



Interventionsinlägga

inlämnad i enlighet med artikel 40 i protokollet om stadgan för Europeiska unionens domstol, av Konungariket Sverige, representerat av ämnesrådet Hanna Shev och kanslirådet Hanna Eklinder, Statsrådsberedningen, SE 103 33 Stockholm, i mål

C-19/23

Konungariket Danmark

mot

Europaparlamentet och Europeiska unionens råd

angående talan om ogiltigförklaring av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2022/2041 av den 19 oktober 2022 om tillräckliga minimilöner i Europeiska unionen.

1. Yrkanden m.m.

- 1 Konungariket Danmark ("sökanden") har i första hand yrkat att domstolen ska ogiltigförklara Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2022/2041 av den 19 oktober 2022 om tillräckliga minimilöner i Europeiska unionen ("minimilönedirektivet"). I andra hand har sökanden yrkat att domstolen ska ogiltigförklara artiklarna 4.1 d och 4.2 i minimilönedirektivet. Sökanden har dessutom yrkat att domstolen ska förplikta Europaparlamentet och rådet ("svarandena") att ersätta rättegångskostnaderna.
- 2 Till stöd för sitt förstahandsyrkande har sökanden för det första åberopat att minimilönedirektivet antagits i strid med artikel 153.5 FEUF eftersom det utgör ett direkt ingrepp i medlemsstaternas fastställande av lönenivåer och berör föreningsrätten, som i enlighet med denna artikel inte omfattas av unionslagstiftarens behörighet. Sökanden gör för det andra gällande att minimilönedirektivet inte med giltig verkan kan antas med artikel 153.1 b FEUF som rättslig grund då minimilönedirektivet inte bara eftersträvar målet i denna artikel utan även det mål som anges i artikel 153.1 f FEUF. Det andra av dessa mål är inte underordnat det första och dessa båda bestämmelser har olika beslutsförfaranden.
- 3 Till stöd för sitt andrahandsyrkande har sökanden gjort gällande att artiklarna 4.1 d och 4.2 i minimilönedirektivet utgör ett direkt ingrepp i medlemsstaternas fastställande av lönenivåer och berör föreningsrätten, som i enlighet med artikel 153.5 FEUF inte omfattas av unionslagstiftarens behörighet. Artiklarna har därför antagits i strid med artikel 153.5 FEUF.

- 4 Svarandena har bestridit sökandens talan och yrkat att domstolen ska ogilla denna samt förplikta sökandena att ersätta rättegångskostnaderna.
- 5 Den svenska regeringen ansökte och beviljades domstolens tillstånd att få intervensera i målet till stöd för sökanden. Regeringen beviljades även anstånd till den 7 september 2023 att inkomma med en interventionsinlaga.

2. Den svenska regeringens inställning

- 6 Den svenska regeringen biträder sökandens talan och åberopar de grunder och omständigheter som sökanden har åberopat till stöd för sin talan.
- 7 Regeringen utvecklar sin talan i det följande och koncentrerar sig till nedanstående punkter.

3. Utveckling av talan

3.1 Inledande utgångspunkter

- 8 Minimilönedirektivet har antagits med artiklarna 153.2 b och 153.1 b FEUF som rättsliga grunder. Enligt artikel 153.1 b ska unionen för att uppnå målen i artikel 151 FEUF avseende sociala rättigheter understödja och komplettera medlemsstaternas verksamhet på området arbetsvillkor.
- 9 Den svenska regeringen vill inledningsvis understryka att Sverige, precis som sökanden, erkänner och stöder en inriktning som leder till förbättrade levnads- och arbetsvillkor i unionen. Regeringen är dock av uppfattningen att lönebildning och kollektiva avtalsförhandlingar hanteras bäst så nära de som berörs som möjligt, i Sverige uteslutande av arbetsmarknadens parter. Således är det av

yttersta vikt att arbetsmarknadsparternas autonomi respekteras och att parternas förhandlingsutrymme gällande löneförhållanden inte begränsas genom lagstiftning på unionsnivå.

3.2 Sökandens förstahandsyrkande

Minimilönedirektivet har antagits i strid med artikel 153.5 FEUF

- 10 Från unionens kompetens att lagstifta på de områden som anges i artikel 153.1 FEUF undantas i artikel 153.5 FEUF löneförhållanden, föreningsrätt, strejkrätt och rätt till lockout.
- 11 Sökanden gör gällande att minimilönedirektivet direkt påverkar medlemsstaternas lönenivåer och rör föreningsrätt på ett sätt som medför att svarandena handlat i strid med artikel 153.5 FEUF genom att anta minimilönedirektivet.¹ Den svenska regeringen vill framföra följande vad gäller undantaget i artikel 153.5 FEUF som rör löneförhållanden.
- 12 Liksom rådet såväl som Europaparlamentet upprepade gånger anför är det här fråga om en, som rådet uttrycker det, *hårfin balans* mellan å ena sidan att uppfylla ett socialt mål avseende förbättrade arbetsvillkor och å andra sidan att bibehålla respekten för arbetsmarknadens parters roll i lönesättningen.² Av domstolens praxis framgår att begreppet ”löneförhållanden”, som inte kan anses omfattas av unionslagstiftarens befogenhet, är åtgärder som innebär att unionsrätten *direkt påverkar fastställandet* av löner i medlemsstaterna.³ Vidare framgår det av domstolens praxis att undantaget för löneförhållanden motiveras av den omständigheten

¹ Punkt 3 i stämningsansökan.

² Punkterna 4, och 8–10, 26 och 69 i rådets svaromål samt punkt 4 i parlamentets svaromål.

³ Punkt 46 i stämningsansökan samt dom av den 15 april 2008 i mål C-268/06, *Impact*, EU:C:2008:223, punkt 124.

att arbetsmarknadens parter på nationell nivå har rätt att genom avtal fastställa lönenivåer. Det har därmed ansetts lämpligt att undanta fastställande av lönenivåer från en harmonisering på unionsnivå för att skydda arbetsmarknadsparternas autonomi.⁴

- 13 Den svenska regeringen vill mot bakgrund av ovanstående framhålla vikten av att undantaget i artikel 153.5 FEUF tolkas så att det huvudsakliga syftet med bestämmelsen, att skydda arbetsmarknadens parter mot begränsningar i dess frihet i samband med kollektiva förhandlingar⁵, fullt ut respekteras. Dessutom ska, som sökanden också anför, domstolens praxis i detta avseende ses i ljuset av de konkreta problemställningar som de aktuella målen avser.⁶ Liksom Europaparlamentet uppmärksammar är ingen av de rättsakter som domstolen prövat i detta sammanhang direkt jämförbara med minimilönedirektivet med avseende på dess specifika innehåll.⁷
- 14 Det är således viktigt att påpeka att det inte finns något annat direktiv på det socialpolitiska området som liknar minimilönedirektivet. Som Europaparlamentet gör gällande är detta ostridigt ett direktiv av unik karaktär.⁸ Minimilönedirektivet handlar inte om att reglera arbetsvillkor som får en indirekt påverkan på löneförhållanden utan om att skapa minimikrav på unionsnivå med direkt koppling till lön.
- 15 Minimilönedirektivet syftar inte heller till att främja några andra arbetsvillkor. Den svenska regeringen gör, liksom sökanden,

⁴ Dom C-268/06, *Impact*, punkt 123, och dom av den 13 september 2007 i mål C-307/05, *Del Cerro Alonso*, EU:C:2007:509, punkt 40.

⁵ Se förslag till avgörande av generaladvokat Juliane Kokott i mål C-268/06, *Impact*, EU:C:2008:2, punkt 172.

⁶ Punkt 87 i stämningsansökan.

⁷ Punkt 25 i parlamentets svaromål.

⁸ Punkterna 4 och 17 i parlamentets svaromål.

gällande att minimilönedirektivets kärna är att påverka (höja) lönenivåerna inom unionen genom att uppställa krav på medlemsstaterna på ett sätt som direkt griper in i de nationella mekanismerna för fastställande av löner.⁹ Även Europaparlamentet medger att löneförhållanden utgör kärnan i det angripna direktivet.¹⁰ Också i detta avseende är den praxis som domstolen utvecklat angående artikel 153.5 FEUF om löneförhållanden svår att direkt tillämpa på minimilönedirektivet då den avser rättsakter som behandlat lönerelaterade frågor i samband med andra arbetsvillkor och som inte ansetts inkräkta på de grundläggande frågorna som är förbehållna medlemsstaterna på detta område.¹¹ Den svenska regeringen instämmer med sökanden i att minimilönedirektivet inte kan anses utgöra en sådan rättsakt utan tvärtom omfattas av undantaget i artikel 153.5 FEUF då dess huvudsakliga syfte är att påverka löneförhållandena i medlemsstaterna på ett sätt som begränsar medlemsstaternas egna lönebildningsmodeller och arbetsmarknadsparternas autonomi.¹²

- 16 Det är den svenska regeringens uppfattning att såväl artikel 4.2 som artikel 5 i minimilönedirektivet utgör direkta ingrepp i löneförhållanden. I artikel 4.2 finns bestämmelser som ålägger medlemsstaterna att vidta åtgärder om kollektivavtalsäckningsgraden understiger ett tröskelvärde på 80 procent. Medlemsstater där kollektivavtalsäckningsgraden understiger detta tröskelvärde ska tillhandahålla en ram med möjliggörande förutsättningar för kollektivavtalsförhandlingar, antingen genom lag efter samråd med arbetsmarknadens parter eller

⁹ Punkt 5 i repliken.

¹⁰ Punkt 25 i parlamentets svaromål.

¹¹ Punkt 23 i parlamentets svaromål.

¹² Punkt 68 och 85 i stämmningsansökan och punkt 5 i repliken.

genom överenskommelse med dem. En sådan medlemsstat *ska* även upprätta en handlingsplan för att främja kollektivavtalsförhandlingar.

- 17 Det framgår tydligt av skäl 22 och 25 i minimilönedirektivet att syftet med artikel 4.2 är att öka kollektivavtalsäckningen och på så sätt stärka minimilönernas tillräcklighet och täckning.¹³ Som sökanden anför åläggs medlemsstaterna genom bestämmelsen en handlingsplikt som inkräktar på det som omfattas av arbetsmarknadsparternas autonomi¹⁴ och därmed också själva syftet med undantagsbestämmelsen i artikel 153.5 FEUF.
- 18 Även när det gäller artikel 5 i minimilönedirektivet instämmer den svenska regeringen med sökanden i att bestämmelsen i realiteten innebär en handlingsplikt för medlemsstaterna som har till syfte att påverka (höja) minimilönerna inom unionen och att bestämmelsen därmed direkt griper in i lönesättningen i strid med artikel 153.5 FEUF. Att medlemsstaterna har viss valmöjlighet i förhållande till de skyldigheter som föreskrivs när det gäller att inrätta nödvändiga förfaranden för att sätta och uppdatera lagstadgade minimilöner som fastställs i bestämmelsen förändrar inte denna bedömning.¹⁵
- 19 Kraven i artikel 4.2 och artikel 5 är rättsligt bindande för medlemsstaterna och det är den svenska regeringens uppfattning att även förfarande- och ansträngningsbaserade skyldigheter utgör åtgärder som innebär att unionsrätten direkt påverkar fastställandet av löner i medlemsstaterna.¹⁶ Som Europaparlamentet vidgår i sin duplik så innebär det omtvistade direktivet en minimiharmonisering

¹³ Se även punkt 67 i stämningsansökan.

¹⁴ Punkterna 10 och 12 i repliken.

¹⁵ Punkt 12 i repliken.

¹⁶ Se punkt 7 i parlamentets svaromål och punkt 9 i rådets svaromål. Jfr punkt 65 i stämningsansökan.

genom ett ramverk för att fastställa minimilöner, även om det inte leder till en harmonisering av minimilönerna som sådana.¹⁷

20 Avslutningsvis vill den svenska regeringen återigen framhålla att minimilönedirektivet är unikt i sitt slag och det ska särskilt uppmärksammas att domstolen aldrig tidigare har haft möjlighet att pröva ett direktiv som är jämförbart med minimilönedirektivet. Minimilönedirektivets huvudsakliga syfte är att påverka löneförhållanden i medlemsstaterna på ett sätt som direkt påverkar medlemsstaternas egna lönebildningsmodeller och arbetsmarknadens parter autonomi. Den svenska regeringen anser därför att minimilönedirektivet omfattas av undantaget i artikel 153.5 FEUF och därmed ska ogiltigförklaras.

21 Vad gäller undantaget i artikel 153.5 FEUF som rör föreningsrätt har den svenska regeringen inget att anföra utöver det sökanden gör gällande i denna del.

Minimilönedirektivet kan inte med giltig verkan antas med artikel 153.1 b FEUF som rättslig grund

22 Sökanden gör gällande att minimilönedirektivet inte med giltig verkan kan antas med stöd av artikel 153.1 b FEUF, eftersom direktivet eftersträvar såväl det mål som anges i artikel 153.1 b FEUF (arbetsvillkor) som det mål som anges i artikel 153.1 f FEUF. Enligt artikel 153.1 f FEUF får unionen anta direktiv om företräddande och kollektivt tillvaratagande av arbetstagarnas och arbetsgivarnas intresse, inbegripet medbestämmande, om inte annat följer av artikel 153.5 FEUF. Enligt sökanden är artikel 153.1 b FEUF och artikel 153.1 f FEUF att anse som jämbördiga rättsliga grunder för minimilönedirektivet. De båda bestämmelserna förutsätter

¹⁷ Punkt 27 i parlamentets duplik.

emellertid olika beslutsförfaranden som inte är förenliga eftersom artikel 153.1 f FEUF i motsats till artikel 153.1 b FEUF förutsätter enhällighet (artikel 153.2 FEUF).¹⁸

- 23 Den svenska regeringen instämmer i det sökanden gör gällande i denna del. Regeringen vill inledningsvis framhålla att enligt domstolens praxis ska valet av rättslig grund grundas på objektiva omständigheter som kan bli föremål för domstolsprövning, särskilt rättsaktens syfte och innehåll.¹⁹ Domstolen har framhållit att valet av rättslig grund inte enbart kan bero på en institutions uppfattning om det eftersträvade syftet, utan ska grundas på objektiva faktorer.²⁰
- 24 Domstolen har vidare slagit fast att om det finns en rättslig grund som är överordnad den andra ska rättsakten antas på enbart en rättslig grund, nämligen den som krävs med hänsyn till det huvudsakliga eller dominerande syftet eller den huvudsakliga eller dominerande beståndsdel.²¹ I *undantagsfall* kan en rättsakt antas på flera rättsliga grunder. Detta kan vara fallet när en rättsakt samtidigt uppfyller flera mål och består av flera beståndsdelar som är oskiljaktigt förbundna med varandra, utan att den ena är underordnad i förhållande till den andra.²² Nämnda förfarande är

¹⁸ Punkt 4 i stämningsansökan.

¹⁹ Dom av den 6 maj 2014 i mål C- 43/12, *kommissionen mot parlamentet och rådet*, EU:C:2014:298, punkt 29, dom av den 14 juni 2016 i mål C-263/14, *parlamentet mot rådet*, 2016:435, punkt 43 och dom av den 11 juni 1991 i mål C-300/89, *kommissionen mot rådet*, EU:C:1991:244, punkt 10. Se även punkt 108 i stämningsansökan.

²⁰ Dom C-300/89, *kommissionen mot rådet*, punkt 10.

²¹ Dom av den 3 december 2019 i mål C- 482/17, *Tjeckiska republiken mot parlamentet och rådet*, EU:C:2019:1035, punkt 31.

²² Dom av den 19 september 2002 i mål C-336/00, *Huber*, EU:C:2002:509, punkt 31, dom av den 11 september 2003 i mål C-211/01, *kommissionen mot rådet*, EU:C:2003:452, punkt 40, dom av den 19 juli 2012 i mål C-130/10, *parlamentet mot rådet*, EU:C:2012:472, punkt 44 och yttrande A-1/19 av den 6 oktober 2021, *Istanbulkonventionen*, EU:C:2021:832, punkt 285.

dock uteslutet om de båda rättsliga grunderna förutsätter olika beslutsförfaranden/omröstningsregler.²³

25 Den svenska regeringen delar sökandens bedömning att minimilönedirektivet har två olika beståndsdelar och att ingen av dessa är överordnad den andra. Den ena handlar om lagstadgade minimilönens tillräcklighet (artikel 1.1 a) vilken framgår av artiklarna 5–8 och anknyter till artikel 153.1 b. Den andra rör främjande av kollektivavtalsförhandlingar om lönesättning (artikel 1.1 b) vilket omfattas av artikel 4 och anknyter till artikel 153.1 f. Regeringen är således enig med sökanden om att det huvudsakliga syftet med och innehållet i minimilönedirektivet inte enbart omfattar området ”arbetsvillkor”.²⁴

26 Artiklarna 4 och 5–8 utgör liksom sökanden anför minimilönedirektivets centrala bestämmelser.²⁵ Artikel 4 är, till skillnad från artiklarna 5–8, tillämplig på alla medlemsstater. För de medlemsstater som, liksom Sverige och Danmark, inte har en lagstadgad minimilön är denna bestämmelse därmed av störst materiell betydelse. Artikel 4.1 fastställer en förpliktelse för medlemsstaterna att på de fyra sätt som anges främja kollektivavtalsförhandlingar om lönesättning. Vidare anges i artikel 4.2 att medlemsstater där kollektivavtalstäckningen understiger 80 procent ska tillhandahålla en ram av möjliggörande förutsättningar för kollektivavtalsförhandlingar och upprätta en handlingsplan.

²³ Dom C-300/89, *kommissionen mot rådet*, punkterna 18–21, dom C-130/10, *parlamentet mot rådet*, punkt 45 och yttrande A-1/15 av den 26 juli 2017, *Förslag till avtal mellan Kanada och Europeiska unionen*, EU:C:2017:592, punkt 78. Se även punkt 109 i stämningsansökan.

²⁴ Punkterna 110–112 i stämningsansökan.

²⁵ Punkt 22 i repliken.

- 27 Syftet med artikel 4 i minimilönedirektivet är att främja kollektivavtalsförhandlingar.²⁶ Den svenska regeringen vill här särskilt framhålla att även om bestämmelsen enligt dess rubrik och artikel 4.1 ska främja kollektivavtalsförhandlingar om *lönesättning* är det i praktiken så att kollektivavtalsförhandlingar inte enbart begränsas till lön utan normalt sett även omfattar andra arbetsvillkor. Vidare hänvisar artikel 4.2, såsom också rådet påpekat, inte uttryckligen till lönesättning.²⁷ Den hänvisar mer allmänt till ”kollektivavtalsförhandlingar”. Detta medges också av Europaparlamentet som i sin inläga framför att artikel 4.2 syftar till kollektivförhandlingar i allmänhet.²⁸
- 28 Den svenska regeringen stöder således sökandens uppfattning att artikel 4 inte begränsas till just lönesättning utan påverkar medlemsstaternas allmänna ramar för kollektivavtalsförhandlingar på ett mer övergripande sätt och därmed får effekt på kollektivavtalsförhandlingar generellt.²⁹
- 29 Europaparlamentet anser att artikel 153.1 f FEUF inte är tillämplig som rättslig grund då artikel 4 i minimilönedirektivet inte syftar till att *harmonisera* kollektivavtalsförhandlingars process och villkor i medlemsstaterna utan endast till att *främja* kollektivavtalsförhandlingar.³⁰ Liksom sökanden anser den svenska regeringen att detta argument inte kan godtas.³¹ Såsom anförts ovan fastställer artikel 4 rättsligt bindande krav på medlemsstaterna att vidta omfattande åtgärder i syfte att öka kollektivavtalstäckningen

²⁶ Se även punkt 119 i stämningsansökan.

²⁷ Punkterna 83–84 i rådets svaromål.

²⁸ Punkterna 93–94 i parlamentets svaromål.

²⁹ Punkt 117 i stämningsansökan och punkt 25 i repliken.

³⁰ Punkterna 83–87 i parlamentets svaromål.

³¹ Punkt 24 i repliken.

oavsett vad lagstiftaren väljer att kalla det. Av samma skäl saknar det betydelse att de rättsliga kraven är ansträngningsbaserade och inte resultatbaserade vilket också framförts ovan.

- 30 Slutligen vill den svenska regeringen särskilt uppmärksamma domstolen på att det angripna direktivet även innehåller en rad definitioner av grundläggande kollektiva begrepp som inte har en direkt koppling till lön. Artikel 3 definierar *kollektivavtalsförhandlingar*, *kollektivavtal* samt *kollektivavtalstäckning*. Majoriteten av definitionerna i minimilönedirektivet rör därmed särskilt kollektiva förhandlingar och är således hänförliga till artikel 153.1 f FEUF.
- 31 Den svenska regeringen anser mot bakgrund av detta och det sökanden i övrigt framför i denna del att artikel 4 i minimilönedirektivet borde ha antagits med artikel 153.1 f FEUF istället för artikel 153.1 b FEUF som rättslig grund och att den del av direktivet som utgörs av artikel 4 inte kan anses vara underordnad artiklarna 5–8. Innehållet i minimilönedirektivet aktualiserar därmed två olika rättsliga grunder vilka förutsätter olika beslutsförfaranden.

3.3 Sökandens andrahandsyrkande


Artiklarna 4.1 d och 4.2 i minimilönedirektivet har antagits i strid med artikel 153.5 FEUF

- 32 Den svenska regeringen har inget att anföra utöver det sökanden gör gällande i denna del.

3.4 Slutsats

- 33 Den svenska regeringen anser sammanfattningsvis att det ovan anförda tillsammans med det sökanden framfört i målet kan grunda slutsatsen att domstolen bör ogiltigförklara minimilönedirektivet

helt eller delvis. Den svenska regeringen biträder därmed sökandens yrkanden.



Hanna Shev



Hanna Eklinder

