

NOTAT

Forslag til direktiv om passende mindstelønninger i EU - betydning i Danmark

22. juni 2022

J.nr. 2022 - 265

CAJ
SHN

Efter de afsluttende forhandlinger med Europa-Parlamentet kunne Rådet (Coreper den 15. juni 2022) konstatere den nødvendige opbakning i Rådet til det endelige kompromisforslag om passende mindstelønninger i EU. I nærværende notat vurderes direktivtekstens konsekvenser og betydning for Danmark. Der er taget udgangspunkt i den tekst til direktiv, som forhandlerne fra Rådet og Europa-Parlamentet er blevet enige om, og som komitéen af faste repræsentanter (Coreper) på Rådets vegne har godkendt den 15. juni 2022 med forbehold for jurist-lingvist-behandling og oversættelser.

Det er første gang, at der vedtages et direktiv, der har til formål at fremme passende mindstelønninger. Regeringen har både før og under forhandlingerne været stærkt imod direktivet af principielle årsager, da regeringen ikke ønsker, at EU skal vedtage direktiver omhandlende rammer for mindsteløn.

Det er Beskæftigelsesministeriets samlede vurdering, at direktivteksten, som forhandlerne fra Rådet og Europa-Parlamentet er blevet enige om, vil have meget begrænset betydning i Danmark.

Overordnet vurdering

Det er vurderingen, at direktivet ikke pålægger Danmark pligter med hensyn til regulering af løn, hverken i lov eller overenskomst. Det fremgår klart af artikel 1, at direktivet ikke forpligter til at indføre en lovbestemt mindsteløn. Artikel 1 tydeliggør dermed, hvad der allerede følger af traktaten.

For medlemsstater med lovbestemt mindsteløn stilles der processuelle krav til at fremme mindstelønningers tilstrækkelighed. Disse krav stilles ikke for lønninger, der er fastsat efter kollektiv overenskomst, eftersom lønninger fastsat ved overenskomst automatisk anses for at være tilstrækkelige. At der stilles processuelle krav til medlemsstater med lovbestemt mindsteløn betyder, at de skal inddrage parterne og fastsætte nogle mål, men direktivet forpligter ikke til at fasttætte en bestemt løn, jf. at der ikke er kompetence hertil.

For alle medlemsstater gælder, at de skal sørge for, at bestemmelser om mindsteløn kan håndhæves, uanset om lønnen er reguleret i lov eller kollektiv overenskomst. Direktivet forpligter ikke til at indføre mindstelønsbestemmelser, men når de findes nationalt, skal de kunne håndhæves. Det vurderes, at gældende bestemmelser i Arbejdsretsloven lever op til direktivet.

Direktivet stiller også nogle krav med hensyn til at fremme overenskomstforhandlinger og sikre mod organisationsfjendtlig adfærd, som det vurderes, at dansk lovgivning og praksis lever op til.

På den baggrund er det vurderingen, at direktivet i Danmark vil indebære følgende, idet den endelige vurdering af direktivets betydning skal ske i samråd med arbejdsmarkedets parter i Implementeringsudvalget under Beskæftigelsesministeriet:

- Der skal fremsendes data og information til Kommissionen om:
 - Overenskomstdækningen og dennes udvikling.
 - Den laveste lønsats i overenskomster, der dækker lavtlønsgrupper samt antal, eller estimater heraf.
 - Lønniveauet for ikke-overenskomstdækkede i forhold til lønniveauet efter overenskomsterne.
- Såfremt overenskomstdækningen i Danmark kommer under 80 procent, vil der skulle udarbejdes en handlingsplan for, hvordan overenskomstdækningen kan styrkes. Dette kan overlades til arbejdsmarkedets parter, såfremt parterne sammen anmoder herom, uden at der er lovgivet i den forbindelse. Der skal ifølge direktivet også indføres en ramme for grundforudsætninger for kollektive overenskomstforhandlinger, men Danmark har allerede en bred ramme.

Det er således samlet set vurderingen, at direktivet vil have meget begrænset betydning i Danmark.

Rådets Juridiske Tjeneste og Kommissionens vurdering og tilgang

På baggrund af en analyse af retspraksis fra EU-Domstolen har Kommissionen og Rådet Juridiske Tjeneste konkluderet, at der er hjemmel til at vedtage et direktiv, der fastlægger processuelle krav med henblik på at fremme passende mindstelønninger. Der er derimod ikke hjemmel til at vedtage bindende regler om indførelse af mindsteløn eller størrelsen af denne.

Den tilgang understreges i betragtning 19, hvor det fremgår, hvad der ikke berøres med direktivet:

Dette direktiv har under fuld overholdelse af artikel 153, stk. 5, TEUF, hverken til formål at harmonisere mindstelønningerne i hele Unionen eller at indføre en ensartet mekanisme til fastsættelse af mindstelønninger. Det griber ikke ind i medlemsstaternes frihed til at fastsætte lovbestemte mindstelønninger eller at fremme adgangen til beskyttelse af mindstelønninger gennem kollektive overenskomster i overensstemmelse med hvert enkelt lands love, praksisser og særlige forhold og med fuld respekt for de nationale kompetencer og arbejdsmarkedets parter frihed til at indgå kollektive overenskomster. Dette direktiv indeholder ikke en forpligtelse, og skal ikke fortolkes som en forpligtelse, for de medlemsstater, hvor beskyttelsen af mindstelønninger udelukkende sikres via kollektive overenskomster, til at indføre en lovbestemt mindsteløn eller til at gøre de kollektive overenskomster alment gældende. Dette direktiv fastsætter heller ikke lønniveauet, som falder ind under arbejdsmarkedets parter frihed til at indgå kollektive overenskomster på nationalt plan og ind under medlemsstaternes kompetence på dette område.

Med hensyn til bestemmelserne i artikel 4 om fremme af kollektive overenskomstforhandlinger bemærkes det, at bestemmelser om ”repræsentation af og kollektivt forsvar for arbejdstagernes interesser”, isoleret set skal vedtages med enstemmighed, jf. TEUF artikel 153, stk. 1, litra f), og stk. 2. Et direktiv kan imidlertid ikke vedtages med hjemmel i flere bestemmelser med forskellige beslutningsprocedurer. Det følger af EU-Domstolens praksis, at man i så fald skal vurdere, om direktivet har et hovedformål, og om de dele af direktivet, der isoleret set ville kræve anden hjemmel, bidrager til hovedformålet.

Rådets Juridiske Tjeneste vurderer, at artiklen om fremme af kollektive forhandlinger bidrager til direktivets hovedformål, og at direktivet således kan vedtages med hjemmel i TEUF art. 153, stk. 1, litra b), som kræver kvalificeret flertal.

Gennemgang af centrale artikler

I **artikel 1** fremgår det i stk. 1, at direktivet indfører en ramme for:

- a) tilstrækkeligheden af lovbestemte mindstelønninger (jf. nærmere artikel 5),
- b) fremme af kollektive overenskomstforhandlinger om lønfastsættelse (jf. nærmere artikel 4),
- c) styrket effektiv adgang for arbejdstagere til ret til mindstelønsbeskyttelse, hvor en sådan beskyttelse er fastsat i national lovgivning og/eller overenskomst (jf. nærmere artikel 8, 9, 11, 12 og 13).

Af litra a) fremgår, at det kun er i forhold til lovbestemte mindstelønninger, at direktivets bestemmelser om tilstrækkelighed finder anvendelse, jf. nærmere artikel 5. Det har især været dansk-svensk ønske, idet man finder, at lønninger fastsat af arbejdsmarkedets parter altid skal anses for passende. Fordelen ved lønfastsættelse ved kollektive forhandlinger – frem for lovbestemt mindsteløn – er yderlige fremhævet i betragtning 13 og 23 og den tilføjede betragtning 24. Det fremgår af stk. 5, at procedurerne vedr. tilstrækkeligheden af lovbestemt mindsteløn ikke finder anvendelse, hvor en løn for søfarende er fastsat efter en særlig procedure i ILO-regi.

Af litra c) fremgår, at regler om håndhævelse kun anvendes, hvis rettigheder til løn eksisterer nationalt. Dette fremgår også af formuleringerne af de konkrete bestemmelser i artikel 12 og 13, jf. nedenfor. Det understreger, at direktivet ikke giver nye individuelle rettigheder til løn (materielle rettigheder), men hvis der findes lønbestemmelser, skal bestemmelserne sikre, at de kan håndhæves (processuelle rettigheder).

Af artikel 1 fremgår herudover en række forhold, som direktivet ikke regulerer/betorere, fx parternes autonomi, eller om medlemsstaterne skal have en lovbestemt mindsteløn. Dette følger som nævnt allerede af traktaten og udgør en tydeliggørelse.

Artikel 3 indeholder alene definitioner, men visse definitioner er centrale for vurderingen af artikel 4, der henviser til overenskomstdækningen. Det fremgår således, at ved "kollektiv overenskomstdækning" forstås andelen af arbejdstagere på nationalt plan, som er omfattet af en kollektiv overenskomst. Ved "kollektiv overenskomst" forstås en skriftlig aftale vedrørende regler om arbejds- og ansættelsesvilkår, som er

indgået af arbejdsmarkedets parter. Betydningen af definitionen gennemgås nedenfor under artikel 4.

I **artikel 4** er der i stk. 1 i forhold til Kommissionens forslag og Rådets holdning indsat flere styrkede formuleringer efter trilogforhandlingerne. I Kommissionens forslag skulle medlemsstaterne som minimum træffe følgende foranstaltninger:

- a) fremme af opbygningen og styrkelsen af arbejdsmarkedets parter evne til at indgå i kollektive overenskomstforhandlinger om lønfastsættelse på sektorplan eller tværfagligt plan
- b) tilskyndelse til konstruktive, meningsfulde og informerede forhandlinger om lønninger blandt arbejdsmarkedets parter.

Dette er suppleret af to nye tiltag, hvor medlemsstaterne skal "træffe foranstaltninger i relevant omfang ("as appropriate") for at":

- c) beskytte udøvelsen af retten til kollektive forhandlinger om lønfastsættelse og beskytte arbejdstagere og fagforeningsrepræsentanter fra handlinger, der diskriminerer dem i deres ansættelse med den begrundelse, at de deltager eller ønsker at deltage i overenskomstforhandlinger om lønfastsættelse.
- d) beskytte de fagforeninger og arbejdsgiverorganisationer der deltager, eller ønsker at deltage, i kollektive forhandlinger mod enhver form for hinandens indblanding i deres oprettelse, drift eller administration, hvad enten denne sker direkte eller gennem repræsentanter eller medlemmer.

De nye bestemmelser afspejler artikel 1 og 2 i ILO-konvention 98 om retten til at organisere sig og føre kollektive forhandlinger. Danmark har ratificeret konventionen og lever op til bestemmelserne.

Efter stk. 2 skal medlemsstater, hvor den kollektive overenskomstdækning er på under 80 pct. sørge for en ramme af grundforudsætninger for kollektive overenskomstforhandlinger og udarbejde en handlingsplan til fremme af kollektive overenskomstforhandlinger. Det understreges i betragtning 26, at da arbejdsmarkedets parter har autonomi, og dermed ikke kan forpligtes til at indgå overenskomster, skal tærsklen på 80 pct. ikke opfattes som et mål men som en indikator, der udløser en handlepligt. Overenskomstdækningen i Danmark vurderes aktuelt at være 82 pct. baseret på tal fra Dansk Arbejdsgiverforening.

I debatten har der været rejst tvivl om, hvorvidt overenskomster uden en fastlagt mindstelønssats tælles med ved vurderingen af overenskomstdækningen. Det er den helt klare vurdering, at der ikke er grundlag for tvivl herom. Det fremgår af definitionen i artikel 3, at alle overenskomster, der vedrører regler om arbejds- og ansættelsesvilkår, tæller med ved opgørelsen af overenskomstdækningen. Endvidere er danske overenskomster uden en mindstesats egnet til at sikre en passende løn, idet lønnen skal afspejle kvalifikationer, indsats, uddannelse mv.

Danmark har allerede en bred ramme for grundforudsætninger for kollektive overenskomstforhandlinger, fx arbejdsretsloven, forligsmandsloven, hovedaftaler på arbejdsmarkedet, skattefradrag for fagforeningskontingent mv. Der er derfor ikke nødvendigvis pligt til at indføre nye rammer, hvis overenskomstdækningen i Danmark falder til under 80 pct. Der er heller ikke i direktivet defineret bestemte krav til, hvad en handlingsplan skal indeholde. Der kan ikke på forhånd gives eksempler på eventuelle tiltag i en handlingsplan, eftersom arbejdsmarkedets parter kan overlades ansvaret herfor, og det skal således ikke foregribes på dette sted.

Kommissionen skal efter artikel 10, stk. 3, analysere handlingsplaner, men den har ingen sanktionsmuligheder.

Det bemærkes, at der står i artikel 4, stk. 2, at parterne selv kan vedtage en handlingsplan, mens det ikke fremgår i relation til at sørge for en ramme med grundforudsætninger for at øge overenskomstdækningen. Det fremgår dog af artikel 17, stk. 3, udtrykkeligt, at hele eller dele af direktivets implementering kan overlades til parterne. Det fremgår også direkte af artikel 153, stk. 3, TEUF, at parterne kan overlades ansvaret at implementere direktiver på det arbejdsretlige område.

Artiklerne om lovbestemt mindsteløn (5- 8) indeholder procedurer og retningslinjer for at fremme en passende lovbestemt mindsteløn. Bestemmelserne reflekterer medlemsstaternes kompetence til at fastsætte størrelsen af mindstelønnen, idet medlemsstaterne fx skal fastsætte vejledende referenceværdier som rettesnor for deres vurdering af de lovbestemte mindstelønninger tilstrækkelig. Det er nævnt, at medlemsstaterne kan – men ikke har pligt til at – bruge de referenceværdier, der normalt anvendes på internationalt plan, som fx 60 pct. af bruttomedianlønnen eller 50 pct. af gennemsnitslønnen. Det fremgår også udtrykkeligt, at medlemsstaterne kan vælge at anvende en anden, nationalt fastsat, referenceværdi. Arbejdsmarkedets parter skal involveres i arbejdet med vurdere mindstelønnen, herunder valget af vejledende referenceværdi. Artikel 6 fastslår, at varierende lønninger og reduktioner under det generelle niveau for mindsteløn skal være ikke-diskriminerende og proportionale. Artikel 6 fastslår dermed et generelt EU-retligt princip, efter at Kommissionens oprindelige forslag er blevet ændret¹.

Artikel 9 om offentlige udbud pålægger medlemsstaterne at træffe foranstaltninger for at sikre, at økonomiske aktører og deres underleverandører i forbindelse med offentlige udbud eller koncessionskontrakter overholder gældende bestemmelser efter national lovgivning eller overenskomster om lønninger samt ret til at organisere sig og føre kollektive forhandlinger. Dette følger allerede af EU-udbudsdirektiverne og udgør en tydeliggørelse men ikke nye forpligtelser/rettigheder.

¹ Jf. herved EEU 2020-21, beskæftigelsesministerens svar på spørgsmål nr. 3 til KOM (2020) 0682: *"Artikel 6 er imidlertid formuleret mere forpligtende, idet artiklen sætter grænser for varierende og nedsatte satser. Der er altså umiddelbart tale om en vis ensretning af niveauet, og det er berettiget at spørge, om ikke denne bestemmelse kan siges potentielt at gribe direkte ind i lønfastsættelsen for enkelte grupper af arbejdstagere. Dette vil vi have for øje i forbindelse med vurderingen fra Rådets Juridiske Tjeneste."*

Artikel 10 om data- og informationsindsamling fastsætter, at alle medlemsstater hvert andet år skal oplyse Kommissionen om overenskomstdækningen og dennes udvikling. I forhold til lønoplysninger, er der forskellige krav alt efter, om der er lovfastsat mindsteløn eller ej. Medlemsstater med overenskomstsyste­mer skal bl.a. oplyse om den laveste lønsats i overenskomster, der dækker lavtlønsgrupper samt antal eller estimer heraf, hvis præcise oplysninger ikke er tilgængelige. Endvidere skal lønniveauet for ikke-overenskomstdækkede oplyses i forhold til lønniveauet efter overenskomsterne.

Artikel 12 og 13 (tidligere 11 og 12) om håndhævelse afspejler sædvanlige bestem­melser i arbejdsretlige direktiver om adgang til genoprejsning samt fastsættelse af sanktioner i tilfælde af krænkelse af rettigheder.

Regeringen var skeptisk over for disse bestemmelser i Kommissionens forslag, idet direktivet alene er et rammedirektiv, der ikke giver nye materielle rettigheder, og rækkevidden af sådanne bestemmelser var derfor usikker. Under behandlingen i Rådet og Europa-Parlamentet er det blevet præciseret, at bestemmelserne gælder, når der på nationalt plan er fastsat bestemmelser om løn i lov eller overenskomst ("where such rights are provided for in national law or in collective agreements").