenskomstforhandlinger om lønfastsættelse på sektorplan eller tværfagligt plan med henblik på at øge den kollektive overenskomstdækning.

Direktivets indhold

KL anerkender, at Kommissionen i artikel 1, stk. 3, har forsøgt at undtage medlemsstater, hvis lønfastsættelse alene sker gennem kollektive overenskomster. Indhold og rækkevidde vil dog i sidste ende være op til EU-Domstolen at afgøre, hvorfor KL ikke føler sig tilstrækkeligt betrygget i, at direktivet ikke får en konsekvens for den danske model og løndannelsen på det kommunale arbejdsmarked. FH bemærker i forhold til samme bestemmelse, at indholdet ikke betyder, at Danmark er undtaget fra at leve op til bestemmelserne i direktivet, men at Danmark – med henvisning til, at direktivet skal sikre ”arbejdstageres adgang til beskyttelse af mindstelønninger i form af lønninger fastsat ved kollektive overenskomster eller i form af en lovbestemt mindsteløn, hvor en sådan findes” – ikke kan leve op til krav om, at alle arbejdstagere er sikret en mindsteløn. FH bemærker, at en vedtagelse af direktivet, kan føre til, at Danmark må indføre lovgivning for at leve op til formålet med direktivet. DA bemærker, at bestemmelsen efterlader stor usikkerhed i forhold til lønmodtagere, der

hverken er dækket af en kollektiv overenskomst eller lovbestemt mindsteløn, og at der er en betydelig risiko for, at Danmark kan blive nødt til at regulere disse lønmodtageres lønvilkår gennem lovgivning. Akademikerne bemærker ift. artikel 1, stk. 3, at skulle direktivet blive vedtaget, vil det være helt centralt, at det til stadighed sikres, at der ikke består nogen pligt til at lovgive om mindstelønninger i medlemsstater, hvor lønfastsættelsen sikres ved kollektive overenskomster, heller ikke ved eventuelle efterfølgende ændringer af direktivet. FA bemærker med præambel 4's henvisning til den sociale søjle, at der åbnes op for "dynamisk fortolkning" af direktivet fra EU-Domstolens side, og dermed risikerer denne betragtning at underminere undtagelsen i artikel 1, stk. 3, og dermed at underminere kollektive aftalemodeller som den danske model.

ITD bemærker, at man er glad for, at forslaget ikke pålægger Danmark at indføre en mindsteløn, og at der med forslaget indføres en klar skelnen mellem de forskellige landes arbejdsmarkedsmodeller, når det kommer til forpligtelserne, således at der tages hensyn til medlemsstaternes traditioner og love på deres respektive arbejdsmarkeder.

DA bemærker i forhold til artikel 2 om direktivets anvendelsesområde, at det kan medføre uklarhed, som giver mulighed for, at EU-Domstolen på et senere tidspunkt vil forholde sig autoritativt til spørgsmålet om, hvem der kan støtte ret på direktivet.

FH, DA og KL, Akademikerne, FA fremhæver alle direktivets artikel 4 (om fremme af kollektive forhandlinger) og 11 (om ret til genoprejsning og beskyttelse mod ugunstig behandling) og anfører, at ansvaret for områder i Danmark, der i dag hører under parternes kompetence, hermed vil overgå til regeringen, og derved fratage arbejdsmarkedets parter deres autonomi. Fx ved at forpligte regeringen til at lave en offentlig handlingsplan for at fremme kollektive forhandlinger. Selvom det er nævnt i forslaget, at rammen om de kollektive forhandlinger kan ske efter aftale med parterne, er direktivet rettet mod medlemsstaterne, og det vil betyde, at det bliver regeringen, der har ansvaret for overenskomstdækningen i Danmark. DA understreger, at pligten til at sikre regler for konfliktløsning m.v. i artikel 11 ikke er betinget af, at overenskomstdækningen falder til under 70 procent. DA fremhæver, at lovregulering om adgangen til at få behandlet sager om mindsteløn i kollektive overenskomster vil bryde med den arbejdsdeling, der er i Danmark mellem arbejdsmarkedets parter og det politiske system, hvor denne type regler er fastsat ved aftale og ikke ved lovgivning. KL er bekymret for, hvilke konsekvenser bestemmelsen kan få for det fagretlige system i Danmark samt EU-Domstolens potentielle fortolkning. Bestemmelsen kan ifølge KL medføre store udfordringer i forhold til de principper, som det fagretlige system bygger på. Såfremt staten bliver pålagt at sikre en rettlighed for alle lønmodtagere, vil det sætte systemet under et stort pres. FA bemærker, at artikel 11, stk. 2, handler om beskyttelse af tillidsrepræsentanter, som hører hjemme i de kollektive overenskomster under ingen omstændigheder bør fastsættes ved lovgivning.

MEDST fremhæver tillige direktivets artikel 4 og bemærker, at der er en risiko for regulering af den danske aftalemodel.

For så vidt angår grænsen på 70 procent i artikel 4, stk. 2, angiver KL og Akademikerne, at det er uklart, hvordan de 70 procent skal beregnes. Det er ifølge KL afgørende, om 70 procent-overenskomstdækningen inkluderer alle arbejdstagere i Danmark, eller om det skal opgøres på sektorer eller brancher. Formuleringen åbner op for, at EU-Domstolen kan fortolke dette forhold bredt og til mulig skade for den danske model.

DA og KL anfører, at formålet med, indholdet og konsekvenserne af artikel 9 om udbud synes uklare.

I forhold til direktivets artikel 10 om monitorering og dataindsamling stiller KL spørgsmål ved de data, der skal indhentes, herunder om ansatte der er medlem af en faglig organisation. DA finder det uklart, hvad formålet er med indrapporteringspligten, og hvad Kommissionen skal bruge oplysningerne til, når de ikke kan pålægge bestemte lønniveauer i medlemsstaterne. Desuden anfører DA, at forslaget vil pålægge erhvervslivet nye byrder, som henset til det uklare formål er uforholdsmæssigt store.

ITD finder, at det er et godt og vigtigt element, at Kommissionen ønsker et nærmere indblik i lønniveauerne i de forskellige medlemsstater. Det er for ITD en forudsætning for et velfungerende indre marked, at der på EU-plan vedtages lovgivning, som hæver niveauet på de nationale arbejdsmarkeder, da situationen på andre landes arbejdsmarkeder har stor betydning for danske virksomheder, som opererer på det samme marked.

FH, DA og KL, FA, Lederne lægger vægt på, at mange uklarheder i direktivet – bl.a. om evt. individuelle rettigheder, anvendelsesområdet og definitioner – i tvivlstilfælde vil efterlade fortolkningsrum til EU-Domstolen. Det anføres, at det ikke kan garanteres, at EU-Domstolen vil holde sig fra at fortolke på bestemmelser om forhold, som i Danmark udelukkende bliver håndteret af arbejdsmarkedets parter gennem kollektive overenskomster og aftaler.

MEDST bemærker tillige, at man ikke er blevet overbevist af Kommissionens forsøg på at forsikre imod efterfølgende afgørelser fra EU-Domstolen og henviser til, at EU-Domstolen har en historie for udvidende fortolkninger.

KL og Akademikerne finder det uklart, om direktivet giver en individuel rettighed, der giver den enkelte lønmodtager mulighed for at føre en sag ved EU-Domstolen vedrørende en medlemsstats manglende overholdelse af rammerne for en passende mindsteløn.

Nærhedsprincippet

DA opfordrer Folketinget til grundigt at vurdere, om forslaget fra Kommissionen iagttager nærhedsprincippet. Det er DA's vurdering, at målet bedst vil kunne løses nationalt.

ITD er glad for, at forslaget ikke pålægger Danmark at indføre en mindsteløn, og at der med forslaget indføres en klar skelnen mellem de forskellige landes arbejdsmarkedsmodeller, når det kommer til forpligtelserne, således at der tages hensyn til medlemsstaternes traditioner og love på deres respektive arbejdsmarkeder.

Opfordring til den danske regering

FH opfordrer den danske regering til at arbejde imod EU-lovgivning om løn, da en manglende respekt for undtagelsen i Traktatens art. 153, stk. 5, vil være begyndelsen på en glidebane, der kan skade den danske arbejdsmarkedsmodel.

KL forventer, at Rådets Juridiske Tjenestes gennemgang af det juridiske grundlag vil vise, at EU ikke har det fornødne juridiske grundlag til at vedtage direktivet. I givet fald mener KL, den danske regering bør overveje at trække det gule kort – mekanismen for kontrol med anvendelsen af nærhedsprincippet.

Med henvisning til manglende hjemmelsgrundlag og uden klare undtagelser opfordrer Lederne regeringen til at forhindre, at direktivforslaget vedtages.

MEDST henstiller til, at Beskæftigelsesministeriet indtager en kritisk position over for Kommissionens nyeste version af et initiativ om fair minimumsløn, både ift. indholdet af direktivforslaget men også hvorvidt der er hjemmel til at vedtage direktivet.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Siden forslagets fremsættelse er der afholdt 16 arbejdsgruppemøder om sagen i Rådet. Gennem forhandlingerne har en række lande udtrykt skepsis og fremsat ønsker og krav til justering af Kommissionens udkast. Det slovenske formandskab har i høj grad efterkommet ønskerne fra denne gruppe af skeptiske lande. Det forventes af den grund, at et kvalificeret flertal i Rådet på nuværende tidspunkt vil kunne støtte en generel indstilling i Rådet. Forslaget forventes derfor sat på dagsordenen til generel indstilling på EPSCO-rådsmødet den 6. december 2021.

En gruppe af medlemsstater bakker fortsat op om Kommissionens forslag og giver udtryk for, at de ønsker at fastholde ambitionsniveauet fra Kommissionens udspil. Denne gruppe fremhæver forslaget som et væsentligt element i et sikre et mere socialt Europa og opadgående social konvergens. Gruppen af positive medlemsstater har i den afsluttende del af forhandlingerne udtrykt ærgrelse over, at Kommissionens forslag er blevet mindre forpligtende.

Det slovenske formandskab har i forhandlingerne i høj grad forsøgt at efterkomme synspunkterne fra den gruppe af medlemsstater, der modsat har udtrykt skepsis over for forslagets omfang og rækkevidde. Et væsentlig element heri har været justeringen af artikel 5 om tilstrækkelighed af lovbestemte mindstelønninger og artikel 6 vedrørende varierende og nedsatte satser for lovbestemte mindstelønninger. Dertil kommer, at det slovenske formandskab har mindsket forpligtelser for medlemsstaterne fra artikel 10 om indberetning af data.

Danmark og Sverige har under behandlingen af forslaget tydeligt givet udtryk for, at et forslag ikke må risikere at underminere de velfungerende danske og svenske

arbejdsmodeller. Det slovenske formandskab har i vidt omfang efterkommet dette gennem ændringer af Kommissionens udkast, der har til hensigt at fremhæve de særlige vilkår for lande med en overenskomstbaseret arbejdsmarkedsmodel.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen er generelt skeptisk over for, om forslaget kan fremsættes med hjemmel i den bestemmelse, Kommissionen har brugt, idet det fremgår af stk. 5 i artikel 153, at bestemmelsen ikke vedrører lønforhold. Kommissionen har i regeringens optik ikke argumentet tilstrækkeligt for, at der kan fremsættes et forslag om rammer for mindsteløn, når blot forslaget ikke direkte regulerer niveauet for løn. På den baggrund har man fra dansk side anmodet om en udtalelse fra Rådets Juridiske Tjeneste vedr. hjemmelsgrundlaget.

Udtalelsen fra Rådets Juridiske Tjeneste er modtaget, og Folketingets Europaudvalg er orienteret om indholdet heri.

Rådets Juridiske Tjeneste har – med udgangspunkt i EU-Domstolens praksis – vurderet, at Kommissionens oprindelig forslag til direktiv kan hjemles i TEUF artikel 153, for så vidt som at der alene skabes en *ramme* for fastlæggelse af mindsteløn, og direktivet ikke direkte påvirker lønfastsættelsen, der er national kompetence. På baggrund af udtalelsen fra Rådets Juridiske Tjeneste, har man fra dansk side ud fra en stærkt kritisk forhandlingstilgang arbejdet yderligere for at påvirke teksten, så den tydeligt afspejler begrænsningerne i EU's kompetence fsva. løn, herunder at der alene er tale om et rammedirektiv, der giver en ramme og ikke direkte kan påvirke lønfastsættelse i medlemsstaterne. Regeringen finder det essentielt, at begrænsningerne i EU's kompetencer tydeliggøres, og at parternes autonomi respekteres.

Som det fremgår af grund- og nærhedsnotatets afsnit 5, er regeringen desuden delvist uenig i Kommissionens vurdering af, at nærhedsprincippet er overholdt. I formandskabets kompromisforslag er der taget højde for de anførte indvendinger.

Direktivet har til formål at fastsætte en ramme til fastsættelse af passende mindstelønninger og til arbejdstageres adgang til beskyttelse af mindstelønninger i form af lønninger fastsat ved kollektive overenskomster samt at fremme social dialog i den Europæiske Union.

Regeringen er enig i, at lønmodtagere i EU skal tjene en løn, de kan leve for, når de arbejder fuld tid. Regeringen anerkender, at andre EU-lande kan opleve udfordringer med netop dét – og at de lande skal have redskaber der kan hjælpe dem med at fremme lønmodtagerforhold.

Det er nødvendigt, at forslaget tager højde for og fremmer velfungerende løndannelse, ikke mindst arbejdsmarkedets parter rolle i en afbalanceret løndannelse. For arbejdsmarkedets funktion, både nationalt og på EU-plan, såvel som for det indre marked, er det vigtigt, at beslutninger træffes af de interessenter, der er mest berørt og kender området. Dette skaber den nødvendige balance mellem fleksibilitet og arbejdstageres beskyttelse. I et land som Danmark, er det arbejdsmarkedets parter, der har den rolle, og det er der en lang og stærk tradition for.

Regeringen er derfor imod enhver regulering, der kan underminere den danske arbejdsmarkedsmodel – direkte eller indirekte.

Regeringen er også imod bestemmelser, der på sigt kan give individuelle rettigheder for arbejdstagere, og har særligt arbejdet for, at det gøres helt klart, at artikel 11 om håndhævelse ikke kan give grundlag for at en arbejdstager, der ikke er omfattet af en kollektiv overenskomst og derfor påstår ikke at have ret til en passende aflønning, kan udlede en ret til overenskomstmæssig løn.

Dette er der grund til for bl.a. at undgå konsekvenser, som det kendes fra domstolens praksis vedr. direktiv 2003/88 / EF (arbejdstidsdirektivet). Dette direktivs anvendelsesområde er blevet udbredt som følge af domstolens praksis, hvilket har haft konsekvenser for arbejdsmarkedet i Danmark, for lovgivning såvel som for overenskomster. Det er meget vigtigt, at et direktiv om tilstrækkelig mindsteløn ikke skaber tilsvarende problemer på området for løndannelse.

Regeringen støtter en sikring af parternes autonomi og vil derfor være imod forslag, der indebærer, at regeringen skal fastsætte rammebetingelser for at sikre en tilstrækkelig overenskomstdækning på arbejdsmarkedet. Ansvar for overenskomstdækning skal alene bero på arbejdsmarkedets parter.

Regeringen finder umiddelbart, at medlemsstater, hvor løn udelukkende fastsættes ved kollektive overenskomster helt skal undtages fra direktivet. Og særligt også detaljerede krav om indberetning af data. Regeringen stiller sig endvidere kritisk over for behov og formål med så detaljeret en indberetningspligt i forhold til formålet med direktivet.

Regeringen finder, at systemer, hvor lønninger udelukkende fastsættes gennem kollektive forhandlinger, skal respekteres fuldt ud gennem hele direktivet, også i forhold til gennemførelsen, hvor det skal være muligt at overlade hele implementeringen til arbejdsmarkedets parter og dermed sikre parternes autonomi.

Regeringen er imod enhver regulering, der kan underminere den danske arbejdsmarkedsmodel – direkte eller indirekte. Regeringen anerkender dog, at det med kompromisforslaget er tydeliggjort, at det er medlemsstaternes kompetence at fastlægge lønnen. Regeringen er imidlertid ikke fuldt ud overbevist om, at der er hjemmel til et forslag, selv om det alene fastlægger nogle rammer, og regeringen fastholder en generel skepsis, idet regeringen er principielt uenig i, at EU regulerer forhold om lønfastsættelse.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Grund- og nærhedsnotat om forslaget til direktiv om passende mindstelønninger i den Europæiske Union blev oversendt til Folketingets Europaudvalg den 23. november 2020. Samlenotat om forslaget blev oversendt til Folketingets Europaudvalg den 2. juni 2021.

Siden forslagets fremsættelse er Folketingets Europaudvalg mundtligt orienteret om sagen den 26. november 2020, den 11. marts 2021, den 8. april 2021, den 6. maj 2021, den 10. juni 2021 og den 7. oktober 2021.