

**Notat**  
**til**  
**Fagbevægelsens Hovedorganisation**  
**om**  
**mulighederne for at anfægte hjemmelsgrundlaget for**  
**direktivet om passende mindstelønninger**

### **1. Indledning**

Fagbevægelsens Hovedorganisation (FH) har i en e-mail af 20. september 2022 anmodet mig om at vurdere de forskellige muligheder, der er for at anfægte hjemmelsgrundlaget for direktivet om passende mindstelønninger ved EU-Domstolen.

FH har oplyst, at notatet gerne indledningsvis må belyse, om direktivet kan påvirke aftalesystemet. Anmodningen udspringer af, at Beskæftigelsesministeriet i et notat af 22. juni 2022 har vurderet, at direktivet vil have meget begrænset betydning i Danmark (afsnit 2).

Dernæst vil FH gerne have belyst de retlige rammer for et eventuelt søgsmål om annullation af direktivet ved EU-Domstolen, herunder udsigterne til at få medhold og de risici, der kan være forbundet med henholdsvis at anlægge og undlade at anlægge et annullationssøgsmål (afsnit 3).

Endelig har FH anmodet om at få belyst, i hvilket omfang det vil være muligt at anfægte direktivets gyldighed under et traktatbrudssøgsmål eller et præjudicielt søgsmål ved EU-Domstolen (afsnit 4).

Det er aftalt, at notatet til dels trækker på mit notat af 22. juni 2022 til CO-industri om Parlamentets og Rådets foreløbige aftale om et direktiv om passende mindstelønninger.

## 2. Mindstelønsdirektivet og dets betydning for aftalesystemet

I begyndelsen af juni 2022 indgik Rådet og Parlamentet en foreløbig aftale om et direktiv om ”*passende mindstelønninger*”. Direktivet er blevet vedtaget i sin endelige form af Parlamentet den 14. september 2022 og af Rådet den 4. oktober 2022. Direktivet er endnu ikke blevet publiceret i EU-Tidende.

### 2.1 Direktivets indhold i hovedtræk

Det fremgår af direktivets **artikel 1**, at direktivet (trods sin titel) ikke har det formål at pålægge medlemsstaterne at sikre alle lønmodtagere en mindsteløn på passende niveau. Bestemmelsen udelukker dog fortsat ikke, at der kan være en pligt til at sikre alle lønmodtagere en mindsteløn ved enten lov eller kollektiv overenskomst. Direktivet benytter således fortsat den tvetydige formulering, at direktivet ikke må fortolkes således, at det pålægger en forpligtelse til at indføre en lovbestemt mindsteløn, ”*hvor løndannelsen udelukkende sikres via kollektive overenskomster*” (artikel 1, stk. 4, litra a, og indledende betragtning nr. 19).

**Artikel 4, stk. 1**, har fået et noget videre indhold, end bestemmelsen havde i Kommissionens forslag.

Det fremgår nu af indledningen til artikel 4, stk. 1, at formålet ikke kun er at ”*øge den kollektive overenskomstdækning*”, men også at ”*lette udøvelsen af retten til at føre kollektive overenskomstforhandlinger om lønfastsættelse*”. Fremhævelsen af ”*retten til at føre kollektive overenskomstforhandlinger*” flugter med de tilsvarende betoning i artikel 1 og de indledende betragtninger nr. 3, 4 og 24.

Der er tillige indsat to nye specifikke forpligtelser for medlemsstaterne med følgende indhold i artikel 4, stk. 1, litra c og d. Ifølge bestemmelserne skal medlemsstaterne:

”*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 fra handlinger, der er diskriminerende 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.*”

Ifølge **artikel 4, stk. 2**, indtræder de skærpede pligter ved en overenskomstdækning under 80 % og ikke først ved en dækning under 70 % som i Kommissionens forslag.

Udtrykket ”kollektiv overenskomstdækning” er defineret som ”*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*” (artikel 3, nr. 5). Bestemmelsens ordlyd tyder umiddelbart på, at alle lønmodtagere, der er omfattet af en overenskomst, kan tælle med, herunder lønmodtagere uden en mindstesats i overenskomsten.

De skærpede pligter efter stk. 2 består fortsat i, at staten skal ”*sørge for en ramme af grundforudsætninger for kollektive overenskomstforhandlinger, enten ved lov efter høring af arbejdsmarkedets parter eller efter aftale med dem*”. Der skal også fortsat udarbejdes en handleplan for gradvis øgning af overenskomstdækningen, men udformningen af handleplanen kan nu overlades til arbejdsmarkedets parter, hvis de er enige herom. Det fremgår ikke af bestemmelsen eller definitionerne i artikel 3, hvem ”*arbejdsmarkedets parter*” er.

**Artikel 5 pålægger** medlemsstater ”*med lovbestemte mindstelønninger*” at fastlægge ”*procedurer for fastsættelsen og ajourføringen af de lovbestemte mindstelønninger*” (stk. 1). Medlemsstaterne skal som minimum inddrage fire specifikke kriterier ved fastsættelsen af mindstelønningers størrelse (stk. 2), anvende vejledende referenceværdier som retningsnor for mindstelønningernes tilstrækkelighed (stk. 4) og opdatere mindstelønningerne hvert andet år (stk. 5). For så vidt angår de vejledende referenceværdier er retningslinjen om 60 % af bruttomedianlønnen og 50 % af den gennemsnitlige bruttoløn flyttet fra betragtningerne (Kommissionens forslag) til selve direktivteksten (stk. 4).

**Artikel 6** pålægger medlemsstater, der tillader forskellige eller nedsatte lovfastsatte mindstesatser at sikre, ”at disse varierende satser og nedsatte satser overholder principperne om ikkediskrimination og proportionalitet, idet sidstnævnte princip omfatterfølgelsen af et legitimt mål”.

I forhold til **artikel 10** om indberetning af statistiske data er der tale om en mindre detaljeret bestemmelse. Indberetningspligten omfatter bl.a. ”den kollektive overenskomstdækningsgrad og udviklingen i denne” (stk. 2, litra a), ”de laveste lønsatser, der følger af kollektive overenskomster, der dækker lavtlønnede” (stk. 2, litra ci) og ”niveauet for den udbetalte løn til arbejdstagere, der ikke er omfattet af kollektive overenskomster” (stk. 2, litra cii).

Bestemmelsen i **artikel 11 (nu artikel 12)** pålægger fortsat medlemsstaterne at sikre en ”effektiv, rettidig og upartisk tvistbilæggelse og en ret til genoprejsning i tilfælde af overtrædelser af rettigheder”.

I **artikel 13** er medlemsstaterne pålagt at sikre effektive sanktioner for brud på regler om mindstelønsbeskyttelse, der i medlemsstater uden lovbestemte mindstelønninger kan ”indeholde eller være begrænset til en henvisning til compensation og/eller aftalemæssige sanktioner i henhold til, hvor det er relevant, regler om håndhævelse af kollektive overenskomster”.

## **2.2 Mindstelønsdirektivets betydning for aftalesystemet**

### *a) Generelt om direktivets betydning for aftalesystemet*

Beskæftigelsesministeriet har gennemgået den foreløbige aftale mellem Rådet og Parlamentet i et notat af 22. juni 2022 om ”forslag til direktiv om passende mindstelønninger i EU – betydning i Danmark”. Det er Beskæftigelsesministeriets samlede vurdering, ”at direktivet vil have meget begrænset betydning i Danmark” (notatet, side 1).

Det er muligt, at Beskæftigelsesministeriet vil få ret i sin vurdering. Direktivets regler er generelle og vage, og de giver derfor umiddelbart det enkelte medlemsland et betydeligt råderum i forbindelse med gennemførelsen. De generelle og vage udtryk overlader imidlertid også EU-Domstolen et betydeligt spillerum ved fortolkningen af bestemmelserne, hvis den får forelagt sager om fortolkningen af direktivet. Det er derfor forbundet med

betydelig usikkerhed at skulle vurdere, hvilken betydning direktivet kan få i Danmark, herunder for aftalesystemet.

Det er en usikkerhed, der er velkendt i forhold til arbejdsretlige direktiver, og som i flere tilfælde har ført til uforudsete fortolkninger i EU-Domstolens praksis. Til illustration kan nævnes, at EU-Domstolen har fortolket arbejdstidsdirektivets artikel 7 om 4 ugers årlig betalt ferie på en mere vidtgående måde, end den forståelse Beskæftigelsesministeriet lagde til grund ved implementeringen af direktivet. Beskæftigelsesministeriet lagde således ikke op til at justere den dagældende ferielov som følge af arbejdstidsdirektivet (de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. 178 i Folketingets samling 1999-2000):

*”Lovforslaget opfylder kravet i Rådets direktiv 93/104/EF om visse aspekter i forbindelse med tilrettelæggelsen af arbejdstiden, hvorefter lønmodtagere har ret til mindst 4 ugers betalt ferie om året. (...)”*

Det var bestemt en nærliggende vurdering ud fra ordlyden af bestemmelsen, der overlader den konkrete udmøntning af de 4 ugers årlige betalte ferie til medlemsstaterne. Ifølge bestemmelsen skal medlemsstaterne således udmønte de 4 ugers ferie ”i overensstemmelse med de kriterier for opnåelse og tildeling heraf, som er fastsat i national lovgivning og/eller praksis”.

EU-Domstolen har imidlertid fortolket bestemmelsen i lyset af, at retten til ferie er en grundlæggende rettighed for lønmodtagere efter bl.a. EU-charterets artikel 31, stk. 2. Det betyder, at EU-Domstolen selv har fastlagt de nærmere retningslinjer for udmøntningen af de 4 ugers ferie, mens den enkelte medlemsstat har fået et tilsvarende mindre spillerum for udmøntningen.

EU-Domstolens fortolkning af bestemmelsen førte i 2012 til en justering af ferieloven, da det viste sig ikke at være foreneligt med artikel 7 at afskære en lønmodtager fra erstatningsferie ved sygdom opstået under ferie (ferieloven gav før kun ret til erstatningsferie ved sygdom opstået før ferie). I 2018 førte en trussel fra Kommissionen om en traktatbrudssag ved EU-Domstolen til en mere grundlæggende ændring af ferieloven i form af en overgang fra forskudt ferie til samtidighedsferie.

#### *b) Særligt om direktivets artikel 4*

Den umiddelbare interesse samler sig om **artikel 4, stk. 1**, som retter sig til alle medlemsstater, herunder Danmark. Der knytter sig efter ordlyden en usikkerhed til, (1) hvilke generelle skridt regeringen skal tage for at implementere bestemmelsen, (2) og indholdet og rækkevidden af de pligter, der følger af bestemmelsen.

I forhold til det **første spørgsmål om gennemførelsen af artikel 4, stk. 1**, er det Beskæftigelsesministeriets vurdering, at bestemmelsen ikke vil kræve særlige implementeringskridt i Danmark. Denne opfattelse beror på, at ministeriet anser dansk lovgivning og praksis for allerede at leve op til bestemmelsens krav (notatet, side 2).

Beskæftigelsesministeriets vurdering flugter med en tilsvarende tilgang i forhold til en række tidligere arbejdsretlige direktiver med tætte berøringsflader til aftalesystemet. Vurderingen har imidlertid ofte vist sig at være lidt for optimistisk.

Danmark blev f.eks. i 1985 dømt for traktatbrud ved ikke udtrykkeligt at have nævnt ”arbejde af samme værdi” i teksten i ligelønsloven, jf. dom af 30. januar 1985 i sag 143/83, *Kommissionen mod Danmark*. I 2001 blev der indsat bestemmelser i arbejdsmiljøloven om ansattes ret til at forlade arbejdsstedet ved alvorlig og umiddelbar fare efter henvendelse fra Kommissionen om mangelfuld implementering af rammearbejdsmiljødirektivet fra 1989. I 2002 blev der gennemført en ny lov om bl.a. maksimal ugentlig arbejdstid på 48 timer efter trussel fra Kommissionen om en traktatbrudssag for mangelfuld implementering af arbejdstidsdirektivet fra 1993. I 2006 blev der gennemført en ny lov om tvingende familiemæssige årsager til arbejdsfravær efter henvendelse fra Kommissionen om mangelfuld implementering af forældreorlovsdirektivet fra 1996.

En medlemsstat skal efter mindstelønsdirektivets artikel 17, stk. 1, træffe ”*de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme dette direktiv*”. De ”*love og bestemmelser*”, der gennemfører direktivet, skal indeholde en henvisning til direktivet, jf. artikel 17, stk. 2. En medlemsstat kan overlade implementeringen til arbejdsmarkedets parter, men skal dog tage ”*alle nødvendige skridt til at sikre, at de forpligtelser, der er fastsat i dette direktiv, til enhver tid overholdes*”, jf. artikel 17, stk. 3.

Implementeringsbestemmelsen i artikel 17 svarer efter sin ordlyd til den sædvanligt benyttede implementeringsbestemmelse i (arbejdsretlige) direktiver. EU-Domstolen har generelt den praksis, at en medlemsstat skal gennemføre et direktiv på en sådan måde, ”at der foreligger en generel retlig ramme, der giver en sikker hjemmel for, at direktivet anvendes fuldt ud på en tilstrækkelig klar og præcis måde”, jf. f.eks. dom af 27. april 1988 i C-252/85, *Kommissionen mod Frankrig* (præmis 5), og dom af 15. marts 1990 i C-339/87, *Kommissionen mod Nederlandene* (præmis 6).

Det er i lyset af EU-Domstolens implementeringspraksis nærliggende, at en implementering af mindstelønsdirektivets artikel 4, stk. 1, kan gøre det nødvendigt at lovgive mere om kollektive aftalereationer i dansk ret. Det er således sandsynligt, at den eksisterende lovmæssige ramme – især forligsmandsloven og foreningsfrihedsloven – ikke vil være tilstrækkelig til at gennemføre de pligter, der følger af artikel 4, stk. 1.

I forhold til **det andet spørgsmål om pligternes indhold og rækkevidde** giver navnlig de to pligter i litra c og d, som først kom ind i direktivet i forhandlingerne mellem Parlamentet og Rådet, anledning til overvejelser i forhold til aftalesystemet. Beskæftigelsesministeriet anfører følgende om de to pligter (notatet, side 4):

*”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.”*

Det er tvivlsomt, om de to bestemmelser kun afspejler artikel 1 og 2 i ILO-konvention 98, som har sigte på organisationsfrihed. Bestemmelserne tager også sigte på at lette udøvelsen af retten til at forhandle kollektivt om lønfastsættelse. Direktivet henviser på linje hermed i den indledende betragtning nr. 24 til en bred kreds af internationale regler, der beskytter retten til at forhandle kollektive overenskomster. I ILO-konvention 98 vil artikel 4 om ”at opmuntre og fremme fuld udvikling og benyttelse af et organ for frivillige forhandlinger” også kunne være relevant.

Der knytter sig en betydelig usikkerhed til, hvad der nærmere ligger i det første led i litra c, hvorefter den danske stat skal ”træffe foranstaltninger, alt efter hvad der er relevant, til at beskytte udøvelsen af retten til at føre kollektive overenskomstforhandlinger om lønfastsættelse”. På den ene side er der tale om en generel og vag forpligtelse, og på den

anden side er der tale om ”at beskytte udøvelsen” af den grundlæggende ret til at forhandle kollektivt, som er nærmere præciseret i en række af de konventioner og praksis herom, som direktivet henviser til i den indledende betragtning nr. 24. Hvis de internationale konventioner bliver retningsgivende for EU-Domstolens fortolkning, kan der blive tale om ret vidtgående forpligtelser for medlemsstaterne. Hverken arbejdsretsloven eller forligsmandsloven indeholder en beskyttelse af retten til at forhandle kollektive overenskomster (om lønfastsættelse) som sådan. De to love siger reelt ikke noget om selve retten til at forhandle kollektive overenskomster, men fastlægger i første række regler for de to statslige institutioner – henholdsvis Arbejdsretten og Forligsinstitutionen – som kan bistå parterne med henholdsvis at håndhæve og forny eksisterende overenskomster.

Det er også usikkert, hvad der nærmere ligger i det andet led i litra c, hvorefter den danske stat skal ”beskytte arbejdstagere og fagforeningsrepræsentanter fra handlinger, der er diskriminerende imod dem, hvad angår deres beskæftigelse, og som grunder i, at de deltager eller ønsker at deltage i kollektive overenskomstforhandlinger om lønfastsættelse”. Foreningsfrihedsloven beskytter efter §§ 1 og 2 kun lønmodtagere og ikke tillige fagforeningsrepræsentanter, bestemmelserne beskytter mod diskriminerende behandling som følge af organisationsmæssige forhold, og bestemmelserne beskytter kun mod diskriminerende behandling ved ansættelse og afskedigelse, men ikke mod andre former for diskriminerende behandling. Det er også noget uklart, hvad der nærmere ligger i, at staten ikke kun skal beskytte dem, der deltager i overenskomstforhandlinger om lønfastsættelse, men også dem der ”ønsker at deltage” i sådanne forhandlinger.

Der er ikke i foreningsfrihedsloven eller i anden lovgivning en beskyttelse mod den gensidige indblanding i fagforeningers og arbejdsgiverforeningers ”oprettelse, virke eller administration”, som litra d omhandler. En sådan beskyttelse mod (gensidig) organisationsfjendtlig adfærd befinder sig udelukkende inden for rammerne af aftalesystemet, og det er usikkert, om det vil være tilstrækkeligt til at opfylde implementeringskravene efter artikel 17.

**Artikel 4, stk. 2**, er (kun) relevant, hvis overenskomstdækningen kommer under 80 % i Danmark. Der er ikke offentlige registre i Danmark over antallet af overenskomstdækkede lønmodtagere, men Dansk Arbejdsgiverforening har – til dels skønsmæssigt – opgjort overenskomstdækningen til 82 %.



Hvis overenskomstdækningen viser sig at være under 80 % eller falder til under 80 %, skal den danske stat ”sørge for en ramme af grundforudsætninger for kollektive overenskomstforhandlinger”. Denne ramme skal sikres ”enten ved lov efter høring af arbejdsmarkedets parter eller efter aftale med dem”.

Bestemmelsen i stk. 2 er på linje med bestemmelsen i stk. 1 præget af generelle og vage forpligtelser. Det er nærliggende, at de krav der følger af stk. 2 må ses i lyset af de generelle krav, der følger af bestemmelsen i stk. 1, som alle lande vil være forpligtede til at gennemføre nationalt. Det er derfor også nærliggende, at en gennemførelse af en ”ramme af grundforudsætninger for kollektive overenskomstforhandlinger” kan påvirke den eksisterende lovmæssige ramme i form af arbejdsrets- og forligsmandslovene. De to love har som nævnt fokus på de beføjelser, som to statslige institutioner – henholdsvis Arbejdsretten og Forligsinstitutionen – har i forhold til at bistå parterne med henholdsvis at håndhæve og forny eksisterende overenskomster. Fokus efter artikel 4, stk. 2, er imidlertid på at få styrket grundforudsætningerne for kollektive overenskomstforhandlinger med sigte på at få udvidet antallet af overenskomstdækkede lønmodtagere.

#### c) Særligt om direktivets artikel 5-8

Bestemmelserne i **artikel 5-8** retter sig efter ordlyden kun til ”medlemsstater med lovbestemte mindstelønninger”. Bestemmelserne retter sig derfor ikke til Danmark, dog er det efter ordlyden muligt, at Danmark har en ”lovbestemt mindstelønsordning” for elever.

Efter erhvervsuddannelseslovens § 55, stk. 2, har en elev ”mindst” ret til den løn, som er fastsat i den kollektive overenskomst inden for området. Denne bestemmelse udgør ikke i sig selv en lovbestemt mindstelønsregel, da en almengjort løn i en kollektiv overenskomst ifølge artikel 3, nr. 2, falder uden for begrebet ”lovbestemt mindsteløn”. Det fremgår imidlertid af erhvervsuddannelseslovens § 55, stk. 3 og 4, at uden for overenskomstdækkede områder ”fastsættes mindstelønnen af et nævn”. Det er derfor nærliggende, at bestemmelsen kan være omfattet af udtrykket ”lovbestemte mindstelønninger”, og at den danske stat i så fald skal iagttage pligterne i artikel 5-8 i forhold til bestemmelsen.

Artikel 5 pålægger efter sin ordlyd ikke den danske stat at sikre alle lønmodtagere en (lovbestemt) mindsteløn. Bestemmelsens forankring i den grundlæggende ret for ”enhver

*arbejdstager*” til *”værdige arbejdsforhold*” (indledende betragtning nr. 3) og *”alle arbejdstageres*” ret til *”en rimelig løn*” (indledende betragtninger nr. 4 og 5) kan dog skabe en vis usikkerhed om rækkevidden af pligterne efter artikel 5 og 6. Som Rådets Juridiske Tjeneste anførte i udtalelse af 9. marts 2021 (note 30) vil det dog ikke vil harmonere med TEUF artikel 153, stk. 5, at fortolke direktivet således, at det pålægger medlemsstaterne at sikre alle lønmodtagere en (lovbestemt) mindstelønsbeskyttelse.

### **3. Rammerne for og udsigterne ved et annullationssøgsmål ved EU-Domstolen**

#### ***3.1. De EU-retlige rammer for anlæggelse af annullationssøgsmål***

Ethvert af EU’s medlemslande kan anfægte gyldigheden af en vedtagen retsakt ved EU-Domstolen, jf. TEUF artikel 263. En grund til at anfægte en retsakt kan f.eks. være, at retsakten er vedtaget uden den fornødne hjemmel eller med en forkert hjemmel i EU-traktaterne. Hvis EU-Domstolen finder, at en retsakt helt eller delvist er vedtaget i strid med hjemmelsbestemmelserne i EU-traktaterne, vil retsakten eller konkrete bestemmelser i retsakten være ugyldige, jf. TEUF artikel 264.

Det er i praksis kun den danske stat, der kan anlægge et annullationssøgsmål mod et direktiv efter TEUF artikel 263. Private skal efter bestemmelsen opfylde et krav om at være umiddelbart og individuelt berørte, hvilket ikke vil være opfyldt i forhold til direktiver. Det vil således ikke være muligt for hverken Fagbevægelsens Hovedorganisation eller medlemsforbund at anlægge et annullationssøgsmål efter TEUF artikel 263 mod et direktiv om passende mindstelønninger.

Et annullationssøgsmål skal være anlagt *”inden to måneder*”, efter at direktivet er blevet *”offentliggjort*”, jf. TEUF artikel 263, stk. 6. Et direktiv vil være *”offentliggjort*” på det tidspunkt, hvor direktivet bliver publiceret i EU-Tidende med udgivelsesdatoen som den dato, hvorfra fristen på de to måneder begynder at løbe.

Det følger af artikel 49 og 50 i Domstolens procesreglement, at fristen først løber fra udløbet af fjortendedagen efter datoen for offentliggørelsen i EU-Tidende. Hertil kommer en såkaldt afstandsfrist på 10 dage i henhold til artikel 51. Der er således efter Procesreglementet et samlet tillæg på 24 dage til de to måneder efter TEUF artikel 263.

Et søgsmål, der først bliver anlagt efter fristen, vil blive afvist af EU-Domstolen, jf. kendelse af 17. maj 2001 i C-406/01, *Tyskland mod Parlamentet og Rådet*. Domstolen afviste et søgsmål mod direktiv 2001/37 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om fremstilling, præsentation og salg af tobaksvarer.

I den konkrete sag var direktivet blevet publiceret i EU-Tidende den 18. juli 2001, og fristen skulle derfor regnes fra den 1. august 2001 med den følge, at fristen ville udløbe med udgangen af 1. oktober 2001 (de to måneder + 14 dage). Med tillæg af afstandsfristen på 10 dage ville fristen for et søgsmål dermed udløbe med udgangen af den 11. oktober 2001. Da Tyskland havde indgivet sin stævning den 12. oktober 2001 – dvs. dagen efter fristens udløb – var søgsmålet anlagt for sent, og Domstolen afviste sagen.

### ***3.2. EU-Domstolens praksis i annullationssøgsmål***

Det er i sagens natur sjældent, at der kan stilles berettigede spørgsmål ved, om et direktiv er vedtaget med den fornødne og korrekte hjemmel i EU-traktaterne. Der er på linje hermed et begrænset antal sager ved EU-Domstolen, hvor et medlemsland har påstået et direktiv annulleret som følge af manglende hjemmel i traktaterne.

Det mest markante eksempel på, at Domstolen har annulleret et direktiv som følge af manglende hjemmel i EU-traktaterne er formentlig dom af 5. oktober 2000 i C-376/98, *Tyskland mod Parlamentet og Rådet*, hvor Domstolen annullerede **det første tobaksreklamedirektiv**. Det var Tysklands opfattelse, at direktivet reelt havde et harmoniserede sundhedsmæssigt sigte, og at direktivet derfor ikke kunne vedtages efter en traktatregel om harmonisering af hensyn til det indre markeds oprettelse og funktion.

Efter den dagældende traktats artikel 129, stk. 4 (nu TEUF artikel 168, stk. 5) havde EU ikke kompetence til at harmonisere regler på det sundhedsmæssige område. Domstolen udtalte følgende herom:

*”77 Traktatens artikel 129, stk. 4, første led, udelukker enhver harmonisering af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser, der tilsigter at beskytte og forbedre menneskers sundhed.*

*78 Denne bestemmelse indebærer imidlertid ikke, at harmoniseringsforanstaltninger, der vedtages på grundlag af andre af traktatens bestemmelser, ikke kan have indvirkning på*

*beskyttelsen af menneskers sundhed. Artikel 129, stk. 1, tredje afsnit, bestemmer i øvrigt, at de krav, der findes på sundhedsområdet, indgår som led i Fællesskabets politikker på andre områder.*

*79 Anvendelsen af andre af traktatens artikler som hjemmel må dog ikke bruges til at omgå den udtrykkelige udelukkelse af enhver harmonisering i traktatens artikel 129, stk. 4, første led.”*

Spørgsmålet var således, om (alle) direktivets reklameforbud reelt havde det formål at fjerne hindringer for den frie samhandel og dermed havde hjemmel i det anvendte traktatgrundlag om harmonisering af medlemsstaternes love som led i det indre markeds oprettelse og funktion (nu TEUF artikel 114). Domstolen fandt, at det ikke var tilfældet for en del af de fastlagte reklameforbuds vedkommende, f.eks. forbud mod tobaksreklamer på plakater, parasoller, askebægre og andre genstande, der anvendes på hoteller, restauranter og caféer samt forbud mod reklamespots i biografteater. Domstolen annullerede direktivet i sin helhed.

Det er forekommet et par gange, at hjemmelsgrundlaget for et arbejdsretligt direktiv er blevet anfægtet af medlemslande ved et annullationssøgsmål.

Den britiske regering anfægtede grundlaget for at vedtage **arbejdstidsdirektivet**, jf. dom af 12. november 1996 i C-84/94, *Det Forenede Kongerige mod Rådet*.

Til støtte for påstanden henviste Storbritannien bl.a. til, at reglerne om den maksimale ugentlige arbejdstid på 48 timer og den årlige betalte ferie på 4 uger havde en for svag forbindelse med lønmodtagernes sikkerhed og sundhed til, at direktivet kunne vedtages efter traktatens daværende artikel 118 a, som gav Rådet adgang til at vedtage direktiver om sikkerhed og sundhed på arbejdspladsen med kvalificeret flertal. Det var den britiske regerings opfattelse, at direktivet henhørte under traktatens artikel 100 og 100 a, stk. 2 (nu TEUF artikel 114, stk. 2, og artikel 115), der forudsatte enstemmighed i Rådet. Domstolen fandt, at direktivets formål og indhold vedrørte lønmodtagernes sikkerhed og sundhed, og at direktivet derfor kunne vedtages efter denne bestemmelse. Rådet kunne dog ikke forklare, hvorfor det var påkrævet efter direktivets artikel 5, stk. 2, af sikkerheds- og sundhedsmæssige grunde, at det ugentlige fridøgn fortrinsvis skulle ligge på søndage frem for andre ugedage. Artikel 5, stk. 2, blev derfor annulleret af Domstolen.

Dommen viser, at EU-lovgiver har en vis skønsmargin ved vurderingen af, om der er den fornødne hjemmel i traktaterne. Dommen viser imidlertid også, at enkeltbestemmelser i et direktiv kan blive tilsidesat som ugyldige, hvis de reelt ikke er hjemlet i den påberåbte traktatmæssige hjemmel for direktivet.

Polen og Ungarn anfægtede hjemmelsgrundlaget for **det reviderede udstationeringsdirektiv**, jf. domme af 8. november 2020 i C-620/18 og C-626/18.

De to medlemslande havde bl.a. den indvending, at det reviderede direktiv var vedtaget efter et forkert retsgrundlag (TEUF artikel 53 og 62 om fri bevægelighed), da det primært tog sigte på at beskytte udstationerede lønmodtagere (TEUF artikel 153 om social beskyttelse). Domstolen anerkendte, at det reviderede direktiv lagde større vægt på social beskyttelse af de udstationerede lønmodtagere end det oprindelige udstationeringsdirektiv, men fandt ikke denne justering af interesseafvejningen uforenelig med hjemmelsgrundlaget. Domstolen lagde herved også vægt på, at EU ved en revision af et vedtaget direktiv må have adgang til at foretage de tilpasninger, som er nødvendige for at varetage de generelle hensyn, det ifølge EU-traktaterne påhviler EU at varetage (præmis 41, 42 og 61 i C-620/18 og præmis 46, 47 og 66 i C-626/18).

Dommene viser, at EU-Domstolen foretager en grundig efterprøvelse af en indsigelse mod et direktivs hjemmelsgrundlag. Dommen viser også, at EU-lovgiver kan have en videre skønsmargin, når der er tale om at justere i et eksisterende direktiv i lyset af indvundne erfaringer og generelle hensyn i EU-traktaterne.

### ***3.3. Det hjemmelsmæssige grundlag for mindstelønsdirektivet***

Det er en grundpræmis for det europæiske samarbejde, at EU alene kan vedtage regler, i det omfang der er hjemmel til det i traktatgrundlaget, jf. TEU artikel 5, stk. 1 og 2. En udvidelse af EU's kompetence kan alene ske ved en traktatændring efter proceduren i TEU artikel 48.

Mindstelønsdirektivet er vedtaget på grundlag af TEUF artikel 153, stk. 2, smh. med stk. 1, litra b, om ”arbejdsvilkår”, der giver mulighed for at vedtage et direktiv med almindeligt flertal i Parlamentet og kvalificeret flertal i Rådet. Direktivet giver anledning til to spørgsmål i forhold til det traktatmæssige hjemmelsgrundlag:

- Direktivet fastlægger som helhed regler om lønfastsættelse, men ”*lønforhold*” er undtaget fra EU’s kompetence, jf. TEUF artikel 153, stk. 5. Hertil kommer, at artikel 4, stk. 1, litra d, vedrører organisationsmæssige forhold, men ”*organisationsret*” er også undtaget fra EU’s kompetence, jf. TEUF artikel 153, stk. 5.
- Direktivets artikel 4 fastlægger regler om (retten til) kollektive forhandlinger, men ”*kollektivt forsvar for arbejdstagernes og arbejdsgivernes interesser*” er undergivet et krav om enstemmighed i Rådet, jf. TEUF artikel 153, stk. 1, litra f.

***a) TEUF artikel 153, stk. 5, om lønforhold og organisationsret***

Bestemmelsen i TEUF artikel 153, stk. 5, afskærer EU fra at vedtage direktiver efter TEUF artikel 153 om ”*lønforhold, organisationsret, strejkeret eller ret til lockout*”.

Der er ingen tvivl om, at mindstelønsdirektivet generelt vedrører ”*lønforhold*” i dette udtryks sædvanlige sproglige forstand. Direktivet vedrører efter sin titel ”*passende mindstelønninger i EU*”. Direktivets formål er efter artikel 1 at fastlægge en ramme for ”*tilstrækkeligheden af lovbestemte mindstelønninger*”, ”*fremme kollektive overenskomstforhandlinger om lønfastsættelse*” og ”*stærkelse af arbejdstageres effektive adgang til rettigheder til mindstelønsbeskyttelse*”. I overensstemmelse hermed er medlemsstaterne efter artikel 4 forpligtet til at fremme kollektive overenskomstforhandlinger og beskytte udøvelsen af retten til kollektive forhandlinger ”*om lønfastsættelse*” og medlemsstater med ”*lovbestemte mindstelønninger*” er efter artikel 5-8 forpligtet til at fremme deres tilstrækkelighed.

Når det på denne baggrund alligevel er muligt at diskutere, om EU har hjemmel til at vedtage mindstelønsdirektivet, beror det på, at EU-Domstolen har fortolket ”*lønforhold*” i TEUF artikel 153, stk. 5, på en mere snæver måde, end den der følger af en naturlig sproglig forståelse af udtrykket. I dom af 15. april 2008 i C-268/06, *Impact* (præmis 124), udtalte EU-Domstolens store afdeling følgende om bestemmelsen:

*”Således som Kommissionen har gjort gældende, skal den nævnte undtagelse 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 fællesskabsplan – indebærer, at fællesskabsretten direkte griber ind i fastsættelsen af lønningerne i Fællesskabet.”*

Som det fremgår af citatet, lægger Domstolen vægt på, om reglerne ”*direkte griber ind i fastsættelsen af lønningerne i Fællesskabet*”. Som eksempler på regler, der griber direkte ind i fastsættelsen af lønningerne, nævner dommen ”*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*”.

Dommen blev afsagt i en sag, der bl.a. vedrørte fortolkningen af bestemmelsen om ligebehandling af fastansatte og tidsbegrænset ansatte i direktivet om tidsbegrænsede ansættelser. Spørgsmålet var, om udtrykket ”*arbejdsvilkår*” også omfattede aflønning, og det var ifølge EU-Domstolen ikke udelukket som følge af TEUF artikel 153, stk. 5. Dommen tog således – på linje med andre EU-domme – sigte på et spørgsmål, hvor lønelementet indgik som et underordnet og naturligt element i en bestemmelse og et direktiv, som vedrørte noget andet end aflønning som sådan.

Rådets Juridiske Tjeneste vurderede i en udtalelse af 9. marts 2021 (pkt. 69), at der på baggrund af EU-Domstolens praksis var ”*good reasons*” til at anse Kommissionens direktivforslag for at ligge inden for det, som EU kan vedtage regler om som ”*arbejdsvilkår*” efter TEUF artikel 153, stk. 2 smh. med stk. 1, litra b. Tjenesten bemærkede dog også (pkt. 63) ”*that the Proposal is unprecedented in Union social law in that it establishes minimum requirements relating to a constituent part of pay*” (pkt. 63).

Det er usikkert, om EU-Domstolens praksis om direktiver, hvor spørgsmålet om aflønning kun har været et underordnet og naturligt element i typisk et forbud mod forskelsbehandling, vil være retningsgivende for vurderingen af et direktiv om passende mindstelønninger med et generelt sigte på aflønning. Selv hvis det måtte være tilfældet, er det nærliggende, at direktivets regler griber direkte ind i lønfastsættelsen i medlemsstaterne. Direktivet stiller krav til medlemsstaterne om at fremme kollektive overenskomstforhandlinger om lønfastsættelse og til at fastsætte og opdatere lovbestemte mindstelønninger i form af procedurer, kriterier og vejledende referenceværdier for regelmæssige opdateringer af mindstelønninger.

Ifølge det arbejdsdokument (SWD (2020) 246 final, side 2f), der knytter sig til direktivforslaget (konsekvensanalysen), forventede Kommissionen på linje hermed, at forslaget “vil føre til højere mindstelønninger i omkring halvdelen af medlemsstaterne”, og at stigningen i mindstelønnen “kan overstige 20 % i en række medlemsstater”. Kommissionen forventede tillige en øget overenskomstdækning vil være til gavn for lønmodtagerne, “fordi det fremmer lønstigninger i alle medlemsstater”.

Ud over den generelle problematik i forhold til ”lønforhold” er der tillige en særlig problematik i forhold til ”organisationsret”, som EU også er afskåret fra at vedtage direktiver om efter TEUF artikel 153, stk. 5. Den bestemmelse i artikel 4, stk. 1, litra d, der kom ind i direktivteksten under Rådets og Parlamentets forhandlinger, beskytter fagforeninger og arbejdsgiverforeninger mod indblanding i hinandens ”oprettelse, virke eller administration”. Bestemmelsen var ikke en del af det grundlag (Kommissionens direktivforslag), som Rådets Juridiske Tjeneste vurderede i sin udtalelse af 9. marts 2021. Bestemmelsen giver en beskyttelse mod organisationsfjendtlig adfærd, som ikke vedrører til retten til kollektive overenskomstforhandlinger, men retten til at organisere sig. Bestemmelsen hører dermed under udtrykket ”organisationsret” i TEUF artikel 153, stk. 5.

Sammenfattende er det nærliggende, at mindstelønsdirektivet efter såvel en naturlig sproglig forståelse af udtrykket ”lønforhold” som EU-Domstolens praksis i sin helhed må anses for at være omfattet af TEUF artikel 153, stk. 5, og at direktivet dermed som helhed falder uden for EU’s kompetence efter TEUF artikel 153, stk. 5. Hertil kommer, at den specifikke bestemmelse i artikel 4, stk. 1, litra d, vedrører ”organisationsret” og dermed også falder uden for EU’s kompetence.

#### **b) TEUF artikel 153, stk. 2, smh. med stk. 1, litra f, om kollektiv interessevaretagelse**

Det er ikke kun tvivlsomt, om EU har hjemmel til at vedtaget mindstelønsdirektivet, men også om artikel 4 i givet fald er vedtaget efter den korrekte hjemmelsbestemmelse. Artikel 4 fastlægger regler, der skal være med til at fremme kollektive overenskomstforhandlinger og støtte retten til kollektive forhandlinger (med sigte på lønfastsættelse). Der er tale om en bestemmelse, som retter sig mod overenskomstforhold – og ikke arbejdsvilkår – som sådan. Bestemmelsen hører derfor umiddelbart under TEUF artikel 153, stk. 1, litra



f, om ”kollektivt forsvar for arbejdstagernes og arbejdsgivernes interesser”, der forudsætter enighed i Rådet.

I udtalelsen af 9. marts 2021 vurderede Rådets Juridiske Tjeneste imidlertid, at bestemmelsen ikke var omfattet af litra f, da bestemmelsen kun vedrører lønfastsættelse, og da direktivforslaget som helhed ikke vedrører ”kollektivt forsvar af arbejdstagernes og arbejdsgivernes interesser” (litra f). Tjenesten har i sin udtalelse alene forholdt sig til den version af artikel 4, der var indeholdt i Kommissionens forslag, og ikke den mere vidtgående version af bestemmelsen, der er vedtaget af Rådet og Parlamentet i det endelige direktiv.

EU-Domstolen har ikke forholdt sig til afgrænsningen mellem litra b og litra f i TEUF artikel 153, stk. 1, men har flere gange forholdt sig til valg af korrekt retsgrundlag ved flere mulige retsgrundlag. I bl.a. domme af 8. november 2020 i C-620/18 og C-626/18, *Ungarn og Polen mod Parlamentet og Rådet* (henholdsvis præmis 38-39 og 43-44), har Domstolen udtalt følgende herom:

*”Indledningsvis skal det for det første bemærkes, 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 den pågældende retsakt viser, at den har et dobbelt formål, eller at den består af to led, og det ene af disse kan bestemmes som det primære eller fremherskende, mens det andet kun er sekundært, skal retsakten være støttet på et enkelt retsgrundlag, nemlig det, der kræves af det primære eller fremherskende formål eller led (dom af 3.12.2019, Den Tjekkiske Republik mod Parlamentet og Rådet, C-482/17, EU:C:2019:1035, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).*

*Det skal ligeledes bemærkes, at der med henblik på at fastslå det rette retsgrundlag kan tages hensyn til den retlige sammenhæng, hvori en ny lovgivning indgår, navnlig for så vidt som en sådan sammenhæng kan belyse det med denne lovgivning forfulgte mål (dom af 3.12.2019, Den Tjekkiske Republik mod Parlamentet og Rådet, C-482/17, EU:C:2019:1035, præmis 32).”*

Det afgørende er således, om mindstelønsdirektivet har et dobbelt formål, eller et dobbelt led, og om det ene af disse formål eller led i givet fald kan siges at være det primære og det andet det sekundære.

Direktivet har det generelle formål at forbedre arbejds- og levevilkårene, især mindstelønnings tilstrækkelighed (artikel 1, stk. 1). Formålet forfølges efter bestemmelsen på tre forskellige måder, herunder ved at etablere en ramme for *”tilstrækkeligheden af lovbestemte mindstelønninger med henblik på at opnå anstændige leve- og arbejdsvilkår”* (litra a) og ved at *”fremme af kollektive overenskomstforhandlinger om lønfastsættelse”* (litra b).

I Kommissionens forslag – som Rådets Juriske Tjeneste vurderede i sin udtalelse – var litra a og b samlet i ét punkt (litra a) med følgende ordlyd: *”Fastsættelse af passende mindstelønninger”*. Med den nye affattelse af artikel 1, stk. 1, er det således blevet mere tydeligt, at der er tale om to forskellige elementer (led), henholdsvis at lægge en ramme for fastsættelse af tilstrækkelige lovbestemte mindstelønninger (litra a) og fremme kollektive overenskomstforhandlinger om lønfastsættelse (litra b).

Der er tale om to meget forskellige elementer, som det også afspejler sig i udformningen af henholdsvis artikel 4 og artikel 5-8. Artikel 4 har fokus på at fremme kollektive overenskomstforhandlinger og understøtte retten til kollektive forhandlinger (om lønfastsættelse), men ikke på at fastlægge krav om overenskomstfastsatte lønningers tilstrækkelighed, mens artikel 5 og 6 har fokus på at fremme lovbestemte mindstelønningers tilstrækkelighed, men ikke på at udbrede (lovbestemte) mindstelønninger til flere lønmodtagere.

Bestemmelserne refererer tillige til vidt forskellige grundlæggende rettigheder, henholdsvis *”retten til en rimelig løn”* (f.eks. den europæiske søjles artikel 6 og den europæiske socialpagts artikel 4) og *”retten til kollektive overenskomstforhandlinger”* (f.eks. EU-charterets artikel 28 og ILO-konventioner 87 og 98). At artikel 4 skal ses i lyset af den grundlæggende ret til kollektive forhandlinger – og ikke retten til en rimelig løn – fremgår nu også tydeligt af bestemmelsens ordlyd og af den indledende betragtning nr. 24.

Hertil kommer, at retten til at forhandle kollektivt i en række internationale konventioner er koblet tæt sammen med retten til at organisere sig. Det gælder således f.eks. for artikel

11 i den europæiske menneskerettighedskonvention og ILO konventioner nr. 87 og 98, der er henvist til i den indledende betragtning nr. 24. Bestemmelsen har derfor også tætte berøringsflader med ”*organisationsret*”, som er undtaget EU’s kompetence efter TEUF artikel 153, stk. 5. Og for artikel 4, stk. 1, litra d’s vedkommende er der som tidligere nævnt tale om en bestemmelse med direkte sigte på retten til at organisere sig.

Bestemmelsen i artikel 4 kan således ikke ses som et sekundært led til artikel 5-8 om indførelse af procedurer, kriterier og retningslinjer, der skal være med til at sikre tilstrækkelige lovbestemte mindstelønninger. Artikel 4 har sigte på at fremme kollektive overenskomstforhandlinger og understøtte retten til at forhandle kollektivt om lønfastsættelse (samt retten til at organisere sig). Ingen af de specifikke bestemmelser i artikel 4 fastlægger en procedure, kriterier eller retningslinjer for passende overenskomstbestemte mindstelønninger.

Sammenfattende er det nærliggende, at direktivets artikel 4 må anses for at være omfattet af TEUF artikel 153, stk. 2, smh. med stk. 1, litra f, om ”*kollektivt forsvar for arbejdstagernes og arbejdsgivernes interesser*”, og at bestemmelsen ikke kan anses som sekundær i forhold til artikel 5-8.

### **3.4. Grundlaget for danske overvejelser om et annulationsøgsmål**

Grundlovens §§ 19 og 20 fastsætter den forfatningsmæssige ramme for forholdet mellem Danmark og EU. Ifølge grundlovens § 20 er det kun muligt for danske myndigheder at overlade EU lovgivende beføjelser ”*i nærmere bestemt omfang*” og med et flertal på fem sjettedele af alle Folketingets medlemmer eller med et almindeligt flertal kombineret med et flertal ved en folkeafstemning.

Højesteret har forholdt sig til betydningen af de to grundlovsbestemmelser i sager om henholdsvis Maastricht-traktaten og Lissabon-traktaten (U1998.800H og U2014.1451H). Ved dom af 20. februar 2013 i sagen om Lissabon-traktaten (U2014.1451H) fastslog Højesteret bl.a., at danske myndigheder har ”*pligt til at hindre*”, at bestemmelser i EU-traktaterne anvendes til at vedtage forslag, der ”*forudsætter yderligere suverænitetstafgi- velse*”.

EU's beføjelser på det arbejdsmarkedsmæssige område blev markant udvidet med Maastricht-traktaten, og det gav anledning til betydelig faglig og folkelig debat i forbindelse med ratificeringen af traktaten.

I den politiske aftale af 27. oktober 1992 om "*Danmark i Europa*" (det såkaldte nationale kompromis), der blev gengivet i fuld tekst i bemærkningerne til lovforslaget om Danmarks tiltrædelse af Edinburgh-Afgørelsen og Maastricht-Traktaten, blev det bl.a. betonet, at det har "*afgørende betydning at bevare aftalesystemets styrke på det danske arbejdsmarked*".

I selve lovforslaget blev der redegjort nøje for EU's beføjelser, og følgende blev bl.a. anført (Folketingstidende 1992-93, tillæg A, sp. 6706-10, særligt sp. 6722): "*Det siges udtrykkeligt i den pågældende bestemmelse i Traktaten om den såkaldte sociale dimension, at den ikke gælder for lønforhold, organisationsret, strejkeret eller ret til lockout.*"

I forbindelse med ratificeringen af Lissabon-traktaten noterede et bredt politisk flertal med tilfredshed, at EU ikke havde fået styrket sin adgang til at vedtage direktiver på det arbejdsmarkedsmæssige område.

I den politiske aftale af 21. februar 2008 om "*dansk europapolitik i en globaliseret verden*" blev følgende anført: "*Inden for social- og arbejdsmarkedspolitikken er vi således tilfredse med, at EUF-traktaten artikel 137 (art. 153) fastholder enstemmighed ved beslutninger om beskyttelse af arbejdstagere ved: (...) Repræsentation af og kollektiv forsvaret for arbejdstagernes og arbejdsgivernes interesser (stk. 1f)*". Partierne var tillige enige om, "*at vi ikke vil støtte overgang til kvalificeret flertal eller almindelig lovgivningsprocedure på disse områder, hvis et af partierne bag denne aftale fortsat modsætter sig det pågældende forslag efter konsultationer mellem partierne*". Aftalen er optrykt i fuld tekst i Europaudvalgets betænkning af 14. marts 2008 over lovforslaget om ratifikation af Lissabon-traktaten.

I forhold til mindstelønsdirektivet har den danske regering løbende tilkendegivet en principiel modstand over for EU. Regeringen gav ikke Rådet mandat til at forhandle med Parlamentet om en mulig aftale med Parlamentet, og regeringen stemte (sammen med Sverige) nej til at vedtage direktivet i Rådet. Ved afstemningen afgav Danmark en erklæring, der bl.a. understreger, at "*Danmark principielt (er) imod at indføre bindende regler*

på EU-plan vedrørende mindsteløn”, at Danmark ”af princip ikke (kan) støtte direktivet om passende mindstelønninger”, og ”at lønfastsættelse er en national kompetence”.

Regeringen har på linje hermed løbende over for Folketinget givet udtryk for, at den er ”skeptisk over for, om der er hjemmel” i EU-traktaterne til at vedtage direktivforslaget, jf. f.eks. Beskæftigelsesministeriets grund- og nærhedsnotat af 23. november 2020 (side 1) og ministeriets svar af 15. september 2021 på spørgsmål 31 fra Europaudvalget til direktivforslaget.

Den skepsis om hjemmelsgrundlaget, som regeringen løbende har udtrykt over for såvel EU som Folketinget, har gode grunde for sig. Som nærmere anført i afsnit 3.3 er det nærliggende, at direktivet fastlægger regler om ”lønforhold” og artikel 4 til dels om ”*organisationsret*”, som begge falder uden for EU’s kompetence (TEUF artikel 153, stk. 5). Det er også nærliggende, at artikel 4 – hvis der i øvrigt måtte være hjemmel til at vedtage direktivet som sådant – vedrører ”*kollektivt forsvar for arbejdstagernes og arbejdsgivernes interesser*”, som kræver enstemmighed i Rådet (TEUF artikel 153, stk. 2, smh. med stk. 1, litra f).

Der gør sig i lyset af EU-Domstolens praksis en usikkerhed gældende i forhold til, hvordan Domstolen vil se på spørgsmålet om direktivets hjemmelsgrundlag. Som anført i afsnit 3.3 har Domstolen i sin hidtidige praksis om TEUF artikel 153, stk. 5, lagt vægt på, om den konkrete direktivregel griber ”*direkte*” ind i lønfastsættelsen. Der knytter sig en usikkerhed til, hvordan EU-Domstolen vil anvende denne retningslinje i forhold til et direktiv, der generelt fastlægger regler om lønfastsættelse. EU-Domstolen har i sin hidtidige praksis heller ikke forholdt sig til afgrænsningen mellem litra b og f i TEUF artikel 153, stk. 1, eller til forståelsen af udtrykket ”*organisationsret*” i TEUF artikel 153, stk. 5. Der er derfor en risiko for, at et annullationssøgsmaal resulterer i en dom, som opretholder direktivet som gyldigt og bindende for medlemsstaterne.

Der består imidlertid også en risiko ved at undlade at anlægge et annullationssøgsmaal. Hvis hverken den danske stat eller andre medlemsstater anfægter direktivets hjemmelsgrundlag inden søgsmålsfristen efter TEUF artikel 263 udløber, vil det EU-retlige udgangspunkt være, at direktivet er gyldigt vedtaget efter TEUF artikel 153, stk. 2, smh. med stk. 1, litra b. Ved at undlade at anlægge et annullationssøgsmaal vil regeringen selv sags ikke afskære sig fra i indlæg i senere sager ved EU-Domstolen om fortolkningen af

direktivet at argumentere for en bestemt fortolkning i lyset af de grænser, som traktatgrundlægget sætter efter regeringens opfattelse.

#### **4. Mulighederne for at anfægte mindstelønsdirektivet under et traktatbrudssøgsmål eller et præjudicielt søgsmål**

Mulighederne for at anfægte hjemmelsgrundlaget for mindstelønsdirektivet vil være forskellige afhængig af, om der er tale om et traktatbrudssøgsmål eller et præjudicielt søgsmål. Mulighederne vil også være forskellige for henholdsvis regeringen og private.

##### ***4.1. Anfægtelse af direktivet i forbindelse med et traktatbrudssøgsmål mod Danmark***

Et traktatbrudssøgsmål har det generelle formål at få afklaret, om en medlemsstat har krænket sine pligter efter traktaterne, jf. TEUF artikel 258. En medlemsstat vil derfor ikke i forbindelse med et traktatbrudssøgsmål kunne få prøvet gyldigheden af en EU-retsakt, men må benytte sig af annullationssøgsmålet efter TEUF artikel 263.

EU-Domstolen har i en række sager afvist at behandle indsigelser mod gyldigheden af en retsakt i forbindelse med et traktatbrudssøgsmål, hvis medlemsstaten kunne have anfægtet retsakten efter TEUF artikel 263, jf. f.eks. dom af 12. oktober 1978 i sag 156/77, *Kommissionen mod Belgien*, dom af 15. november 1983 i sag 52/83, *Kommissionen mod Frankrig*, dom af 15. januar 1986 i sag 52/84, *Kommissionen mod Belgien*, dom af 10. juni 1993 i C-183/91, *Kommissionen mod Grækenland*.

I dom af 9. marts 1994 i C-188/92, *TWD*, sammenfattede Domstolen sin praksis således:

*”15. Ifølge fast praksis er en medlemsstat ikke længere berettiget til at anfægte gyldigheden af en beslutning, som er rettet til den i henhold til traktatens artikel 93, stk. 2, efter udløbet af den frist, der er fastsat i traktatens artikel 173, stk. 3 (jf. dom af 12.10.1978, sag 156/77, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 1881, og dom af 10.6.1993, sag C-183/91, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 3131).*

*16 Denne praksis, der afskærer en medlemsstat, der er adressat for en beslutning i henhold til traktatens artikel 93, stk. 2, første afsnit, fra at anfægte dens gyldighed i forbin-*

*delse med et traktatbrudssøgsmål i medfør af bestemmelsens andet afsnit, er især begrundet i hensynet til, at søgsmålsfristerne skal værne om retssikkerheden, så at det undgås, at fællesskabsretsakter, der afføder retsvirkninger, kan anfægtes i en ubegrænset tid.”*

De anførte domme vedrører alle beslutninger om ulovlig statsstøtte, der har været rettet direkte til en medlemsstat. *TWD*-dommen henviser imidlertid generelt til, at de anførte retssikkerhedsmæssige betragtninger gør sig gældende i forhold til ”*fællesskabsretsakter, der afføder retsvirkninger*”. Et direktiv er en ”*fællesskabsretsakt, der afføder retsvirkninger*” for medlemsstaterne efter TEUF artikel 288, og medlemsstaterne kan anfægte gyldigheden efter TEUF artikel 263. Der knytter sig derfor de samme retssikkerhedsmæssige betænkeligheder til at lade en medlemsstat anfægte gyldigheden af (en bestemmelse i) et direktiv efter udløbet af søgsmålsfristen i TEUF artikel 263, selv om det måtte ske under et traktatbrudssøgsmål.

Det vil således ikke være muligt for den danske regering først at anfægte gyldigheden af mindstelønsdirektivet helt eller delvist i forbindelse med et eventuelt traktatbrudssøgsmål mod Danmark fra Kommissionen. Regeringen vil f.eks. ikke kunne hævde, at artikel 4 er vedtaget i strid med traktatgrundlaget, hvis Kommissionen mener, at pligterne og implementeringskravene er mere vidtgående, end det Beskæftigelsesministeriet har lagt til grund i forbindelse med implementeringen af direktivet. Regeringen kan til gengæld være uenig i den måde, som Kommissionen fortolker pligterne og implementeringskravene på.

#### ***4.2. Anfægtelse af mindstelønsdirektivet under et præjudicielt søgsmål***

##### *a) Regeringens mulighed for at anfægte mindstelønsdirektivet*

En national domstol kan ikke på egen hånd erklære et direktiv eller en bestemmelse i et direktiv for ugyldig, men kan forelægge spørgsmål om gyldigheden for EU-Domstolen, jf. TEUF artikel 267. Det fremgår således udtrykkeligt af bestemmelsen, at EU-Domstolen kan udtale sig præjudicielt om såvel ”*fortolkningen*” som ”*gyldigheden*” af EU-retsakter.

Den præjudicielle procedure er en samarbejdsprocedure mellem EU-Domstolen og de nationale domstole, og det er op til den nationale domstol at afgøre, om der skal forelæg-

ges et spørgsmål for EU-Domstolen om gyldigheden af en EU-retsakt. En part i en national retssag har således ikke et retskrav på indirekte at få prøvet gyldigheden af en EU-retsakt via et nationalt søgsmål med en præjudiciel forelæggelse for EU-Domstolen.

Som anført i det foregående afsnit har EU-Domstolen en fast praksis for at afvise indsigelser mod gyldigheden af en EU-retsakt under et traktatbrudssøgsmål. EU-Domstolen har fastslået, at den på tilsvarende måde ikke kan besvare et spørgsmål om gyldigheden af en EU-retsakt under et præjudicielt søgsmål, hvis den anfægtende part kunne have anfægtet retsакten direkte efter TEUF artikel 263 inden for en nærmere fastsat frist, jf. bl.a. dom af 9. marts 1994 i C-188/92, *TWD*, og dom af 25. juli 2018 i C-135/16, *Georgsmarienhütte* m.fl.

I *TWD*-dommen anførte EU-Domstolen, at hensynet til retssikkerheden fører ”til at afskære en modtager af støtte, der er genstand for en beslutning vedtaget af Kommissionen i henhold til traktatens artikel 93, fra at anfægte beslutningens lovlighed ved de nationale domstole i forbindelse med et søgsmål til prøvelse af de nationale myndigheders foranstaltninger til gennemførelse af denne beslutning, når støttemodtageren kunne have anfægtet beslutningen, men har ladet den bindende frist i traktatens artikel 173, stk. 3, udløbe” (præmis 17)

I *Georgsmarienhütte*-dommen udtalte Domstolen i præmis 18, at når ”en borger, som påtænker at anfægte en EU-retsakt, uden nogen tvivl har søgsmålskompetence i medfør af artikel 263, stk. 4, TEUF, har den pågældende derfor pligt til at anvende det retsmiddel, som er fastsat i denne bestemmelse, ved at anlægge et søgsmål ved Retten”.

I de nævnte sager var der tale om beslutninger, der rettede sig til specifikke virksomheder, og som virksomhederne havde mulighed for at anfægte gyldigheden af efter TEUF artikel 263. Det gør imidlertid efter EU-Domstolens praksis ikke en forskel, om der er tale om en beslutning, der retter sig til en specifik virksomhed/medlemsstat eller en beslutning, der retter sig til alle medlemsstater, jf. dom af 22. oktober 2002 i C-241/01, *National farmers' Union*.

I sagen var der tale om beslutninger fra henholdsvis Rådet og Kommissionen om beskyttelse mod en smitsom sygdom (BSE) blandt kvæg, som rettede sig til alle medlemsstater, og som ikke var blevet anfægtet af nogen medlemsstat (dengang TEF artikel 230, nu



TEUF artikel 263). Da den franske regering ikke ville ophæve en embargo mod kød fra Storbritannien, anlagde en privat organisation et søgsmål mod regeringen. Regeringen anfægtede under sagen gyldigheden af beslutningerne som følge af væsentligt ændrede faktiske og retlige omstændigheder. En fransk domstol spurgte EU-Domstolen, om det var muligt for den franske regering under en national sag at anfægte gyldigheden af rådsbeslutningen.

Genereladvokaten anførte følgende generelle synspunkt herom i pkt. 39 i sit forslag til afgørelse:

*”Hensynet til retssikkerhedsprincippet og til sammenhængen i Fællesskabets søgsmålsordning er det samme, uanset om det er en person eller en medlemsstat, der har undladt at benytte sig af muligheden for at anlægge et annullationssøgsmål i medfør af traktatens artikel 173.”*

Efter at have gennemgået sin faste praksis om privates manglende adgang til at anfægte gyldigheden af en beslutning under et nationalt søgsmål, når de kunne have anlagt et annullationssøgsmål ved EU-Domstolen, udtalte EU-Domstolen følgende i præmis 36:

*”De samme hensyn til retssikkerhed begrundes, at en medlemsstat, som er part i en sag ved en national domstol, ikke for denne domstol kan gøre gældende, at en fællesskabsbeslutning, som er rettet til denne medlemsstat, og som den ikke har anfægtet ved et annullationssøgsmål inden for den i artikel 230, stk. 5, EF fastsatte frist, er ugyldig.”*

De samme retssikkerhedsmæssige betragtninger vil gøre sig gældende i forhold til et direktiv, som retter sig til alle medlemsstater. Den danske regering vil derfor ikke kunne anfægte gyldigheden af (en bestemmelse i) mindstelønsdirektivet under en retssag ved en dansk domstol. EU-Domstolen vil efter al sandsynlighed afvise at besvare spørgsmålet med henvisning til, at den danske regering kunne og skulle have anfægtet direktivet efter den fastsatte procedure i TEUF artikel 263 og inden for den fastsatte frist.

#### *b) Privates mulighed for at anfægte mindstelønsdirektivet*

Private har ikke mulighed for at anfægte et direktivs hjemmelsgrundlag efter TEUF artikel 263, da de ikke vil opfylde kravet om at være umiddelbart og individuelt berørt af

direktivets regler. Det vil derfor ikke være en omgåelse af traktatens system for annullationssøgsmål, at private anfægter et direktivs gyldighed ved en national domstol.

EU-Domstolen har på linje hermed besvaret præjudicielle spørgsmål om gyldigheden fra nationale domstole, jf. f.eks. dom af 11. november 1997 i C-408/95, *Eurotunnel*. Virksomheden havde bl.a. anfægtet gyldigheden af nogle bestemmelser i sjette momsdirektiv, og det var virksomheden berettiget til at gøre ved en national domstol, da det ikke var ”åbenbart”, at den kunne have anlagt et annullationssøgsmål direkte ved EU-Domstolen. Domstolen tilsidesatte dog ikke de anfægtede bestemmelser som ugyldige.

Der er enkelte eksempler på, at et direktiv eller en forordning helt eller delvist er blevet tilsidesat som ugyldig under en præjudiciel procedure som følgende af manglende hjemmel.

I dom af 15. januar 1986 i C-41/84, *Pinna*, havde en italiensk statsborger anfægtet en særbestemmelse for Frankrig i forordningen om koordinering af sociale sikringsordninger. En fransk domstol spurgte EU-Domstolen om bl.a. gyldigheden af bestemmelsen. EU-Domstolen kendte bestemmelsen ugyldig med henvisning til manglende hjemmel, men efter præmisserne at dømme spillede ligebehandlingsprincippet også en rolle.

I nyere praksis er der flere eksempler på, at EU-Domstolen i et præjudicielt søgsmål har tilsidesat et direktiv helt eller delvist som følge af, at det har været uforeneligt med borgernes grundlæggende rettigheder, herunder EU-charteret, jf. f.eks. dom af 1. marts 2011 i C-236/09, *Test-Achats*, og dom af 8. april 2014 i C-293/12, *Digital Rights*.

I *Test-Achats*-dommen annullerede EU-Domstolen en bestemmelse i direktiv 2003/113 om ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med adgang til og levering af varer og tjenesteydelser ugyldig. (direktiv 2004/113). Bestemmelsen gav medlemsstaterne adgang til at tillade en vis anvendelse af kønsrelaterede aktuarmæssige faktorer, hvilket to privatpersoner og en forbrugerorganisation anfægtede ved en belgisk domstol, der spurgte EU-Domstolen, om undtagelsen var forenelig med EU-charterets forbud mod forskelsbehandling. Kommissionen og Rådet støttede under sagen, at undtagelsen var forenelig med EU-charteret, men Domstolen tilsidesatte bestemmelsen som ugyldig, da den var uforenelig med forbuddet mod forskelsbehandling (på grund af køn) i EU-charterets artikel 21 og 23.

I *Digital Rights*-dommen annullerede EU-Domstolen hele direktiv 2006/24/EF af 15. marts 2006 om lagring af data genereret eller behandlet i forbindelse med tilvejebringelse af offentligt tilgængelige elektroniske kommunikationstjenester eller elektroniske kommunikationsnet ("masselogningsdirektivet"). Direktivet var blevet anfægtet af henholdsvis et selskab ved en irsk domstol og en række personer ved en østrigsk domstol, der begge forelagde EU-Domstolen om direktivets gyldighed. EU-Domstolen annullerede direktivet i sin helhed, da den fandt direktivet uforeneligt med proportionalitetsprincippet i EU-charterets artikel 7, 8 og 52, stk. 1.

EU-retligt er det således muligt for f.eks. en dansk fagforening at anfægte mindstelønsdirektivets hjemmelsgrundlag helt eller delvist ved et søgsmål ved en dansk domstol og begære spørgsmålet om gyldigheden forelagt EU-Domstolen. Efter dansk ret skal fagforeningen dog opfylde et krav om retlig interesse for at kunne få taget et søgsmål under påkendelse, dvs. fagforeningen og dens medlemmer skal være berørt individuelt og konkret af direktivet. Det afhænger i første omgang af den måde, som direktivet vil blive implementeret på i Danmark, om en dansk fagforening kan tænkes at have en retlig interesse i et søgsmål om gyldigheden af en eller flere bestemmelser i direktivet. Hvis et søgsmål bliver taget under påkendelse, vil det som tidligere nævnt være op til retten, der skal behandle sagen, at afgøre, om der skal forelægges præjudicielle spørgsmål for EU-Domstolen om gyldigheden af en eller flere bestemmelser i direktivet.

*c) Den danske regerings adgang til at afgive indlæg*

Den danske stat har på linje med andre medlemsstater adgang til at afgive indlæg under en præjudiciel sag ved EU-Domstolen, jf. Domstolsstatuttens artikel 23, stk. 2. Det gælder uanset, om den nationale domstol har stillet spørgsmål om fortolkningen eller gyldigheden af et direktiv.

Hvis en dansk eller anden national domstol forelægger et præjudicielt søgsmål om gyldigheden af (en bestemmelse i) mindstelønsdirektivet for EU-Domstolen, vil Danmark således have adgang til at afgive indlæg under sagen, herunder til støtte for ugyldigheden, jf. dom af 10. december 2002 i C-491/01, *British American Tobacco og Imperial Tobacco*.

Sagen vedrørte det direktiv 2001/37 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om fremstilling, præsentation og salg af tobaksvarer, som Tyskland forsøgte at få annulleret ved et søgsmål efter TEUF artikel 263, men som Domstolen afviste, fordi søgsmålsfristen var overskredet, jf. kendelse af 17. maj 2001 i C-406/01, *Tyskland mod Parlamentet og Rådet* (kendelsen er nærmere omtalt i afsnit 3.1).

I sagen anfægtede to tobaksfirmaer ved et søgsmål ved en britisk domstol bl.a. det hjemmelsgrundlag, som direktivet var blevet vedtaget efter. Den britiske domstol forelagde EU-Domstolen en række spørgsmål om gyldigheden af direktivet. En række medlemslande afgav indlæg under sagen, herunder afgav Tyskland, Grækenland og Luxembourg indlæg til støtte for, at direktivet var delvist ugyldigt. Domstolen fandt ikke grundlag for at tilsidesætte hele eller dele af direktivet som ugyldigt.

Hvis den nationale domstol udelukkende forelægger spørgsmål om fortolkningen af mindstelønsdirektivet, vil en medlemsstat ikke af egen drift kunne anfægte direktivets eller en konkret direktivbestemmelses gyldighed i sit indlæg. I det tilfælde handler sagen ikke om gyldigheden, men om fortolkningen af en eller flere bestemmelser i mindstelønsdirektivet, og det er i så fald de(t) forelagte spørgsmål om fortolkningen, som regeringens indlæg skal forholde sig til.

Regeringen kan argumentere for, at det traktatmæssige hjemmelsgrundlag afskærer en bestemt fortolkning af direktivet. De hjemmelsmæssige begrænsninger i medfør af TEUF artikel 153, stk. 5, vil f.eks. være et godt argument – sammen med ordlyden af direktivets artikel 1 og 5 – imod at fortolke direktivet således, at det pålægger alle medlemsstater at sikre enhver lønmodtager en passende mindsteløn.

## **5. Sammenfattende bemærkninger**

Som det fremgår af det foregående, knytter der sig en betydelig usikkerhed til, hvilken betydning mindstelønsdirektivet kan få i forhold til aftalesystemet.

Det vil især være direktivets artikel 4 om fremme af kollektive overenskomstforhandlinger og understøttelse af retten til kollektive forhandlinger om lønfastsættelse, som kan få betydning for aftalesystemet i Danmark. Både artikel 4, stk. 1 og stk. 2, kan føre til mere

lovgivning om de kollektive aftalerelationer, herunder justeringer af de eksisterende lov-mæssige rammer i forligsmandsloven og foreningsfrihedsloven. Indholdet og rækkevidden af de pligter, der følger af artikel 4, vil i høj grad afhænge af, hvordan EU-Domstolen vil fortolke de mange generelle og vage udtryk i lyset af bestemmelsens forankring i den grundlæggende ret til kollektive overenskomstforhandlinger. Det samme gælder i forhold til de implementeringsskridt, som den enkelte medlemsstat skal tage for at gennemføre artikel 4 korrekt.

Bestemmelserne om lovbestemte mindstelønninger i artikel 5-8 vil efter deres ordlyd ikke have betydning for Danmark, herunder medføre en pligt til at sikre alle lønmodtagere en (lovbestemt) mindsteløn. Det er dog efter ordlyden muligt, at bestemmelserne i artikel 5-8 vil finde anvendelse på erhvervsuddannelseslovens § 55 om aflønning af elever, som har karakter af en lovbestemt mindstelønsregel.

Der er gode grunde til at betvivle, at EU har hjemmel til at vedtage mindstelønsdirektivet, da direktivet efter en naturlig sproglig forståelse af sin titel og sit formål og indhold vedrører ”*lønforhold*” og for artikels 4’s vedkommende til dels også ”*organisationsret*”, som udelukker EU’s kompetence efter TEUF artikel 153, stk. 5. Direktivets artikel 4 om fremme af kollektive overenskomstforhandlinger og udøvelse af retten til kollektive forhandlinger (om lønfastsættelse) vedrører efter sit indhold ”*kollektivt forsvar for arbejdstagernes og arbejdsgivernes interesser*” (TEUF artikel 153, stk. 2, smh. med stk. 1, litra f), og bestemmelsen kan ikke anses for at have en sekundær karakter i forhold til bestemmelserne i artikel 5-8 om lovbestemte mindstelønninger. Det forekommer derfor at være en omgåelse af kravet om enstemmighed i Rådet, at bestemmelsen er vedtaget efter TEUF artikel 153, stk. 2, smh. med stk. 1, litra b, om ”*arbejdsvilkår*”.

Den danske stat kan efter TEUF artikel 263 helt eller delvist anfægte gyldigheden af direktivet ved et annulationssøgsmål ved EU-Domstolen, hvilket i givet fald skal ske inden to måneder fra publiceringen af direktivet i EU-Tidende. Ved beregningen af fristen skal der efter Procesreglementets artikel 49-51 lægges 24 dage til de to måneder. Regeringen har løbende tilkendegivet sin skepsis om hjemmelsgrundlaget over for såvel EU som Folketinget og gode grunde taler derfor for at anlægge et annulationssøgsmål. Der gør sig en procesrisiko gældende ved et søgsmål, da det i sidste ende er op til EU-Domstolen at afgøre, om mindstelønsdirektivet er vedtaget med den fornødne og korrekte hjemmel. Der

gør sig dog også en risiko gældende ved ikke at anfægte direktivet, da direktivet som udgangspunkt vil være gyldigt vedtaget og bindende for medlemsstaterne efter sit indhold, som til enhver tid fortolket af EU-Domstolen, hvis ingen medlemsstat anfægter gyldigheden i form af et annullationssøgsmål.

Det vil således ikke være muligt for den danske regering at anfægte direktivets gyldighed helt eller delvist i en eventuel traktatbrudssag, som Kommissionen måtte anlægge mod Danmark som følge af en påstået manglende eller mangelfuld implementering af direktivet. Det vil heller ikke være muligt for regeringen at anfægte gyldigheden af (en bestemmelse i) direktivet under en præjudiciel forelæggelse fra en national domstol om fortolkningen af direktivet. Regeringen vil i det tilfælde kunne argumentere for eller imod en bestemt fortolkning af direktivet i lyset af de hjemmelsmæssige begrænsninger i TEUF artikel 153. Regeringen vil f.eks. kunne påberåbe sig TEUF artikel 153, stk. 5, om ”*lønforhold*” til støtte for, at direktivet ikke pålægger medlemsstaterne at sikre enhver lønmodtager en passende mindsteløn.

Det vil være muligt for en dansk fagforening at anfægte gyldigheden af (konkrete bestemmelser i) direktivet ved nationale søgsmål, hvis foreningen har en retlig interesse i søgsmålet, men det vil være op til retten at afgøre, om der er grund til at forelægge spørgsmål om gyldigheden for EU-Domstolen. Hvis en dansk eller en anden national domstol stiller spørgsmål til EU-Domstolen om gyldigheden af en eller flere bestemmelser i direktivet, vil den danske regering kunne afgive indlæg til støtte for eller imod gyldigheden af direktivet.

København, den 18. oktober 2022

Professor, dr. jur. Jens Kristiansen