



Bryssel den 9 mars 2021
(OR. en)

6817/21

LIMITE

JUR 141
SOC 121
EMPL 85
CODEC 326

**Interinstitutionellt ärende:
2020/0310(COD)**

YTTRANDE FRÅN JURIDISKA AVDELNINGEN¹

från: Juridiska avdelningen

Ärende: Kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tillräckliga minimilöner i Europeiska unionen – rättslig grund

I. INLEDNING

1. Den 28 oktober 2020 lade kommissionen fram ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tillräckliga minimilöner i Europeiska unionen (*förslaget* eller *förslaget till direktiv*)². Förslagets rättsliga grund är artikel 153.2 i EUF-fördraget jämförd med artikel 153.1 b i EUF-fördraget.
2. Efter en första diskussion i arbetsgruppen för sociala frågor och flera begäranden om ett juridiskt yttrande avslutade Corepers ordförande med att uppmana rådets juridiska avdelning att lägga fram ett yttrande om förslagets rättsliga grund. Detta yttrande har utarbetats som svar på denna begäran.

¹ Denna handling innehåller juridisk rådgivning som är skyddad enligt artikel 4.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar och som Europeiska unionens råd inte har gjort tillgänglig för allmänheten. Rådet kommer att hävda sina rättigheter vid otillåtet offentliggörande.

² COM(2020) 682 final.

3. Yttrandet är inriktat på frågan om den rättsliga grunden och bör inte tolkas som en uttömmande bedömning av förslagets alla rättsliga aspekter. Rådets juridiska avdelning är medveten om att dess åsikter också kan komma att begäras om andra aspekter av förslaget och är redo att behandla sådana andra frågor om och när så begärs.
4. Följande analys utgår från texten i kommissionens förslag. Om textförslag framöver ändras på ett sätt som innebär väsentliga avvikelser från den ursprungliga versionen kan det vara motiverat för rådets juridiska avdelning att göra ytterligare en bedömning.

II. RELEVANTA FÖRDRAGSBESTÄMMELSER

5. Artikel 153 i EUF-fördraget, förslagets rättsliga grund, återfinns i avdelning X i del III i EUF-fördraget om socialpolitik.
6. Den inledande bestämmelsen i denna avdelning, artikel 151 i EUF-fördraget, har bland annat följande lydelse:

”Unionens och medlemsstaternas mål ska under beaktande av sådana grundläggande sociala rättigheter som anges i den europeiska sociala stadgan, som undertecknades i Turin den 18 oktober 1961, och i 1989 års gemenskapsstadga om arbetstagares grundläggande sociala rättigheter, vara att främja sysselsättningen, att förbättra levnads- och arbetsvillkor och därigenom möjliggöra en harmonisering samtidigt som förbättringarna bibehålls, att åstadkomma ett fullgott socialt skydd, en dialog mellan arbetsmarknadens parter och en utveckling av de mänskliga resurserna för att möjliggöra en varaktigt hög sysselsättning samt att bekämpa social utslagning.

I detta syfte ska unionen och medlemsstaterna genomföra åtgärder som tar hänsyn till skillnaderna i nationell praxis, särskilt när det gäller avtalsförhållanden, och till behovet av att bevara unionsekonomens konkurrenskraft. [...]”.

7. Artikel 153 i EUF-fördraget har bland annat följande lydelse:

”1. För att uppnå målen i artikel 151 ska unionen understödja och komplettera medlemsstaternas verksamhet inom följande områden: [...]

b) Arbetsvillkor. [...]

f) Företrädande och kollektivt tillvaratagande av arbetstagarnas och arbetsgivarnas intressen, inbegripet medbestämmande, om inte annat följer av punkt 5. [...]

2. I detta syfte kan Europaparlamentet och rådet [...]

b) på de områden som avses i punkt 1 a–i genom direktiv anta minimikrav, som ska genomföras gradvis, varvid hänsyn ska tas till rådande förhållanden och tekniska bestämmelser i var och en av medlemsstaterna. I dessa direktiv ska sådana administrativa, finansiella och rättsliga ålägganden undvikas som motverkar tillkomsten och utvecklingen av små och medelstora företag.

Europaparlamentet och rådet ska besluta i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet efter att ha hört Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén.

På de områden som avses i punkt 1 c, d, f och g ska rådet besluta i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande, med enhällighet och efter att ha hört Europaparlamentet och nämnda kommittéer. [...]

5. Bestämmelserna i denna artikel ska inte tillämpas på löneförhållanden, föreningsrätt, strejkrätt eller rätt till lockout.”.

8. I artikel 157.2 i EUF-fördraget, som gäller principen om lika lön för kvinnor och män, definieras ”lön” på följande vis:

”2. I denna artikel ska med ”lön” förstås den gängse grund- eller minimilönen samt alla övriga förmåner i form av kontanter eller naturaförmåner som arbetstagaren, direkt eller indirekt, får av arbetsgivaren på grund av anställningen. [...]”.

III. RÄTTSLIG ANALYS

9. Enligt domstolens rättspraxis ska valet av rättslig grund för en unionsrättsakt grundas på objektiva omständigheter som kan bli föremål för domstolsprövning, däribland särskilt rättsaktens syfte och innehåll³.
10. Vidare måste man enligt fast rättspraxis identifiera en rättsakts huvudsakliga eller avgörande syfte eller dess huvudsakliga eller avgörande beståndsdel för att kunna välja en korrekt rättslig grund. Om en rättsakt tjänar två syften eller har två beståndsdelar, och om ett av dessa syften eller en av dessa beståndsdelar kan identifieras som den huvudsakliga, medan den andra endast är av underordnad betydelse, ska rättsakten ha en enda rättslig grund, nämligen den som krävs med hänsyn till det avgörande syftet eller den avgörande beståndsdelen. Om en rättsakt däremot har flera olika syften eller flera olika beståndsdelar, och dessa är oskiljaktigt förbundna med varandra – utan att den ena är underordnad den andra – ska en sådan rättsakt i undantagsfall antas med stöd av de olika motsvarande rättsliga grunderna. Domstolen har också slagit fast att det är uteslutet att använda två eller flera rättsliga grunder, om de förfaranden som föreskrivs för dessa grunder är oförenliga med varandra⁴.

A. FÖRSLAGETS SYFTE OCH INNEHÅLL

a) Förslagets syfte

11. Förslaget, vars titel är "[...] *direktiv om tillräckliga minimilöner i Europeiska unionen*", innehåller inte någon specifik artikel där syfte eller mål fastställs. Däremot finns följande beskrivning av dess "innehåll" i artikel 1 i förslaget: *att fastställa en ram i syfte att "förbättra arbets- och levnadsvillkoren i unionen[.]"*.
12. Ingressen innehåller ytterligare indikationer om det föreslagna direktivets syfte.

³ Domstolens dom av den 6 maj 2014, *kommissionen/parlamentet och rådet*, C-43/12, ECLI:EU:C:2014:298, punkt 29 och domstolens dom av den 14 juni 2016, *parlamentet/rådet*, C-263/14, ECLI:EU:C:2016:435, punkt 43 och där angiven rättspraxis.

⁴ Se t.ex. domstolens dom av den 19 juli 2012, *parlamentet/rådet*, C-130/10, ECLI:EU:C:2012:472, punkterna 43–45 och domstolens dom av den 8 september 2009, *kommissionen/parlamentet och rådet*, C-411/06, ECLI:EU:C:2009:518, punkterna 45–47 och där angiven rättspraxis.

13. I skälen 1–5 hänvisas till bestämmelser i primärrätten, Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, den europeiska sociala stadgan, den europeiska pelaren för sociala rättigheter och den europeiska planeringsterminen, särskilt vad gäller arbetstagares rätt till skäliga arbetsvillkor, rättvisa löner och en skälig levnadsnivå.
14. I skäl 6 anges att ”[b]ättre arbets- och levnadsvillkor, bland annat genom tillräckliga minimilöner, gynnar både arbetstagare och företag i unionen och är en förutsättning för hållbar tillväxt för alla. Att ta itu med stora skillnader i minimilönernas täckning och tillräcklighet bidrar till att öka rättvisan på arbetsmarknaden i EU samt främjar ekonomiska och sociala framsteg och konvergens uppåt.”. Det erinras om att ”[k]onkurrensen på den inre marknaden bör bygga på hög social standard, innovation och produktivetsförbättringar som säkerställer lika spelregler.”⁵ I skäl 7 konstateras följande: ”[n]är minimilönerna fastställs på lämpliga nivåer skyddar detta de mindre gynnade arbetstagarnas inkomster, bidrar till att säkerställa en godtagbar levnadsnivå och begränsar inkomstbortfallet under dåliga tider [...]. Minimilöner bidrar till att upprätthålla inhemsk efterfrågan, stärker incitamenten att arbeta och minskar löneskillnader och fattigdom bland förvärvsarbetande.”. I skälen 8 och 9 påpekas minimilönernas stora betydelse för att skydda vissa grupper av arbetstagare, bland annat under covid-19-pandemin.
15. Enligt skäl 14 är det ”viktigt att vidta åtgärder på unionsnivå för att säkerställa att arbetstagare i unionen skyddas genom tillräckliga minimilöner”⁶. I skäl 15 anges att det i det föreslagna direktivet ”fastställs minimikrav på unionsnivå för att säkerställa både att minimilönerna sätts på en tillräcklig nivå och att arbetstagarna har tillgång till minimilöneskydd”.

⁵ Se även förslagets bifogade motivering, sida 6, där det hänvisas till ”de stora skillnaderna i standarder för tillgång till en rimlig minimilön” vilka ”skapar stor ojämlikhet på den inre marknaden och det kan bäst åtgärdas på unionsnivå.”.

⁶ Se även förslagets bifogade motivering, sida 2: ”[...] [M]ålet med det nya direktivet [är] att säkerställa att arbetstagarna i unionen skyddas med tillräckliga minimilöner som tillåter en skälig levnadsnivå var de än arbetar. För att detta allmänna mål ska nås upprättas i förslaget en ram för att förbättra nivån på minimilönerna och öka arbetstagarnas tillgång till minimilöneskydd. De här målen är relevanta både för lagstadgade minimilöner och för dem som förlitar sig på kollektivförhandlingar.”.

16. I skäl 18 fastställs att ”[v]älfungerande kollektivförhandlingar om lönesättning är ett viktigt sätt att se till att arbetstagarna skyddas genom tillräckliga minimilöner” och att ”[s]tarka och välfungerande kollektivförhandlingar tillsammans med en hög täckning för branschvisa eller branschövergripande kollektivavtal stärker minimilönernas tillräcklighet och täckning.”. I skäl 19 anges att ”det [är] viktigt att medlemsstaterna främjar kollektivförhandlingar för att förbättra arbetstagarnas tillgång till det minimilöneskydd som kollektivavtal ger.”.
17. Enligt skäl 20 ”[är] [ä]ndamålsenliga regler, rutiner och praxis för att fastställa och uppdatera lagstadgade minimilöner [...] nödvändiga för att skapa tillräckliga minimilöner”. I skäl 22 fastslås följande: ”För att främja tillräckliga minimilöner [...] bör variationer i och avdrag från lagstadgade minimilöner vara så begränsade som möjligt”.
18. I skäl 28 förklaras att ”målen för detta direktiv inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna” på grund av bristande insatser från medlemsstaternas sida ”för att främja ett tillräckligt minimilöneskydd för arbetstagare”; vidare påpekas att ”[e]nskilda länder kan [...] vara mindre benägna att förbättra minimilönernas tillräcklighet och täckning”.
19. Enligt artikel 10 om övervakning och uppgiftsinsamling har medlemsstaterna dessutom en skyldighet att övervaka ”minimilönernas täckning och tillräcklighet”. Enligt skäl 25 är tillförlitlig ”övervakning och insamling av uppgifter [...] avgörande för att säkerställa ett effektivt skydd av minimilöner”.

20. I ingressen förklaras också vad förslagets syfte inte är: Enligt skäl 16 ”[...] syftar detta direktiv varken till att harmonisera minimilönenivån i hela unionen eller till att inrätta en enhetlig metod för sättande av minimilöner. Det inkräktar inte på medlemsstaternas frihet att fastställa lagstadgade minimilöner eller främja tillgången till minimilöneskydd enligt kollektivavtal, i enlighet med varje lands traditioner och särdrag och med full respekt för nationella befogenheter och arbetsmarknadsparternas avtalsfrihet. [...] I detta direktiv fastställs inte [...] någon lönenivå, eftersom den omfattas av arbetsmarknadsparternas avtalsfrihet på nationell nivå och av medlemsstaternas relevanta behörighet.”. Detta klargörs också i artikel 1.1 andra stycket och i artikel 1.2 och 1.3 (se punkt 23 nedan).
21. Dessa överväganden föranleder slutsatsen att förslaget syftar till att förbättra minimilönernas tillräcklighet och täckning för arbetstagarna så att deras möjligheter att upprätthålla en skälig levnadsnivå ökar och levnads- och arbetsvillkoren blir bättre. Förslagets mer specifika syfte är att säkerställa att medlemsstaterna har en ram som gör det möjligt att sätta minimilönerna på en tillräcklig nivå och som förbättrar tillgången till minimilöneskydd.

b) Förslagets innehåll

22. I artikel 1 beskrivs förslagets innehåll på följande sätt: ”genom detta direktiv [fastställs] en ram för [...] a) [s]ättande av tillräckliga minimilöner [...] [och] b) [a]rbetstagarnas tillgång till minimilöneskydd i form av löner som fastställs i kollektivavtal eller i förekommande fall i form av lagstadgade minimilöner.”.

23. I artikel 1 anges också att det föreslagna direktivet ”[inte] ska [...] påverka den fullständiga respekten för arbetsmarknadsparternas självständighet eller deras rätt att förhandla om och ingå kollektivavtal.” (artikel 1 andra stycket). Vidare anges att det ”[inte] ska [...] påverka medlemsstaternas val att antingen fastställa lagstadgade minimilöner eller främja tillgången till minimilöneskydd som ges av kollektivavtal.” (punkt 2). Dessutom anges i artikel 1.3 att det genom det föreslagna direktivet inte införs någon skyldighet ”för de medlemsstater där lönesättning säkerställs uteslutande genom kollektivavtal att införa en lagstadgad minimilön eller att göra kollektivavtal allmänt tillämpliga.”.
24. Minimilön definieras i artikel 3.1 i förslaget som ”den minsta ersättning som en arbetsgivare är skyldig att betala till arbetstagare för det arbete som utförts under en viss period, beräknat på grundval av tid eller resultat.”.
25. Kollektivförhandlingar definieras i artikel 3.3 i förslaget som alla förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter ”för att fastställa arbetsvillkor och anställningsvillkor, reglera förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare eller reglera förhållandet mellan arbetsgivare eller deras organisationer och en eller flera arbetstagarorganisationer.”.
26. I förslaget görs en åtskillnad mellan medlemsstater som förlitar sig på ett lagstadgat system för fastställande av minimilöner⁷ och medlemsstater som förlitar sig på ett system som helt styrs av kollektivavtal⁸.
27. Genom artikel 4.1 i förslaget åläggs alla medlemsstater att vidta vissa åtgärder för att främja kollektivförhandlingar och konstruktiva förhandlingar om lönesättning. Medlemsstaterna ska vidta dessa åtgärder ”[i] syfte att öka kollektivförhandlingarnas täckning”. Skyldigheterna i denna punkt gäller lönesättning generellt och är inte begränsade till minimilöner.

⁷ I artikel 3.2 definieras lagstadgad minimilön som ”minimilön som fastställs i lag eller annan författning.”

⁸ I artikel 3.4 definieras kollektivavtal som ”skriftlig[a] avtal om arbetsvillkor och anställningsvillkor som ingåtts av arbetsmarknadens parter som ett resultat av kollektivförhandlingar.”

28. Dessutom erfordras de medlemsstater där kollektivförhandlingarnas täckning är mindre än 70 % enligt artikel 4.2 att ”*tillhandahålla en ram av möjliggörande förutsättningar för kollektivförhandlingar*” och att upprätta en handlingsplan för att främja dem. Trots vad som antyds genom rubriken till artikel 4 (”*Främjande av kollektivförhandlingar om lönesättning*”⁹) är skyldigheten i punkt 2 enligt denna bestämmelse generell och inte begränsad till främjande av kollektivförhandlingar vad gäller minimilöner eller lönesättning generellt.
29. Lydelsen i punkt 2 i artikel 4 omfattar således mer än åtgärder för att förbättra lönernas tillräcklighet och gäller snarare främjande av kollektivförhandlingar om arbetsvillkor generellt. På samma sätt är kriteriet för att bestämma vilka medlemsstater som omfattas av skyldigheten i artikel 4.2 i förslaget, dvs. de där kollektivförhandlingarnas täckning är mindre än 70 %, inte kopplat till vilken utsträckning lönerna fastställs genom kollektivförhandlingar i medlemsstaten i fråga.
30. I skälen 18 och 19, som motsvarar artikel 4, hänvisas dock till ”*kollektivförhandlingar om lönesättning*” respektive ”*kollektivförhandlingar för att förbättra arbetstagarnas tillgång till det minimilöneskydd som kollektivavtal ger*”, vilket förtydligar bestämmelsens generella syfte.
31. Vad som tagits upp ovan åskådliggör emellertid ett flertal förekomster av bristande överensstämmelse och konsekvens mellan, å ena sidan, det föreslagna direktivets själva titel, rubrikerna för vissa bestämmelser och skälen som motsvarar specifika bestämmelser i förslagets normativa del och, å andra sidan, sakinnehållet och räckvidden för de skyldigheter sådana bestämmelser innefattar. Dessa brister på överensstämmelse bör rättas till under diskussionerna om förslaget.

⁹ Understrykning tillagd, här och i alla olika citat från fördragsbestämmelserna, bestämmelserna i förslaget och rättspraxis.

32. Utöver de ovannämnda generella skyldigheterna om kollektivförhandlingar i artikel 4 fastställs i förslaget ytterligare skyldigheter för de medlemsstater som har system med lagstadgade minimilöner. Mer specifikt ska de göra följande:

- i) ”[S]e till att sättandet och uppdateringen av de lagstadgade minimilönerna styrs av kriterier som bestämts för att främja tillräcklighet i syfte att uppnå skäliga arbets- och levnadsvillkor, social sammanhållning och konvergens uppåt” (artikel 5.1).

Begreppet "tillräcklighet" definieras inte i förslaget. Artikel 5.2 innehåller dock föreskrifter över kriterier som medlemsstaterna åtminstone ska tillämpa för detta ändamål, nämligen ”[d]e lagstadgade minimilönernas köpkraft [...]”, ”[b]ruttolönernas allmänna nivå och fördelning”, ”[b]ruttolönens ökningstakt” och ”[a]rbetsproduktivitetens utveckling”.

Enligt artikel 5.3 ska medlemsstaterna ”använda vägledande referensvärden i sin bedömning av huruvida de lagstadgade minimilönerna är tillräckliga i förhållande till den allmänna bruttolönenivån, exempelvis de som vanligen används på internationell nivå” men av artikeln framgår det inte vilka dessa värden är. Angående denna fråga anges i skäl 21 under vilka omständigheter ”[m]inimilöner anses vara tillräckliga”, vilket mer specifikt anses vara fallet om ”de är rimliga i förhållande till lönefördelningen i landet och ger en skälig levnadsnivå”, något som avgörs ”mot bakgrund av de nationella socioekonomiska förhållandena” och det påpekas att ”[v]anligt förekommande internationella indikatorer, exempelvis 60 % av bruttomedianlönen och 50 % av bruttomedellönen, kan användas som vägledning vid bedömningen av minimilönernas tillräcklighet i förhållande till bruttolönenivåerna”.

- ii) Säkerställa regelbundna uppdateringar i rätt tid av lagstadgade minimilöner ”för att bevara deras tillräcklighet” (artikel 5.4).
- iii) ”[I]nträdda rådgivande organ som ska ge råd till de behöriga myndigheterna i frågor som rör lagstadgade minimilöner” (artikel 5.5).

- iv) Begränsa användningen av variationer i och avdrag för de lagstadgade minimilönerna i såväl tid som omfattning, bland annat genom att de motiveras av ett legitimt syfte (artikel 6).
- v) Säkerställa att arbetsmarknadsparterna i rätt tid och på ett ändamålsenligt sätt deltar i att sätta och uppdatera lagstadgade minimilöner (artikel 7).
- vi) Vidta vissa åtgärder ”*för att förbättra arbetstagarnas tillgång till det lagstadgade minimilöneskyddet, beroende på vad som är tillämpligt*” (artikel 8). Dessa åtgärder inbegriper förstärkning av kontroller och inspektioner, utarbetande av riktlinjer för tillsynsmyndigheter och en skyldighet att säkerställa att information om lagstadgade minimilöner finns tillgänglig.
33. Slutligen innehåller kapitel III i förslaget ett antal övergripande bestämmelser som riktar sig till alla medlemsstater och som rör offentlig upphandling, skyldigheter avseende övervakning och uppgiftsinsamling samt prövningsförfaranden.
34. Artikel 9 avser särskilt medlemsstaternas skyldighet att i samband med offentlig upphandling säkerställa att fastställda löner följs ”*[i] enlighet med*” tre relevanta direktiv om offentlig upphandling. Formuleringen antyder att man genom bestämmelsen inte avser att skapa några nya skyldigheter som går utöver skyldigheterna enligt dessa befintliga unionsakter. Denna tolkning bekräftas av skäl 24, där det hänvisas till de ekonomiska aktörernas skyldigheter enligt gällande lagstiftning om offentlig upphandling. Artikel 9 utvidgar därför inte den normativa delen, utan fyller i förslaget enbart en deklarativ funktion¹⁰. Bestämmelsen påverkar därför inte valet av lämplig rättslig grund för förslaget.

¹⁰ Vid utformningen av juridiska texter bör man undvika att i den normativa delen av en unionsrättsakt införa sådana deklarativa bestämmelser. I punkt 12 i det interinstitutionella avtalet av den 22 december 1998 om gemensamma riktlinjer för gemenskapslagstiftningens redaktionella kvalitet (EGT C 73, 17.3.1999, s. 1) anges följande: ”*En bindande rättsakts normativa del skall inte innehålla några bestämmelser som saknar normativ karaktär, såsom t.ex. önskemål eller politiska förklaringar, eller bestämmelser som återger eller skriver om delar av eller artiklar i fördragen eller bekräftar en bestämmelse i gällande lagstiftning*”.

35. I artikel 10 åläggs medlemsstaterna att utveckla ändamålsenliga verktyg för uppgiftsinsamling för att övervaka ”*minimilönernas täckning och tillräcklighet*.” Medlemsstaterna ska också lämna uppgifter till kommissionen, som kan begära ytterligare information ”*om den anser att sådan information är nödvändig för att övervaka det verkningsfulla genomförandet av detta direktiv*”. Rapporteringsskyldigheterna är sålunda i princip underordnade de huvudsakliga skyldigheter som de är kopplade till inom ramen för förslaget. I skäl 25 anges dock att ”*[t]illförlitlig övervakning och insamling av uppgifter är avgörande för att säkerställa ett effektivt skydd av minimilöner*”. I skälet ges visserligen inte någon ytterligare förklaring angående den angivna kopplingen mellan övervakning och uppgiftsinsamling och skyddet av minimilöner, men det antyds att rapporteringsskyldigheten i artikel 10 också är en materiell skyldighet som syftar till att stärka det effektiva skyddet av minimilöner. Den kommer därför att beaktas vid bedömningen av den rättsliga grunden.
36. I artikel 11 föreskrivs en rätt till prövning och skydd mot ofördelaktig behandling. Alla medlemsstater måste säkerställa att ändamålsenliga tvistlösningsmekanismer finns tillgängliga för arbetstagare ”*om deras rättigheter i fråga om lagstadgade minimilöner eller minimilöneskydd enligt kollektivavtal åsidosätts*”. Enligt skäl 26 är syftet med bestämmelsen ”*att förhindra att arbetstagare berövas sina rättigheter*” i fråga om det fastställda minimilöneskyddet. Detta är en materiell skyldighet avseende tillgång till minimilöneskydd som är relevant för fastställandet av den rättsliga grunden.
37. Det följer av ovanstående att förslaget, vad gäller innehållet, ålägger de medlemsstater som har ett system med lagstadgade minimilöner ett antal skyldigheter som rör förfarandet för sättande av sådana minimilöner (kriterier, regelbundna uppdateringar, inrättande av rådgivande organ, begränsning av variationer, deltagande av arbetsmarknadens parter, kontroller, osv.) och en skyldighet att förbättra tillgången till tillräckliga lagstadgade minimilöner. Alla medlemsstater ska främja kollektivförhandlingar och förbättra arbetstagarnas tillgång till minimilöneskydd genom att säkerställa rätt till prövning om arbetstagarnas rättigheter åsidosätts. Alla medlemsstater måste också övervaka och rapportera om minimilönernas täckning och tillräcklighet.

c) Förslagets syfte och innehåll

38. Av den ovannämnda analysen framgår att förslaget syftar till att förbättra minimilönernas tillräcklighet och täckning i medlemsstaterna genom att fastställa en ram för en sådan förbättring, och till att förbättra tillgången till tillräckliga minimilöner.
39. När det gäller de medlemsstater som har ett system med lagstadgade minimilöner föreskrivs därför i förslaget ett antal skyldigheter som rör förfarandet för sättande av sådana minimilöner (kriterier, regelbundna uppdateringar, inrättande av rådgivande organ, begränsning av variationer, deltagande av arbetsmarknadens parter, kontroller, osv.), samt förstärkta kontroller och inspektioner.
40. För samtliga medlemsstater gäller att målet om att öka täckningen av och förbättra tillgången till tillräckliga minimilöner ska uppnås genom att kollektivförhandlingar främjas och prövning och skydd säkerställs i de fall rättigheter som hör samman med gällande minimilöner åsidosätts.
41. Såsom konstateras ovan i punkt 31 råder det viss diskrepans mellan förslagets syfte och angivna ambition – så som de framgår av i synnerhet titeln och ingressen –, å ena sidan, och det faktiska innehållet i åtgärderna i förslagets normativa del, å andra sidan. Samtidigt som förslagets angivna syfte är att säkerställa att arbetstagare i unionen skyddas genom tillräckliga minimilöner har merparten av de föreslagna åtgärderna i den normativa delen bara en underordnad och indirekt effekt på minimilönernas nivå och täckning i medlemsstaterna. Denna diskrepans får konsekvenser för analysen av den lämpliga rättsliga grunden för förslaget och kommer därför att beaktas nedan¹¹.

¹¹ Såsom konstateras ovan är det önskvärt att man, för följdriktighetens skull, under det fortsatta arbetet med förslaget säkerställer större samstämmighet mellan ingressen och de normativa bestämmelserna i förslaget.

B. ANGÅENDE ARTIKEL 153 I EUF-FÖRDRAGET SOM RÄTTSLIG GRUND

42. Mot bakgrund av ovanstående iakttagelser om förslagets syfte och innehåll måste det bedömas huruvida villkoren är uppfyllda för att den rättsliga grund som kommissionen föreslår, dvs. artikel 153.2 i EUF-fördraget jämförd med artikel 153.1 b i EUF-fördraget, ska kunna användas.

a) Ursprunget till artikel 153 i EUF-fördraget

43. Föregångaren till artikel 153 i EUF-fördraget infördes för första gången år 1993 som artikel 2 i det avtal om socialpolitik som ingicks av elva medlemsstater¹², vilket fogades till det protokoll om socialpolitik som genom Maastrichtfördraget lades till EG-fördraget. År 1999 integrerades genom Amsterdamfördraget innehållet i artikel 2 i avtalet om socialpolitik i EG-fördraget, där det blev artikel 137 i EG-fördraget, som motsvarar nuvarande artikel 153 i EUF-fördraget.
44. Gemenskapen gavs befogenhet att understödja och komplettera medlemsstaternas verksamhet inom flera områden, särskilt genom att anta harmoniserade minimikrav genom direktiv på ett antal av dessa områden, inbegripet avseende arbetsvillkor. I artikel 2.6 i 1993 års avtal om socialpolitik, som senare blev artikel 137.5 i EG-fördraget och nu är artikel 153.5 i EUF-fördraget, föreskrevs också följande: ”*Bestämmelserna i denna artikel [nuvarande artikel 153.1–153.4] ska inte tillämpas på löneförhållanden, föreningsrätt, strejkrätt eller rätt till lockout.*”

b) Villkoren för användning av artikel 153 i EUF-fördraget samt relevant rättspraxis från domstolen

45. En akt kan grundas på artikel 153.2 i EUF-fördraget jämförd med artikel 153.1 b i EUF-fördraget om fyra villkor är uppfyllda.

¹² Inte Förenade kungariket, som omfattades av en undantagsklausul.

46. För det första har unionen, enligt artikel 153.2 b i EUF-fördraget, befogenhet att på vissa områden som anges i punkt 1 genom direktiv anta minimikrav, som ska genomföras gradvis. Förslaget håller sig inom dessa gränser, eftersom det tar formen av ett direktiv som fastställer minimikrav, vilket ger medlemsstaterna möjlighet att tillämpa eller införa åtgärder som är förmånligare för arbetstagarna¹³.
47. För det andra ger artikel 153.1 i EUF-fördraget unionen befogenhet att agera inom vissa områden, enligt den uttömmande förteckningen i leden a–k, ”[f]ör att uppnå målen i artikel 151 [i EUF-fördraget]”. Till målen i artikel 151 i EUF-fördraget hör ”att *förbättra levnads- och arbetsvillkor, [...] ett fullgott socialt skydd, en dialog mellan arbetsmarknadens parter och en utveckling av de mänskliga resurserna för att möjliggöra en varaktigt hög sysselsättning samt att bekämpa social utslagning*”. Mot bakgrund av iakttagelserna i punkt 21 ovan om förslagets syfte kan man dra slutsatsen att förslaget syftar till att uppnå vissa av målen i artikel 151 i EUF-fördraget, särskilt målet om att ”*förbättra arbets- och levnadsvillkoren*”, vilket anges i artikel 1.1 första stycket i förslaget.
48. För det tredje gäller, enligt artikel 153.1 b i EUF-fördraget, att åtgärder som föreskrivs i en unionsrättsakt som antas på grundval av denna bestämmelse måste understödja och komplettera medlemsstaternas verksamhet inom området ”[a]rbeitsvillkor” i syfte att uppnå de ovannämnda målen.

¹³ Se skälen 15 och 29 samt artikel 16.2 i förslaget.

49. Begreppet ”arbetsvillkor” definieras inte i fördraget. Den lön som arbetsgivaren betalar till arbetstagaren för utfört arbete är emellertid en viktig del av ett anställningsförhållande. Domstolen har slagit fast att ”en minskning av lönen [...] skall, om den är genomgripande, anses utgöra en genomgripande förändring av arbetsvillkoren”¹⁴. Denna tolkning av begreppet ”arbetsvillkor” bekräftas av domstolens rättspraxis, enligt vilken akter som har antagits på det område som omfattas av artikel 137.1 b i EG-fördraget, som är föregångaren till artikel 153.1 b i EUF-fördraget, har tolkats som varande giltigt tillämpliga på lönekomponenter¹⁵. Mot denna bakgrund omfattas åtgärder som rör minimilöner av begreppet ”arbetsvillkor”.
50. Emellertid ska i enlighet med artikel 153.5 i EUF-fördraget ”[b]estämmelserna i [artikel 153 i EUF-fördraget] [...] inte tillämpas på löneförhållanden [...]”. Detta är det fjärde villkoret. I denna bestämmelse föreskrivs således undantag¹⁶ från tillämpningsområdet för vad som kan göras inom ramen för artikel 153 i EUF-fördraget¹⁷.
51. Det är därför nödvändigt att göra en tolkning av tillämpningsområdet för detta undantag. Domstolen har gjort detta vid flera tillfällen och på ett konsekvent sätt alltsedan domen från 2007 i målet Del Cerro Alonso¹⁸.
52. Domstolen ansåg att ”eftersom punkt 5 i artikel [153 i EUF-fördraget] utgör ett undantag från bestämmelserna i punkterna 1–4 i nämnda artikel, skall de områden som anges i förstnämnda punkt tolkas restriktivt så att tillämpningsområdet för punkterna 1–4 inte otillbörligt begränsas eller de mål som eftersträvas i artikel [153 i EUF-fördraget] undergrävs.”¹⁹

¹⁴ Domstolens dom av den 11 november 2004, Delahaye, C-425/02, EU:C:2004:706, punkt 33. Se även förslag till avgörande av generaladvokat Yves Bot av den 28 november 2013, Specht, C-501/12–C-506/12, C-540/12 och C-541/12, EU:C:2013:779, punkt 48, där det konstaterades att ”löner [utgör] en grundläggande del av arbetsvillkoren”.

¹⁵ I sin dom av den 13 september 2007, Del Cerro Alonso, C-307/05, EU:C:2007:509 och i sin dom av den 22 december 2010, Torres, de förenade målen C-444/09 och C-456/09, EU:C:2010:819, slog domstolen fast att tjänsteårstillägget ingår i de arbetsvillkor som nämns i klausul 4 i ramavtalet.

¹⁶ Domstolen använder termerna ”*carve out*, *avvikelse* och *undantag*” som synonymer. Det går inte att dra någon materiell slutsats av den alternativa användningen av dessa termer. I detta yttrande kommer vi att använda termen ”*undantag*”, såsom i rättspraxis rörande artikel 153.5 i EUF-fördraget.

¹⁷ I sin dom av den 8 december 2020, Ungern/parlamentet och rådet, C-620/18, EU:C:2020:1001 klargjorde domstolen att de undantag från unionens befogenheter som föreskrivs i artikel 153.5 i EUF-fördraget endast är tillämpliga på åtgärder som antas på grundval av artikel 153 i EUF-fördraget och att de inte sträcker sig till andra rättsliga grunder i fördragen, se punkt 80.

¹⁸ Del Cerro Alonso, citerat ovan.

¹⁹ Del Cerro Alonso, citerat ovan, punkt 39; domen av den 15 april 2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, citerat ovan, punkt 122; domstolens dom av den 10 juni 2010, Bruno, de förenade målen C-395/08 och C-396/08, EU:C:2010:329, punkt 35.

53. Domstolen konstaterade vidare att "[d]et undantag rörande 'löneförhållanden' som anges i artikel [153.5 i EUF-fördraget] motiveras av den omständigheten att arbetsmarknadens parter på nationell nivå har rätt att genom avtal fastställa lönenivåer, och denna fråga omfattas även av medlemsstaternas behörighet på området. Det har således ansetts lämpligt att, på gemenskapsrättens nuvarande stadium, undanta fastställande av lönenivåer från en harmonisering enligt artikel [153 i EUF-fördraget] och följande artiklar."²⁰
54. Mer specifikt klargjorde domstolen att detta "undantag följaktligen [ska] förstås så, att det avser de åtgärder som, såsom likriktning av vissa eller samtliga delar av lönerna och/eller deras nivå i medlemsstaterna eller införandet av en minimilön på gemenskapsnivå, innebär att gemenskapsrätten direkt blandar sig i fastställandet av löner inom gemenskapen."²¹
55. Domstolen ansåg att undantaget i artikel 153.5 i EUF-fördraget "emellertid inte [får] tolkas så att det innefattar alla frågor som har något som helst samband med löneförhållanden, eftersom vissa av de områden som anges i artikel [153.1 i EUF-fördraget] annars i stor utsträckning skulle förlora sitt innehåll."²²

²⁰ Del Cerro Alonso, citerat ovan, punkt 40; Impact, citerat ovan, punkt 123; Bruno, citerat ovan, punkt 36.

²¹ Impact, citerat ovan, punkt 124; Bruno, citerat ovan, punkt 37; domstolens dom av den 19 juni 2014, Specht, de förenade målen C-501/12–C-506/12, C-540/12 och C-541/12, EU:C:2014:2005, punkt 33; förslag till avgörande av generaladvokat Verica Trstenjak av den 16 juni 2011, Williams, C-155/10, EU:C:2011:403, punkt 61; förslag till avgörande av generaladvokat Niilo Jääskinen av den 20 november 2014, Förenade kungariket/parlamentet och rådet, C-507/13, EU:C:2014:2394, punkterna 112 och 117; förslag till avgörande av generaladvokat Manuel Campos Sánchez-Bordona av den 28 maj 2020, Ungern/parlamentet och rådet, C-620/18, EU:C:2020:392, punkt 92.

²² Del Cerro Alonso, citerat ovan, punkt 41; Impact, citerat ovan, punkt 125; Bruno, citerat ovan, punkt 37; Specht, citerat ovan, punkt 33.

56. Domstolens tolkning i dessa mål utgjorde ingen avvikelse från tidigare rättspraxis, särskilt i målet Dellas, enligt vilken det inte är möjligt att på löner tillämpa de minimiregler som kan antas på grundval av föregångaren till artikel 153 i EUF-fördraget²³. Domstolen erinrade om att den fråga som uppkom i målet Dellas rörde ”storleken” på lönen. Således säkerställde domstolens uttalande att *”det [...] endast [är] de nationella organen som är behöriga att fastställa storleken på [lönen]”*. Likaså erinrar domstolen i denna senare rättspraxis att *”fastställandet av nivån på de olika beståndsdelarna i en arbetstagares lön [...] inte omfattas av gemenslagslagstiftarens behörighet, utan obestriddligen är en fråga för de olika medlemsstaternas behöriga myndigheter”*²⁴.
57. Denna rättspraxis gällde unionslagstiftning som syftar till att skydda arbetstagare mot diskriminering i frågor som rör sysselsättning och arbete, och som även berörde vissa lönekomponenter²⁵. Avgörandena innehåller dock inga angivelser om att domstolens slutsatser om syftet med och tolkningen av undantaget i artikel 153.5 i EUF-fördraget skulle vara tillämpliga endast i den kontexten. Tvärtom granskas i de ovan citerade texterna denna bestämmelse och dess föregångare på ett generellt plan, och i dessa texter antyds inte heller att dessa delar av avgörandena skulle vara relevanta endast med avseende på unionsakter som syftar till tillämpning av principen om icke-diskriminering.
58. Det ovannämnda bekräftas av generaladvokatens förslag till avgörande i målet om det så kallade bonusdirektivet²⁶, som rörde fastställandet av kvoter mellan fasta och rörliga delar av den lön som betalas till anställda vid kreditinstitut och värdepappersföretag, ett direktiv som inte grundade sig på artikel 153 i EUF-fördraget.

²³ Domstolens dom av den 1 december 2005, Dellas, C-14/04, EU:C:2005:728, punkt 39.

²⁴ Del Cerro Alonso, citerat ovan, punkterna 45 och 46; Impact, citerat ovan, punkt 129; Bruno, citerat ovan, punkt 39.

²⁵ Domstolen uppmanades att bedöma lagligheten hos åtgärder avseende diskriminering av vissa grupper av arbetstagare, enligt följande: i målet Specht, citerat ovan, tolkade domstolen direktiv 2000/78/EG med avseende på nationella åtgärder om fastställande av lönenivån enligt kriterier som är diskriminerande på grund av ålder; i målen Impact, Del Cerro Alonso och Torres, samtliga citerade ovan, tolkade domstolen rådets direktiv 1999/70/EG med avseende på diskriminerande tilldelning av vissa lönekomponenter när det gäller visstidsanställda; i målet Bruno, citerat ovan, tolkade domstolen rådets direktiv 1997/81/EG med avseende på diskriminerande tilldelning av vissa lönekomponenter när det gäller deltidsanställda.

²⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag, om ändring av direktiv 2002/87/EG och om upphävande av direktiv 2006/48/EG och 2006/49/EG (EUT L 176, 27.6.2013, s. 338).

59. I det målet konstaterade generaladvokaten, med hänvisning även till det som generaladvokaten hade slagit fast i målet Impact, att ”[d]et är oomtvistligt att förbudet i artikel 153.5 endast gäller fastställandet av ’lönenivån’. [...] [U]nionen [har] inte [...] behörighet att exempelvis ’införa en övre gräns för årliga lönehöjningar eller reglera ersättningen för övertidsarbete samt för skiftarbete, arbete under helgdagar och nattarbete’. [...] Artikel 153.5 FEUF syftar [...] till att förhindra unionsrättslig harmonisering av lönenivåerna i medlemsstaterna [...]”. Generaladvokaten slog fast att ”kvoten i sig inte [kan] anses utgöra en beståndsdel av lön” och att ”begränsningen av den rörliga ersättningen som förskrivs [i bonusdirektivet] [...] inte [har] någon direkt effekt på lönenivån för personer som omfattas av den.”²⁷
60. På grundval av analysen av denna rättspraxis måste man dra slutsatsen att artikel 153.5 i EUF-fördraget i egenskap av undantagsbestämmelse måste tolkas restriktivt så att tillämpningsområdet för punkterna 1–4 i artikel 153 inte otillbörligt begränsas. Denna undantagsbestämmelse hindrar unionslagstiftaren från att på grundval av artikel 153 i EUF-fördraget vidta åtgärder som fastställer lönenivåer eller fastställer nivå på de olika beståndsdelarna i en arbetstagares lön eller som direkt blandar sig i fastställandet av löner.
61. Åtgärder som har något samband med löneförhållanden kan dock fastställas i unionsakter eftersom tillämpningsområdet för de befogenheter som genom artikel 153.1–153.4 i EUF-fördraget tilldelas unionen annars i stor utsträckning otillbörligen skulle förlora sitt innehåll.

²⁷ Se förslag till avgörande av generaladvokat Niilo Jääskinen, Förenade kungariket/parlamentet och rådet, citerat ovan, punkterna 117, 118 och 120, där det även hänvisas till förslag till avgörande av generaladvokat Juliane Kokott av den 9 januari 2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:2.

c) Tillämpning av rättspraxis på förslaget till direktiv

62. Såsom framgår av den ovanstående analysen av förslagets syfte och innehåll fastställs genom förslaget minimikrav för fastställandet av en ram för förbättring av minimilönernas tillräcklighet och täckning för arbetstagarna. Av definitionen av ”minimilön” i artikel 3.1 i förslaget, som citeras ovan i punkt 24, framgår att minimilöner ska betraktas som ”*en lönekomponent*” i den mening som avses i domstolens rättspraxis (se punkt 54 ovan). Därmed måste det bedömas om undantaget rörande löneförhållanden i artikel 153.5 i EUF-fördraget ska tolkas som att unionsåtgärder såsom de som anges i förslaget ska uteslutas.
63. Det kan konstateras att förslaget är unikt i unionens sociala regelverk i och med att det fastställer minimikrav avseende en lönekomponent. Unionen har visserligen tidigare antagit åtgärder som påverkar lönen, men dessa utgjorde då ett inslag bland andra mer generella regler om arbetsvillkor. Det bör därför undersökas huruvida undantaget i artikel 153.5 i EUF-fördraget inte i sig utesluter en akt som förslaget i och med att den gäller minimilöner, som utgör en lönekomponent.
64. Detta är dock inte vad som framgår av den ovanstående analysen av rättspraxis. Den berörda rättspraxisen rör visserligen unionsakter som inte enbart påverkar löner, men domstolens slutsatser om syftet med och tillämpningsområdet för undantaget i artikel 153.5 i EUF-fördraget är allmänna till sin karaktär och innehåller ingen hänvisning till att det specifika sammanhang i vilket de har utarbetats skulle vara av relevans.
65. Därför bör samma analysstandard också tillämpas vid bedömningen av unionens befogenhet i fråga om en akt som förslaget, som avser fastställandet av en ram för förbättring av minimilönernas tillräcklighet och täckning för arbetstagarna, där minimilönerna är en lönekomponent, som i sin tur är en del av arbetsvillkoren.

66. Förslaget måste sålunda granskas med avseende på frågan om det fastställer nivån på de olika komponenterna i en arbetstagares lön eller om det direkt ingriper i fastställandet av löner. Härvidlag måste hänsyn tas till det resonemang som ledde fram till att domstolen identifierat dessa kriterier. Såsom framgår av analysen ovan har domstolen tolkat undantaget i artikel 153.5 i EUF-fördraget som en bestämmelse som skyddar arbetsmarknadsparternas avtalsfrihet och medlemsstaternas befogenhet när det gäller att fastställa lönenivåer.
67. Vad gäller det andra kriteriet ovan kan det konstateras att exemplen på uteslutna åtgärder som domstolen hänvisar till för att belysa åtgärder som *”innebär att gemenskapsrätten direkt blandar sig i fastställandet av löner inom gemenskapen”* också är kopplade till lönenivån: *”såsom likriktning av vissa eller samtliga delar av lönerna och/eller deras nivå i medlemsstaterna eller införandet av en minimilön på gemenskapsnivå”*. Åtgärder som rör lönesättning utgör därför inte automatiskt ett ingrepp i fastställandet av löner.
68. I enlighet med domstolens rättspraxis är det bara åtgärder som direkt ingriper i detta fastställande som är uteslutna från unionens befogenhet enligt artikel 153 i EUF-fördraget. Detta ger vid handen att domstolen inte anser att alla ingrepp i fastställandet av löner från unionslagstiftarens sida ska vara uteslutna, men att domstolen granskar ingreppens inverkan på resultatet av fastställandet.
69. Mot denna bakgrund har rådets juridiska avdelning goda skäl att anse att unionen har befogenhet att enligt artikel 153 i EUF-fördraget fastställa minimikrav som rör ramen för sättande av och förbättring av täckningen för minimilöner när dessa krav varken fastställer nivån på den lönekomponenten eller fastställer villkor för sättandet av dessa löner som sannolikt skulle ha en direkt inverkan på resultatet av fastställandet.
70. Analysen nedan kommer därför också att ta hänsyn till hur normativa bestämmelserna är och hur mycket handlingsutrymme de ger medlemsstaterna och arbetsmarknadens parter.

71. I skäl 16 anges att förslaget ”[m]ed fullständig respekt för artikel 153.5 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt [varken] syftar [...] till att harmonisera minimilönenivån i hela unionen eller till att inrätta en enhetlig metod för sättande av minimilöner.”
72. Detta påstående återspeglar inte till fullo relevant rättspraxis. Den ovanstående analysen visar i själva verket att en harmonisering av lönenivån i hela unionen klart och tydligt är utesluten från unionens befogenhet enligt artikel 153.5 i EUF-fördraget, men att domstolen också har konstaterat att unionslagstiftaren inte har befogenhet att vidta åtgärder som ”*innebär att gemenskapsrätten direkt blandar sig i fastställandet av löner inom gemenskapen.*”²⁸
73. Det måste därför göras en bedömning av de enskilda åtgärderna i förslaget. Om det råder diskrepans mellan syftena enligt ingressen och innehållet i den normativa delen kommer den föreliggande bedömningen i första hand att fokusera på bestämmelserna i den normativa delen, eftersom de innehåller de faktiska åtgärder och skyldigheter som föreslås. Vid behov kommer lämpliga anpassningar av ingressen att föreslås.
74. Såsom framgår av ovanstående innehåller förslaget huvudsakligen åtgärder som rör minimilönernas täckning, de lagstadgade minimilönernas tillräcklighet och tillgången till minimilöneskydd.

²⁸ Impact, citerat ovan, punkt 124; Bruno, citerat ovan, punkt 37; Specht, citerat ovan, punkt 33; förslag till avgörande av generaladvokat Verica Trstenjak, Williams, citerat ovan, punkt 61; förslag till avgörande av generaladvokat Niilo Jääskinen, Förenade kungariket/parlamentet och rådet, citerat ovan, punkterna 112 och 117; förslag till avgörande av generaladvokat Manuel Campos Sánchez-Bordona, Ungern/parlamentet och rådet, citerat ovan, punkt 92.

i) Åtgärder som syftar till att öka minimilöneskyddets täckning (artikel 4)

75. En första uppsättning bestämmelser avser främjande av kollektivförhandlingar, inbegripet om löner, varigenom förslaget syftar till att öka minimilönernas täckning i medlemsstaterna. Syftet med ökningen av minimilönernas täckning är att bredda personkretsen för skyddet av minimilöner²⁹. Reglerna om täckning ingår i artikel 4 i förslaget³⁰.
76. I artikel 4.1 fastställs en skyldighet för alla medlemsstater att främja arbetsmarknadsparternas kapacitet att bedriva kollektivförhandlingar om lönesättning, och att främja konstruktiva, meningsfulla och välunderbyggda löneförhandlingar mellan arbetsmarknadens parter. I bestämmelsen görs ingen hänvisning till lönenivån, utan den rör förfarandet för lönesättning och löneförhandlingar i medlemsstaterna.

²⁹ Det bör noteras att termen inte används konsekvent i ingressen i denna bemärkelse. I skälen 16 och 19 hänvisas det till exempel till främjande av ”tillgången till minimilöneskydd enligt kollektivavtal” och till behovet av att ”främja[...] kollektivförhandlingar för att förbättra arbetstagarnas tillgång till det minimilöneskydd som kollektivavtal ger”, medan det i motsvarande artikel 4 om främjande av kollektivförhandlingar hänvisas till ett ”syfte att öka kollektivförhandlingarnas täckning”. I detta yttrande används termerna så som de används i förslagets normativa del.

³⁰ Det bör noteras att rådets juridiska avdelning i detta yttrande inte har bedömt om det i tillräcklig grad har visats att främjandet av kollektivförhandlingar sannolikt kommer att öka minimilönernas täckning i medlemsstaterna. De antaganden om detta som ingår i skälen 14 och 15 i förslaget varken ifrågasätts eller bekräftas. Analysen i detta yttrande utgår vidare från att förslaget inte ålägger medlemsstaterna att bevilja alla arbetstagare tillgång till minimilöneskydd. I artikel 1.1 b anges klart och tydligt att det genom förslaget till direktiv ”fastställs [...] en ram för [...] [a]rbetstagarnas tillgång till minimilöneskydd i form av löner som fastställs i kollektivavtal eller i förekommande fall i form av lagstadgade minimilöner”. Om man däremot gjorde tolkningen att förslaget i och med denna bestämmelse ålägger medlemsstaterna att bevilja alla arbetstagare tillgång till minimilöneskydd, skulle förslaget innebära ett direkt ingrepp i minimilönernas täckning i medlemsstaterna, och bestämmelsen skulle sålunda omfattas av undantaget i artikel 153.5 i EUF-fördraget.

77. Dessa skyldigheter ska tolkas mot bakgrund av artikel 1.2 i förslaget, enligt vilken direktivet ”[inte] ska [...] påverka medlemsstaternas val att antingen fastställa lagstadgade minimilöner eller främja tillgången till minimilöneskydd som ges av kollektivavtal.”. Det uttalade syftet med artikel 4.1 är att öka kollektivförhandlingarnas täckning och den skyldighet som åläggs medlemsstaterna kan därför inte tolkas som att den påverkar deras val, vilket också bekräftas i artikel 1.2 i förslaget. Samma sak bekräftas även i skäl 18, i vilket man förklarar fördelarna med välfungerande kollektivförhandlingar om lönesättning i både medlemsstater som har lagstadgade minimilöner och i medlemsstater där minimilöneskyddet uteslutande tillhandahålls genom kollektivförhandlingar.
78. Genom artikel 4.1 ges medlemsstaterna dessutom ett stort utrymme för skönsmässig bedömning avseende den form av åtgärder som de ska vidta för att ”främja” arbetsmarknadsparternas kapacitet att bedriva kollektivförhandlingar och för att ”främja” konstruktiva löneförhandlingar mellan arbetsmarknadens parter. Det är därför inte sannolikt att de krav som fastställs i denna bestämmelse kommer att ha någon direkt inverkan på resultatet av lönesättningen i medlemsstaterna och de utgör inte något direkt ingrepp i fastställandet av lön i medlemsstaterna.
79. De medlemsstater där kollektivförhandlingarnas täckning är mindre än 70 % erfordras enligt artikel 4.2 att ”tillhandahålla en ram av möjliggörande förutsättningar för kollektivförhandlingar” och att ”upprätta en handlingsplan för att främja kollektivförhandlingar”. De berörda medlemsstaterna kan välja mellan att upprätta denna ram antingen genom lagstiftning efter samråd med arbetsmarknadens parter eller genom överenskommelse med parterna. Förslaget innehåller inga fler indikationer om vad ramen eller handlingsplanen måste innehålla. Denna bestämmelse utgör därför inte något direkt ingrepp i fastställandet av lön, vilket skulle vara uteslutet enligt artikel 153.5 i EUF-fördraget.

80. Såsom har påpekats i punkt 28 ovan nämns emellertid inte lönesättning uttryckligen i denna bestämmelse. Ordalydelsen i denna artikel åsyftar i stället kollektivförhandlingar i allmänhet. Det bör därför undersökas om denna normativa bestämmelse, om den beaktas separat, inte huvudsakligen anses avse arbetsvillkoren enligt artikel 153.1 b i EUF-fördraget, utan mer specifikt avser det område för företrädande och kollektivt tillvaratagande av arbetstagarnas och arbetsgivarnas intressen som föreskrivs i artikel 153.1 f i EUF-fördraget.
81. Det erinras emellertid om att det följer av domstolens fasta rättspraxis att man vid tolkningen av en bestämmelse i unionsrätten inte bara ska beakta lydelsen, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som bestämmelsen ingår i³¹. Det normativa sammanhang i vilket en bestämmelse i unionsrätten ingår och de syften den har är relevanta i synnerhet om det finns tvetydigheter i det sätt som bestämmelsen har utformats.
82. Artikel 4.2 i förslaget måste därför läsas mot bakgrund av den föreslagna rättsakt i vilken den ingår. I det avseendet förklaras i motsvarande skäl 19 att främjandet av kollektivförhandlingar i allmänhet förväntas *”förbättra arbetstagarnas tillgång till det minimilöneskydd som kollektivavtal ger”* och att *”[m]edlemsstater där kollektivförhandlingarna har hög täckning tenderar att ha en låg andel lågavlönade arbetstagare och höga minimilöner”*. Syftet med ingressen är därför att fastställa att det finns ett orsakssamband mellan främjandet av kollektivförhandlingar och tillräckliga minimilöners ökade täckning. Det ger för handen att det slutliga målet med att stärka arbetsmarknadsparternas roll enligt artikel 4.2 är att förbättra arbetsvillkoren. Därför är främjandet av kollektivförhandlingar, inom ramen för förslaget, inte ett mål i sig utan ett verktyg för att uppnå förslagets övergripande mål. Även om artikel 4.2 i sig inte uttryckligen hänvisar till lönesättning ålägger den därför, inom ramen för förslaget i dess nuvarande lydelse, åtgärder som syftar till att uppnå förslagets mål om att öka minimilönernas täckning. Artikel 153.1 b i EUF-fördraget är därför en lämplig rättslig grund även för denna bestämmelse.

³¹ Se senast domen av den 27 januari 2021, De Ruiter, mål C-361/19, EU:C:2021:71, punkt 39.

83. Samma slutsats bör dras även om man bortser från det samband som fastställs i ingressen mellan målet att uppnå minimilönens ökade täckning och det faktiska innehållet i artikel 4.2. Även om innehållet i artikel 4.2 som rör företrädande och kollektivt tillvaratagande av arbetstagarnas och arbetsgivarnas intressen, skulle betraktas som en avskild beståndsdel i förhållande till resten av bestämmelserna i det föreslagna direktivet, som tillhandahåller en ram i fråga om minimilöner, torde denna beståndsdel, i linje med den rättspraxis om huvudsakliga och underordnade beståndsdelar i en åtgärd som det hänvisas till i punkt 10 ovan betecknas som underordnad, eftersom det tydligt framgår att det är reglerna om minimilöner som utgör tyngdpunkten i förslaget. Den ovanstående analysen av förslagets syfte och innehåll bekräftar denna huvudsakliga tyngdpunkt. I linje med denna rättspraxis bör det föreslagna direktivet därför baseras på den enda rättsliga grund som krävs för dess huvudsakliga beståndsdel, nämligen artikel 153.1 b i EUF-fördraget.
84. Av det ovan anförda följer att bestämmelserna i artikel 4 om främjande av kollektivförhandlingar inte utgör ett direkt ingrepp i fastställandet av löner i medlemsstaterna och att de kan antas på grundval av artikel 153.1 b i EUF-fördraget.

ii) Åtgärder som syftar till att främja minimilönernas tillräcklighet (artiklarna 5–7)

85. Såsom framgår av titeln på det föreslagna direktivet och de många hänvisningar till minimilönernas tillräcklighet som anges i avsnitt III.A ovan syftar förslaget, genom att inrätta en ram för att förbättra minimilönernas tillräcklighet, till att ”säkerställa [...] att minimilönerna sätts på en tillräcklig nivå” (skäl 15). Detta mål eftersträvas huvudsakligen genom artikel 5 i förslaget, som har rubriken ”Tillräcklighet”, men även genom artiklarna 6 och 7. Dessa bestämmelser rör lagstadgade minimilöner och gäller endast de medlemsstater som har ett system med lagstadgade minimilöner.

86. Det kan hävdas att bestämmelserna om tillräcklighet i sig faller utanför unionens befogenhet, eftersom artikel 153.5 i EUF-fördraget enligt relevant rättspraxis hindrar unionslagstiftaren från att fastställa nivån på en lönekomponent. Det finns skäl att dra en sådan slutsats om a) kravet på tillräcklighet kan tolkas som ett fastställande av lönenivån och b) förslaget faktiskt ålägger medlemsstaterna att sätta lagstadgade minimilöner på en tillräcklig nivå. Av den nedanstående analysen av de relevanta bestämmelserna framgår om så är fallet.
87. Det råder ingen tvekan om att tillräcklighetskravet rör lönenivån men det är snarare ett relativt begrepp än en absolut referens. Kravet på att lönerna ska vara tillräckliga ersätter inte fastställandet av löner, utan fastställer snarare ett kvalitativt kriterium som ska tillämpas i samband med att löner fastställs. Dessutom är tillräckligheten i sig en vag och flexibel term, som ger gott om utrymme för subjektiva bedömningar och variationer beroende på ekonomiska förhållanden och andra omständigheter. Eftersom begreppet tillräcklighet inte avgränsas genom särskilda kriterier som direkt påverkar resultatet och förblir en skyldighet som avser ansträngning snarare än resultat, förefaller det inte påverka kärnan i arbetsmarknadsparternas och medlemsstaternas befogenhet att fastställa lönenivån.
88. De relevanta bestämmelserna i förslaget kommer därför att analyseras för att bedöma om de avgränsar begreppet så att det på ett otillbörligt sätt inverkar på fastställandet av lönenivån. Denna analys kommer också att göra det möjligt att dra en slutsats om huruvida förslaget ålägger medlemsstaterna att sätta lagstadgade minimilöner på en tillräcklig nivå och huruvida bestämmelserna direkt inverkar på fastställandet av lön.
89. I artikel 5.1 fastställs en skyldighet för medlemsstater med lagstadgade minimilöner att se till att sättandet och uppdateringen av minimilöner ”*stys av kriterier som bestämts för att främja tillräcklighet*” för minimilöner. Dessa kriterier måste fastställas ”*i syfte att uppnå skäliga arbets- och levnadsvillkor, social sammanhållning och konvergens uppåt*”. Enligt skäl 20 ingår kriterier för bedömning av tillräcklighet bland de regler, rutiner och praxis för att fastställa och uppdatera lagstadgade minimilöner som är ”*nödvändiga för att skapa tillräckliga minimilöner*”.

90. Trots denna ambitiösa formulering i ingressen går själva bestämmelsen i den normativa delen inte så långt att den föreskriver en skyldighet för medlemsstaterna att fastställa lagstadgade minimilöner som säkerställer en tillräcklig nivå. I stället ska sättandet och uppdateringen av denna lönekomponent styras av ”*av kriterier som bestämts för att främja tillräcklighet*”. Denna formulering antyder att kriterierna visserligen syftar till att förbättra de lagstadgade minimilönernas tillräcklighet men att den normativa skyldigheten snarare är en skyldighet att göra en ansträngning än att uppnå ett visst resultat.
91. På grundval av artikel 5.1 kan man således inte dra slutsatsen att medlemsstaterna är skyldiga att sätta lagstadgade minimilöner på en tillräcklig nivå. De åtgärder som föreslås i det avseendet fastställer snarare en ram eller en process för att förbättra sättandet av lagstadgade minimilöner. Denna tolkning bekräftas av artikel 1, där det anges att förslaget till direktiv fastställer en ram för sättande av tillräckliga minimilöner.
92. Skyldigheten i artikel 5.1 innefattar dessutom uttyckligt utrymme att fastställa kriterierna ”*i enlighet med nationell praxis*”. Det föreskrivs inte i vilket format dessa kriterier ska antas.
93. Mot bakgrund av de bedömningskriterier som domstolen fastställt i sin rättspraxis kan man därför dra slutsatsen att skyldigheten i denna punkt enligt förslaget varken fastställer nivån på de lagstadgade minimilönerna eller fastställer villkor för sättandet av dessa löner vilket skulle kunna anses vara ett direkt ingrepp i fastställandet av dem. Detta beror särskilt på medlemsstaternas stora handlingsfrihet när det gäller att fastställa vilka kriterier som ska tillämpas för bedömningen av tillräcklighet.
94. I artikel 5.2 a–d fastställs fyra inslag som medlemsstaternas nationella kriterier ”*minst [ska] innehålla*” – dvs. som minimum – och som ska styra sättandet och uppdateringen av de lagstadgade minimilönerna. Artikel 5.2 begränsar således medlemsstaternas valmöjlighet när det gäller de faktorer som ska ligga till grund för sådana vägledande kriterier. Frågan är därför om förslaget direkt inkräktar på medlemsstaternas behörighet att fastställa löner eftersom det föreskriver att ”*minst*” dessa fyra inslag ska ingå i de nationella kriterierna för sättandet och uppdateringen av de lagstadgade minimilönerna.

95. Rådets juridiska avdelning anser att en kontextuell tolkning av förslaget ger för handen att så inte är fallet. För det första, såsom fastställs i artikel 5.1 som punkt 2 hänvisar till, ingår dessa inslag i de kriterier som enbart är tänkta som en vägledning för att ”främja” tillräcklighet. Medlemsstaterna får använda andra kriterier eller inslag utöver de obligatoriska inslag som ska ingå i sådana kriterier. För det andra föreskrivs i artikel 5.1 att kriterierna ska fastställas i enlighet med medlemsstaternas nationella praxis. För det tredje ska förteckningen över faktorer i artikel 5.2 tolkas som att medlemsstaterna själva får bedöma såväl relevansen som den relativa vikten av var och en av dessa faktorer, med beaktande av rådande ekonomiska och sociala förhållanden.
96. Ovanstående tolkning stöds av skäl 21 i förslaget, där det anges att de lagstadgade minimilönernas tillräcklighet avgörs ”*mot bakgrund av de nationella socioekonomiska förhållandena, inbegripet sysselsättningstillväxt, konkurrenskraft samt utvecklingen i enskilda regioner och sektorer*”. Förteckningen över inslag i artikel 5.2 kan därför inte ligga till grund för en beräkningsformel som medlemsstaterna måste följa automatiskt, utan utgör ett ramverk av faktorer som ska beaktas på ett förutsägbart, öppet och objektivet sätt och som medlemsstaterna ytterst själva får besluta om, både när det gäller deras relevans och deras relativa vikt³². Skyldigheten för medlemsstaterna att använda de fyra faktorerna i sina kriterier har därför inte någon stor materiell inverkan på resultatet av lönesättningsprocessen, utan är i stället en skyldighet som avser processen. Den utgör således inte något direkt ingrepp i fastställandet av löner.

³² Medlemsstaterna kan till exempel basera minimilönenivån på produktiviteten under år då konkurrenskraften måste förbättras eller på inflationen under år med tillväxt och anpassa sig till cykliska faktorer.

97. Eftersom inledningsfrasen i artikel 5.2 inte är tydlig i detta avseende utan kan ge upphov till tvivel i fråga om medlemsstaternas utrymme för skönsmässig bedömning, rekommenderar rådets juridiska avdelning att inledningsfrasen formuleras om så att medlemsstaternas utrymme för skönsmässig bedömning i den mening som anges ovan förtydligas. Följande formulering skulle till exempel kunna läggas till i inledningsfrasen i artikel 5.2: ”[...] *minst innehålla följande inslag, vars relevans och relativa vikt får bestämmas av medlemsstaterna i enlighet med deras rådande nationella socioekonomiska förhållanden: [...]*”
98. När det gäller en av dessa faktorer (nämligen ”allmänna bruttolönenivån”) fastställs i artikel 5.3 en skyldighet för medlemsstaterna att använda ”vägledande referensvärden” för att bedöma om minimilönerna är tillräckliga. Man kan konstatera att referensvärdena inte är bindande utan vägledande, att det värde och den relativa vikt som faktorn tillmätts där den tillämpas varken föreskrivs i artikel 5.2 eller 5.3 och att medlemsstaterna i princip själva får bestämma vilket referensvärde som ska beaktas. Denna bestämmelse leder därför inte heller till något direkt ingrepp i fastställandet av löner.
99. I artikel 5.4 fastställs en skyldighet för de medlemsstater som har lagstadgade minimilöner att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa regelbundna och rättidiga uppdateringar av de lagstadgade minimilönerna ”för att bevara deras tillräcklighet”. I likhet med artikel 5.1, som analyseras i punkterna 89–93 ovan, gäller denna bestämmelse lönesättning, och den har som allmänt mål att säkerställa att de lagstadgade minimilönerna är tillräckliga. Däremot är dess normativa innehåll begränsat. Kravet på regelbundna och rättidiga uppdateringar ger medlemsstaterna stor handlingsfrihet och är därför inte ett direkt ingrepp i fastställandet av löner.
100. Man kan emellertid konstatera att formuleringen ”för att bevara deras tillräcklighet” förutsätter att det föreligger en skyldighet att säkerställa att de lagstadgade minimilönerna ligger på en tillräcklig nivå, medan det i artikel 5.1 enbart föreskrivs att medlemsstaterna ska säkerställa att sättandet av dessa minimilöner ”styrs av kriterier som bestämts för att främja tillräcklighet”. För att undvika tvetydighet i texten rekommenderar rådets juridiska avdelning att denna formulering i artikel 5.4 stryks eller ersätts med ”för att fortsätta att främja deras tillräcklighet”.

101. I artikel 5.5 fastställs en skyldighet för medlemsstaterna att inrätta rådgivande organ som ska ge råd till de behöriga myndigheterna i frågor som rör lagstadgade minimilöner. Formatet för dessa organ anges inte, men enligt artikel 7 ska arbetsmarknadens parter delta i dem och utföra vissa uppgifter i fråga om att sätta och uppdatera lagstadgade minimilöner samt fastställa variationer och avdrag.
102. Enligt skäl 20 är dessa formföreskrifter och deltagandet av arbetsmarknadens parter i rådgivande organ något som är nödvändigt ”för att skapa tillräckliga minimilöner” och ”en del av god samhällsstyrning som möjliggör en välinformerad och inkluderande beslutsprocess”.
103. Med tanke på de berörda organens rådgivande roll kan dessa formföreskrifters inverkan på resultatet av sättandet och uppdateringen av de lagstadgade minimilönerna inte sägas innebära ett direkt ingrepp i fastställandet av löner. Artiklarna 5.5 och 7 omfattas därför av unionens befogenheter enligt artikel 153.1 b i EUF-fördraget.
104. Enligt artikel 6 får ”medlemsstaterna [...] tillåta olika nivåer” av lagstadgad minimilön” och ”tillåta avdrag” som sänker ersättningen. I samband med detta ska medlemsstaterna respektera vissa kriterier för sådana variationer och avdrag, hålla dem så små som möjligt och enbart tillämpa dem om de är objektivt motiverade och proportionella. I artikel 6.1 anges särskilt att medlemsstaterna får tillåta olika nivåer av lagstadgad minimilön för särskilda grupper av arbetstagare och att medlemsstaterna ska ”hålla dessa variationer så små som möjligt” och säkerställa att de är ”icke-diskriminerande, proportionella, i förekommande fall tidsbegränsade samt objektivt och rimligt motiverade av ett legitimt syfte”. I artikel 6.2 anges att medlemsstaterna genom lag får tillåta avdrag som sänker ersättningen till en nivå som är lägre än den lagstadgade minimilönen och att de ska säkerställa att sådana avdrag är ”nödvändiga, objektivt motiverade och proportionella”.

105. Den använda lydelsen – ”*Medlemsstaterna får tillåta*” – antyder att det är unionslagstiftaren som genom det föreslagna direktivet bemyndigar medlemsstaterna att tillämpa olika nivåer av lagstadgad minimilön. Detta överensstämmer inte med skyldigheternas karaktär i de övriga bestämmelserna i förslaget, där skyldigheterna avser ansträngning eller process snarare än resultat. Genom att denna formulering medger att medlemsstaterna tillåter olika nivåer eller avdrag tycks den förutsätta att unionslagstiftaren har en förstahandsbehörighet att fastställa sådana nivåer eller sådan ersättning och sedan kan bemyndiga medlemsstaterna att göra undantag från dessa. Såsom framgår av punkterna 50–61 ovan har unionslagstiftaren, på grund av undantaget i artikel 153.5 i EUF-fördraget, inte någon sådan behörighet. Formuleringen är därför olämplig och bör antingen utgå eller ändras så att den stämmer överens med den rättsliga grunden och gränserna för unionens behörighet i detta avseende.
106. När det gäller innehållet avspeglar vissa av begränsningarna i artikel 6 allmänna rättsprinciper – icke-diskriminering och proportionalitet – och de tillför således lite vad gäller det normativa innehållet. Men andra begränsningar kan anses vara ett direkt ingripande i fastställandet av minimilöner. Det är fallet med till exempel skyldigheten att hålla variationerna så små som möjligt, att variationerna ska vara tidsbegränsade samt objektivt och rimligt motiverade av ett legitimt syfte liksom att medlemsstaterna ska vara skyldiga att säkerställa att avdragen är nödvändiga och objektivt motiverade. Dessa inslag utesluter valmöjligheter som medlemsstaterna i annat fall skulle ha och kunna utöva enligt nationell rätt.
107. I den utsträckning som de ovannämnda skyldigheterna direkt begränsar medlemsstaternas handlingsfrihet när de ska fastställa nivåer av lagstadgad minimilön samt variationer och avdrag är dessa skyldigheter därför ett direkt ingripande i fastställandet av minimilöner som en lönekomponent på ett sätt som omfattas av undantaget i artikel 153.5 i EUF-fördraget. De begränsningar som är mer långtgående än att de avspeglar allmänna rättsprinciper som icke-diskriminering och proportionalitet bör därför utgå.

108. Om artikel 6 får stå kvar i förslaget måste den omformuleras för att fortsätta att omfattas av unionens behörighet. Det kan åstadkommas genom att anpassa lydelsen i artikel 6 på följande sätt: *”Om medlemsstaterna tillåter olika nivåer av lagstadgad minimilön för särskilda grupper av arbetstagare eller för lagstadgade avdrag som sänker ersättningen till en nivå som är lägre än den lagstadgade minimilönen ska de säkerställa att dessa variationer och avdrag är icke-diskriminerande och proportionella.”.*
109. Det konstateras därför att de flesta åtgärder som rör tillräcklighet i förslaget på giltigt sätt kan antas på grundval av artikel 153.1 b i EUF-fördraget, eftersom de inte är ägnade att fastställa de stadgade minimilönernas nivå eller direkt ingripa i fastställandet av den lönekomponenten.
110. I artikel 5.2 och 5.4 bör dock lydelsen anpassas för att förhindra ovisshet om skyldigheternas förfarandemässiga karaktär och medlemsstaternas motsvarande handlingsfrihet vad gäller resultatet av lönesättningsprocessen. Vidare införs genom flera inslag i artikel 6 i förslaget i deras nuvarande lydelse skyldigheter för medlemsstaterna som kan anses vara ett direkt ingripande i fastställandet av minimilöner och som följaktligen omfattas av det undantag som föreskrivs i artikel 153.5 i EUF-fördraget. Om artikeln behålls i förslaget bör den omformuleras i enlighet med vad som ovan har föreslagits.
111. Dessutom rekommenderas att ingressen omformuleras för att klargöra att medlemsstaterna genom förslaget inte åläggs att säkerställa att den lagstadgade minimilönen fastställs på en tillräcklig nivå utan att det föreslagna direktivet skapar en ram som ska stödja fastställandet av sådana tillräckliga nivåer.
- iii) Åtgärder som syftar till att förbättra tillgången till befintligt minimilöneskydd (artiklarna 8, 10 och 11)***
112. Förslaget innehåller slutligen bestämmelser om faktisk tillgång till minimilöneskydd. Syftet med dessa bestämmelser är att ge arbetstagare möjlighet att utöva sina rättigheter ifråga om det befintliga minimilöneskyddet mer effektivt.

113. I artikel 8, som är tillämplig på medlemsstater som tillämpar ett system med lagstadgade minimilöner, föreskrivs en rad åtgärder som ska vidtas ”beroende på vad som är tillämpligt” för att förbättra arbetstagares tillgång till lagstadgade minimilöner. Dessa åtgärder inbegriper förstärkning av kontroller och inspektioner, utarbetande av riktlinjer för tillsynsmyndigheter och en skyldighet att säkerställa att information om lagstadgade minimilöner offentliggörs.
114. Övervaknings- och uppgiftsinsamlingsskyldigheterna i artikel 10 är tillämpliga på samtliga medlemsstater och syftar till att säkerställa ”ett effektivt skydd av minimilöner”. Medlemsstaterna är skyldiga att ge sina behöriga myndigheter i uppdrag att utveckla ändamålsenliga verktyg för insamling av uppgifter om minimilönernas täckning och tillräcklighet och årligen till kommissionen lämna vissa specificerade uppgifter eller ytterligare information som är nödvändig för att övervaka det verkningsfulla genomförandet av detta direktiv. Medlemsstaterna är även skyldiga att vara öppna i detta avseende. Kommissionen kommer att bedöma dessa uppgifter och årligen rapportera till Europaparlamentet och rådet³³.
115. Artikel 11 är tillämplig på alla medlemsstater, som är skyldiga att säkerställa att ändamålsenliga tvistlösningsmekanismer och skyddsåtgärder finns tillgängliga för arbetstagare ”om deras rättigheter i fråga om lagstadgade minimilöner eller minimilöneskydd enligt kollektivavtal åsidosätts”.
116. Ingen av dessa bestämmelser avser fastställande av minimilöner. De ökar istället den faktiska efterlevnaden och tillsynen av tillämpningen av de lagstadgade minimilöner som förekommer utan att ingripa vad gäller det sätt på vilket nivån för detta skydds täckning fastställs. Följaktligen utgör dessa bestämmelser inte något direkt ingrepp i fastställandet av löner. Mot bakgrund av den rättspraxis som har anförts ovan omfattas dessa bestämmelser därför av unionens behörighet att understödja och komplettera medlemsstaternas verksamhet genom förbättringar av arbetsmiljön och kan således på giltigt sätt antas på grundval av artikel 153.1 b i EUF-fördraget.

³³ Proportionalitetsfrågan behandlas inte i detta yttrande. Det noteras emellertid att övervaknings- och uppgiftsinsamlingsskyldigheterna i artikel 10 är mycket detaljerade. Det noteras dessutom att det i ingressen varken förklaras på vilket sätt skyldigheterna kommer att ”säkerställa ett effektivt skydd av minimilöner” eller på vilket sätt de uppgifter som ska samlas in inom ramen för artikel 10.2 bidrar till att övervaka ”det verkningsfulla genomförandet av detta direktiv”, eftersom förslaget anger en ram för att förbättra minimilönernas tillräcklighet och täckning men inte kräver resultat i det avseendet.

IV. SLUTSATS

117. Rådets juridiska avdelning anser följande:

- a) I och med att förslaget varken fastställer nivån på lörens olika beståndsdelar eller direkt ingriper i fastställandet av löner kan det lämpligtvis grundas på artikel 153.1 b i EUF-fördraget jämförd med artikel 153.2 i EUF-fördraget (utom vad gäller ett antal inslag i artikel 6 – se nedan).
- b) För att undvika att det råder oklarhet om skyldigheternas förfarandemässiga karaktär och om medlemsstaternas motsvarande handlingsfrihet när det gäller resultatet av lönesättningsprocessen rekommenderas det att orden ”*vars relevans och relativa vikt får bestämmas av medlemsstaterna i enlighet med deras rådande nationella socioekonomiska förhållanden*” läggs till i den inledande meningen i artikel 5.2 och att orden ”*för att bevara deras tillräcklighet*” i artikel 5.4 utgår eller ersätts med ”*för att fortsätta att främja deras tillräcklighet*” (se punkterna 97 och 100).
- c) Flera inslag i artikel 6 utgör ett direkt ingrepp i fastställandet av lön, för vilket unionens behörighet utesluts i enlighet med artikel 153.5 i EUF-fördraget. Så är fallet med de begränsningar av variationer i och avdrag från lagstadgade minimilöner som är mer långtgående än att återge allmänna rättsprinciper och som därför inte omfattas av unionens behörighet inom ramen för artikel 153 i EUF-fördraget liksom med det sätt på vilket bestämmelsen har formulerats (dvs. att medlemsstaterna tillåts att tillämpa sådana variationer och avdrag). Artikel 6 bör därför antingen utgå eller anpassas (se punkt 108 ovan).
- d) Mer generellt rekommenderas att formuleringarna i titeln till det föreslagna direktivet, i titlarna till vissa artiklar och i ingressen ses över och anpassas så att de överensstämmer med det faktiska tillämpningsområdet för de skyldigheter som föreskrivs i artikeldelen i förslaget.