Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
NICHOLASA EMILIOUJA,
predstavljeni 14. januarja 2025[1]

Zadeva C-19/23

Kraljevina Danska
proti
Evropskemu parlamentu,

Svetu Evropske unije

„Ničnostna tožba – Direktiva (EU) 2022/2041 – Ustrezne minimalne plače v Evropski uniji – Razglasitev ničnosti celotne direktive – Pravna podlaga – Člen 153(1)(b) PDEU – Pojem ‚delovni pogoji' – Člen 153(2)(b) PDEU – Pristojnost Evropskega parlamenta in Sveta za sprejemanje minimalnih zahtev – Člen 153(5) PDEU – Izjeme – ‚Plača' in ‚pravica združevanja' – Neposredno poseganje – Člen 5 direktive – ‚Postopek za določitev ustrezne zakonsko določene minimalne plače' – Seznam osnovnih meril, ki jih morajo upoštevati države članice – Člen 4 – ‚Spodbujanje kolektivnih pogajanj o določanju plač' – Člen 12 – ‚Pravica do pravnega varstva' – Člen 153(1)(f) PDEU – Pojem ‚zastopanje in kolektivna obramba interesov delavcev in delodajalcev' – Posebni zakonodajni postopek, ki zahteva soglasje v Svetu – Nezmožnost sprejetja direktive na podlagi člena 153(1)(b) v povezavi s členom 153(1)(f) PDEU – Delna razglasitev ničnosti direktive – Neodvisnost člena 4(1)(d) in člena 4(2) direktive"

I. Uvod

1. V skladu z načelom prenosa pristojnosti iz člena 5(2) PEU, ki je ključnega pomena v Evropski uniji, ki temelji na načelu pravne države,[2] Unija deluje le v mejah pristojnosti, ki so jih s Pogodbama nanjo prenesle države članice. Čeprav se načelo zdi preprosto, pa je naloga Sodišča – zagotoviti skladnost z njim – zahtevnejša zaradi dejstva, da se nekatere določbe Pogodbe glede razdelitve pristojnosti med Evropsko unijo in državami članicami zdijo nejasne ali se prekrivajo.

2. To je zlasti očitno na področju socialne politike Unije, pri kateri so avtorji Pogodb na eni strani želeli spodbujati kohezijo in združevanje, na drugi pa zgraditi Unijo, ki upošteva raznolikost nacionalnih sistemov in ključno vlogo socialnih partnerjev, kar sta cilja, ki ju je včasih težko združiti. Prvi cilj kaže bolj v smer večje pristojnosti Evropske unije, drugi cilj pa podpira stališče, da lahko o nekaterih odločitvah glede socialne politike odločajo le države članice same.

[1] Jezik izvirnika: angleščina.

[2] Glej člen 2 PEU.

3. Kraljevina Danska ob podpori Kraljevine Švedske s to tožbo, vloženo na podlagi člena 263 PDEU, Sodišču primerno predlaga, naj Direktivo (EU) 2022/2041 o ustreznih minimalnih plačah v Evropski uniji (v nadaljevanju: direktiva o minimalnih plačah)[3] v celoti razglasi za nično. Državi članici trdita, da Evropski parlament in Svet nimata pristojnosti za sprejetje direktive o minimalnih plačah na podlagi člena 153(2)(b) PDEU v povezavi s členom 153(1)(b) PDEU. Na podlagi navedenih določb imata Evropski parlament in Svet pristojnost, da v obliki direktiv določita minimalne zahteve na področju „delovnih pogojev“. Vendar pa iz člena 153(5) PDEU jasno izhaja, da se navedena pristojnost med drugim ne nanaša na „plače“.

4. Iz navedenega izhaja, da se najtežje vprašanje, ki izhaja iz obravnavane zadeve nanaša na to, ali sta Parlament in Svet pri zakonskem urejanju področja („plače“), za katerega Unija ni pristojna, ravnala v nasprotju s členom 153(5) PDEU in posegla na področje („plače“), za katerega Unija ni pristojna. Kot bom pojasnil v teh sklepnih predlogih, bi bilo treba na navedeno vprašanje odgovoriti pritrdilno.

II. Pravni okvir

A. Pogodba DEU

5. Člen 153 PDEU določa:

„1. Z namenom doseči cilje iz člena 151 Unija podpira in dopolnjuje dejavnosti držav članic na naslednjih področjih:

[...]

(b) delovni pogoji,

[...]

(f) zastopanje in kolektivna obramba interesov delavcev in delodajalcev, vključno s soodločanjem, ob upoštevanju odstavka 5;

[...]

2. V ta namen lahko Evropski parlament in Svet:

[...]

(b) na področjih iz odstavka 1(a) do (i) sprejmeta v obliki direktiv minimalne zahteve za postopno izvajanje, pri čemer upošteva[ta] pogoje in tehnične predpise, ki veljajo v posameznih državah članicah. Te direktive se izogibajo uvajanju upravnih, finančnih in zakonskih omejitev, ki bi lahko zavirale ustanavljanje in razvoj malih in srednjih podjetij.

Evropski parlament in Svet odločata po rednem zakonodajnem postopku po posvetovanju z Ekonomsko-socialnim odborom in Odborom regij.

[3] Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. oktobra 2022 (UL 2022, L 275, str. 33).

Na področjih iz odstavka 1(c), (d), (f) in (g) Svet soglasno odloča po posebnem zakonodajnem postopku po posvetovanju z Evropskim parlamentom in navedenima odboroma.

[...]

5. Določbe tega člena se ne uporabljajo za plače, pravico združevanja, pravico do stavke ali pravico do izprtja.“

B. Direktiva o minimalnih plačah

6. Člen 1 direktive o minimalnih plačah določa:

„1. Zaradi izboljšanja življenjskih razmer in delovnih pogojev v Uniji, zlasti z vidika ustreznosti minimalnih plač delavcev, da se prispeva k socialni konvergenci navzgor in zmanjša plačna neenakost, ta direktiva določa okvir za:

(a) ustreznost zakonsko določenih minimalnih plač, da se dosežejo dostojne življenjske razmere in delovni pogoji;

(b) spodbujanje kolektivnih pogajanj o določanju plač;

(c) izboljšanje dejanskega dostopa delavcev do pravic do zaščite minimalne plače, kadar je to določeno v nacionalnem pravu in/ali kolektivnih pogodbah.

2. Ta direktiva ne posega v polno spoštovanje avtonomije socialnih partnerjev ter njihove pravice do pogajanj o kolektivnih pogodbah in njihovega sklepanja.

3. V skladu s členom 153(5) PDEU ta direktiva ne posega v pristojnost držav članic za določitev ravni minimalnih plač in v njihovo odločitev, da predpišejo zakonsko določene minimalne plače, spodbujajo dostop do zaščite minimalne plače, ki je določena v kolektivnih pogodbah, ali oboje.

4. Uporaba te direktive je v celoti skladna s pravico do kolektivnih pogajanj. Nobena določba v tej direktivi se ne razume kot nalaganje obveznosti kateri koli državi članici:

(a) v kateri je oblikovanje plač zagotovljeno izključno s kolektivnimi pogodbami, da uvede zakonsko določeno minimalno plačo, ali

(b) da razglasi splošno veljavnost katere koli kolektivne pogodbe.

[...]“

7. Člen 4 navedene direktive, naslovljen „Spodbujanje kolektivnih pogajanj o določanju plač“, določa:

„1. Da bi se povečala pokritost s kolektivnimi pogajanji in olajšalo uveljavljanje pravice do kolektivnih pogajanj o določanju plač, države članice v sodelovanju s socialnimi partnerji in v skladu z nacionalnim pravom in prakso:

[...]

(d) za spodbujanje kolektivnih pogajanj o določanju plač po potrebi sprejmejo ukrepe za zaščito sindikatov in organizacij delodajalcev, ki sodelujejo ali želijo sodelovati v kolektivnih pogajanjih, pred vsakršnim medsebojnim vmešavanjem ali vmešavanjem zastopnikov ali članov v njihovo ustanavljanje, delovanje ali upravljanje.

2. Poleg tega vsaka država članica, v kateri stopnja pokritosti s kolektivnimi pogajanji ne dosega praga 80 %, določi okvir omogočitvenih pogojev za kolektivna pogajanja, bodisi z zakonom po posvetovanju s socialnimi partnerji bodisi v dogovoru z njimi. Ta država članica pripravi tudi akcijski načrt za spodbujanje kolektivnih pogajanj. Država članica pripravi takšen akcijski načrt po posvetovanju s socialnimi partnerji ali v dogovoru z njimi ali po skupni zahtevi socialnih partnerjev po dogovoru med njimi. V akcijskem načrtu se določijo jasen časovni okvir in konkretni ukrepi za postopno povečanje stopnje pokritosti s kolektivnimi pogajanji ob polnem spoštovanju avtonomije socialnih partnerjev. Država članica akcijski načrt redno pregleduje in ga po potrebi posodobi. Kadar država članica akcijski načrt posodobi, to stori po posvetovanju s socialnimi partnerji ali v dogovoru z njimi ali po skupni zahtevi socialnih partnerjev po dogovoru med njimi. V vsakem primeru se tak akcijski načrt pregleda najmanj vsakih pet let. Akcijski načrt in vsaka njegova posodobitev se objavi in priglasi Komisiji.“

8. Člen 5 direktive o minimalnih plačah, naslovljen „Postopek za določitev ustrezne zakonsko določene minimalne plače“, določa:

„1. Države članice z zakonsko določenimi minimalnimi plačami vzpostavijo potrebne postopke za določanje in posodabljanje zakonsko določenih minimalnih plač. To določanje in posodabljanje vodijo merila za prispevanje k njihovi ustreznosti, z namenom, da se zagotovi dostojen življenjski standard, zmanjša revščina zaposlenih ter spodbudi socialna kohezija in navzgor usmerjena socialna konvergenca ter zmanjšajo razlike v plačah med spoloma. Države članice v skladu s svojimi nacionalnimi praksami ta merila opredelijo bodisi v ustreznem nacionalnem pravu, odločbah pristojnih organov ali tristranskih sporazumih. Merila se opredelijo tako, da so jasna. Države članice se lahko odločijo o relativni teži teh meril, vključno z elementi iz odstavka 2, ob upoštevanju svojih nacionalnih socialno-ekonomskih razmer.

2. Nacionalna merila iz odstavka 1 vključujejo vsaj naslednje elemente:

(a) kupno moč zakonsko določenih minimalnih plač ob upoštevanju življenjskih stroškov;

(b) splošno raven plač in njihovo porazdelitev;

(c) stopnjo rasti plač;

(d) dolgoročne nacionalne ravni in gibanje produktivnosti.

3. Brez poseganja v obveznosti iz tega člena lahko države članice dodatno uporabijo samodejni mehanizem za prilagoditve zakonsko določenih minimalnih plač indeksaciji na podlagi vseh ustreznih meril ter v skladu z nacionalno zakonodajo in prakso, pod pogojem, da uporaba tega mehanizma ne povzroči znižanja zakonsko določene minimalne plače.

4. Države članice se pri svoji oceni ustreznosti zakonsko določenih minimalnih plač opirajo na okvirne referenčne vrednosti. Zato lahko uporabijo okvirne referenčne vrednosti, ki se običajno uporabljajo na mednarodni ravni, kot so 60 % bruto mediane plače in 50 % bruto povprečne plače in/ali okvirne referenčne vrednosti, uporabljene na nacionalni ravni.

5. Države članice zagotovijo, da se zakonsko določene minimalne plače redno in pravočasno posodabljajo vsaj vsaki dve leti, za države članice, ki uporabljajo samodejni mehanizem indeksacije iz odstavka 3, pa vsaj vsaka štiri leta.

6. Vsaka država članica imenuje ali ustanovi enega ali več posvetovalnih organov, ki svetujejo pristojnim organom o vprašanjih v zvezi z zakonsko določenimi minimalnimi plačami, in skrbi za njihovo operativno delovanje.

9. Člen 12 direktive o minimalnih plačah, naslovljen „Pravica do pravnega varstva in zaščita pred neugodno obravnavo ali neugodnimi posledicami“, določa:

„1. Države članice brez poseganja v posebne oblike pravnega varstva in reševanja sporov, ki so določene, kadar je ustrezno, v kolektivnih pogodbah, zagotovijo, da imajo delavci, vključno s tistimi, katerih delovno razmerje je prenehalo, dostop do učinkovitega, hitrega in nepristranskega reševanja sporov ter pravico do pravnega varstva, kadar so kršene njihove pravice v zvezi z zakonsko določeno minimalno plačo ali zaščito minimalne plače, kadar so te pravice določene v nacionalnem pravu ali kolektivnih pogodbah.“

III. Dejansko stanje, ki je podlaga za to tožbo

A. Predlog direktive o minimalnih plačah

10. Evropska komisija je predlog direktive o minimalnih plačah sprejela oktobra 2020.[4] Navedeni predlog je bil pripravljen po tem, ko je predsednica Komisije Ursula von der Leyen izjavila, da je „dostojanstvo dela [...] nedotakljivo. V prvih 100 dneh mandata bom predlagala pravni instrument, ki bo zagotovil, da vsi delavci v Uniji prejmejo pravično minimalno plačo.“[5]

11. Komisija je v predlogu direktive o minimalnih plačah navedla, da „številni delavci v [Evropski uniji] trenutno niso zaščiteni z ustreznimi minimalnimi plačami“ in da „[l]eta 2018 v devetih državah članicah zakonsko določena minimalna plača gospodinjstvu z enim prejemnikom minimalne plače ni zagotavljala zadostnega dohodka, da bi preseglo prag tveganja revščine“. Prav tako je navedla, da je po krizi zaradi covida-19 zagotavljanje, da imajo delavci v Uniji dostop do zaposlitvenih priložnosti in do ustrezne minimalne plače, „bistven[o] za podporo trajnostnemu in vključujočemu gospodarskemu okrevanju“.[6] Nekateri avtorji so navedene izjave razlagali kot premik v razumevanju ustreznih minimalnih plač na ravni Unije, torej ne več kot oviro konkurenčnosti med državami članicami in gospodarski rasti, ampak kot pogoj za gospodarski razvoj.[7]

[4] Glej Predlog Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o ustreznih minimalnih plačah v Evropski uniji z dne 28. oktobra 2020 (COM(2020) 682 final; v nadaljevanju: predlog direktive o minimalnih plačah).

[5] Von der Leyen, U., *Politične usmeritve naslednje Evropske komisije za obdobje 2019–2024, Uvodni govor na zasedanju Evropskega parlamenta dne 16. julija 2019; Govor na plenarnem zasedanju Evropskega parlamenta dne 27. novembra 2019*, Urad za publikacije Evropske unije, Luxembourg, 2020, str. 10.

[6] Predlog direktive o minimalnih plačah, str. 2.

[7] Glej Schulten, T., in Müller, T., „A paradigm shift towards Social Europe? The proposed Directive on adequate minimum wages in the European Union?“, *Italian Labour Law e-journal*, zvezek 14, str. 1, 2021, str.7.

12. V zvezi z navedenim je Komisija pojasnila, da s predlogom vzpostavlja „okvir za povečanje ustreznosti minimalnih plač in izboljšanje dostopa delavcev do zaščite minimalne plače“. Navedla je tudi, da je cilj predlagane direktive „spodbu[janje] kolektivn[ih] pogajanj[...] o plačah v vseh državah članicah“, ob „upoštevanju in popolnem spoštovanju posebnosti nacionalnih sistemov, nacionalnih pristojnosti ter avtonomije in pogodbene svobode socialnih partnerjev“. [8]

13. Direktiva o minimalnih plačah je bila sprejeta na prvi obravnavi 19. oktobra 2022. Za navedeni instrument so v Svetu glasovale vse države članice, razen Kraljevine Danske in Kraljevine Švedske, ki sta glasovali proti, in Madžarske, ki se je vzdržala. [9]

14. Danski parlament je v svojem obrazloženem mnenju o predlogu direktive o minimalnih plačah z dne 15. decembra 2020 že navedel, da je po njegovem mnenju pogoje v zvezi s plačami najbolje urejati na nacionalni ravni. [10] Danska vlada je med zakonodajnim postopkom za sprejetje direktive v izjavi Svetu pojasnila, da „načeloma nasprotuje uvedbi kakršne koli zavezujoče ureditve minimalne plače na ravni EU“. Poudarila je tudi, da je „bistveno [...], da se ohrani [...] avtonomija [socialnih partnerjev]“ in da „je določanje plač v nacionalni pristojnosti“. [11]

B. Ključni vidiki direktive o minimalnih plačah za namene obravnavane zadeve

15. Po podatkih Eurostata na dan 1. januar 2022 se je zakonsko določena minimalna mesečna plača med državami članicami zelo razlikovala, in sicer od 332 EUR v Bolgariji do 2.257 EUR v Luksemburgu. [12] Komisija je v svojem „Povzetku poročila o oceni učinka“, ki je bil priložen predlogu direktive o minimalnih plačah, [13] opredelila „pomanjkanje jasnih in stabilnih meril za določanje in posodabljanje minimalnih plač“ ter „nezadostno vključenost socialnih partnerjev“ kot da spadata med dejavnike, ki povzročajo nezadostno zaščito delavcev z ustreznimi minimalnimi plačami v Evropski uniji.

16. Na podlagi navedenih pomislekov je v členu 1(1) navedene direktive določeno, da se z navedenim instrumentom določa okvir za (a) ustreznost zakonsko določenih minimalnih plač, (b) spodbujanje kolektivnih pogajanj o določanju plač ter (c) izboljšanje dejanskega dostopa delavcev do pravic do zaščite minimalne plače, kadar je to določeno v nacionalnem pravu in/ali kolektivnih pogodbah. Če torej to pravilno razumem, ima direktiva o minimalnih plačah tri ločene cilje (navedene v točkah (a), (b) in (c) člena 1(1)), vsi pa so oblikovani tako, da prispevajo k splošnemu cilju „socialn[e] konvergenc[e] navzgor in zmanjša[nja] plačn[e] neenakost[i]“. [14]

[8] Glej str. 2 predloga direktive o minimalnih plačah.

[9] Glej „Izid glasovanja Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta o ustreznih minimalnih plačah v Evropski uniji (prva obravnava)“ (dokument ST_13171_2022_INIT, str. 2, na voljo na naslovu: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=consil%3AST_13171_2022_INIT.

[10] Glej „Reasoned opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality“ (Obrazloženo mnenje o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti; dokument ST_14106_2020_INIT, str. 2, na voljo na naslovu: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=consil%3AST_14106_2020_INIT).

[11] Glej „Osnutek Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o ustreznih minimalnih plačah v Evropski uniji (prva obravnava) – Sprejetje zakonodajnega akta – Izjavi, Dokument ST_12616_2022_ADD_1_REV_2, str. 2, na voljo na naslovu: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=consil%3AST_12616_2022_ADD_1_REV_2.

[12] Glej: https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/-/ddn-20220128-2.

[13] Delovni dokument služb Komisije „Executive Summary of the Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on adequate minimum wages in the European Union“ (Povzetek ocene učinka, ki je priloga dokumentu Predlog Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta o ustreznih minimalnih plačah v Evropski uniji; SWD(2020) 246 final).

[14] Glej člen 1(1) direktive o minimalnih plačah. Glej tudi člen 5(1) navedene direktive, v kateri je naveden cilj „zagot[avljanje] dostoj[nega] življenjsk[ega] standard[a], zmanjša[nje] revščin[e] zaposlenih ter spodbu[janje] socialn[e] kohezij[e] in navzgor usmerjen[e] socialn[e] konvergenc[e] ter zmanjša[nje] razlik[...] v plačah med sploma“.

17. Čeprav direktiva o minimalnih plačah skupno vsebuje 19 členov, razdeljenih v štiri poglavja, so za obravnavano zadevo posebno upoštevni trije členi, in sicer členi 4, 5 in 12 navedene direktive. Vsak od navedenih se nanaša na enega od treh ciljev iz člena 1(1) navedene direktive.

18. Prvič, člen 4 se nanaša na spodbujanje kolektivnih pogajanj o določanju plač (člen 1(1)(b), drugi cilj). Uvrščen je v poglavje I direktive o minimalnih plačah, naslovljen „Splošne določbe“. Člen 4(1) *vsem* državam članicam nalaga številne obveznosti, „[d]a bi se povečala pokritost s kolektivnimi pogajanji in olajšalo uveljavljanje pravice do kolektivnih pogajanj o določanju plač“. Navedene obveznosti vključujejo sprejemanje ustreznih ukrepov, če je to potrebno, „za zaščito sindikatov in organizacij delodajalcev, ki sodelujejo ali želijo sodelovati v kolektivnih pogajanjih, pred vsakršnim medsebojnim vmešavanjem ali vmešavanjem zastopnikov ali članov v njihovo ustanavljanje, delovanje ali upravljanje“ (člen 4(1)(d)). Nasprotno pa se obveznosti iz člena 4(2) nanašajo le na države članice, v katerih stopnja pokritosti s kolektivnimi pogajanji ne dosega praga 80 %. Navedene države članice morajo „določi[ti] okvir omogočitvenih pogojev za kolektivna pogajanja“ in „pripravi[ti] tudi akcijski načrt za spodbujanje kolektivnih pogajanj“ ter ga redno pregledovati in posodabljati.

19. Drugič, člen 5 se nanaša na „ustreznost zakonsko določenih minimalnih plač“ (člen 1(1)(a), prvi cilj). Je najpomembnejši člen direktive o minimalnih plačah in je vključen v poglavje II, naslovljeno „Zakonsko določene minimalne plače“, katerega določbe se nanašajo le na države članice, ki imajo zakonsko določene minimalne plače. Predvsem je pomembno, da člen 5(2) podrobno določa štiri minimalna merila „za prispevanje k [...] ustreznosti“ minimalnih plač, ki jih morajo navedene države članice upoštevati pri „[p]ostop[ku] za določitev ustrezne zakonsko določene minimalne plače“.

20. Tretjič, člen 12 direktive o minimalnih plačah, ki je uvrščen v poglavje III (naslovljeno „Horizontalne določbe“), se nanaša na dejanski dostop delavcev do zaščite minimalne plače (člen 1(1)(c), tretji cilj). Namen navedene določbe je zagotoviti dostop delavcev do učinkovitega, pravočasnega in nepristranskega reševanja sporov ter jim zagotoviti pravico do pravnega varstva, kadar so njihove pravice v zvezi z zakonsko določenimi minimalnimi plačami ali zaščito minimalne plače, podeljene na podlagi nacionalnega prava in/ali kolektivne pogodbe, kršene.

IV. Postopek pred Sodiščem in predlogi strank

21. Kraljevina Danska je 18. januarja 2023 pri sodnem tajništvu Sodišča vložila to tožbo.

22. Kraljevina Danska Sodišču predlaga, naj:

– direktivo o minimalnih plačah v celoti razglasi za nično;

– podredno, razglasi za ničen člen 4(1)(d) in člen 4(2) navedene direktive;

– Parlamentu in Svetu naloži plačilo stroškov.

23. Parlament Sodišču predlaga, naj tožbo zavrne kot neutemeljeno in Kraljevini Danski naloži plačilo stroškov.

24. Svet Sodišču predlaga, naj:

– glavne predloge zavrže kot nedopustne;

– podredno, tožbo v celoti zavrne kot neutemeljeno;

– Kraljevini Danski naloži plačilo stroškov.

25. S sklepoma predsednika Sodišča z dne 26. aprila in 25. maja 2023 se je Kraljevini Belgiji in Portugalski republiki dovolila intervencija v podporo predlogom Sveta.

26. S sklepi predsednika Sodišča z dne 8. in 26. maja 2023 ter 5. in 7. junija 2023 se je Zvezni republiki Nemčiji, Helenski republiki, Kraljevini Španiji, Francoski republiki, Velikemu vojvodstvu Luksemburg in Komisiji dovolila intervencija v podporo predlogom Parlamenta in Sveta.

27. Kraljevini Švedski se je s sklepom predsednika Sodišča z dne 26. maja 2023 dovolila intervencija v podporo predlogom Kraljevine Danske.

V. Analiza

28. Več let se je socialna politika Unije razvijala nekoliko ob strani Pogodb, saj je bila vsa pozornost v zvezi z integracijo Unije namenjena vzpostavitvi skupnega trga.[15] Sprejetje Protokola o socialni politiki in Sporazuma o socialni politiki (v nadaljevanju: poglavje o socialni politiki), ki sta bila priložena k Maastrichtski pogodbi, je bil prvi poskus „konstitucionalizacije“ socialne politike Unije, šele s sprejetjem Amsterdamske pogodbe leta 1997 pa je bila vsebina poglavja o socialni politiki tudi uradno vključena v Pogodbo ES.[16]

29. Od takrat je jasno, da „Unija ne le, da vzpostavi notranji trg, temveč si prizadeva tudi za trajnostni razvoj Evrope, ki temelji predvsem na visoko konkurenčnem socialnem tržnem gospodarstvu, ki je usmerjeno v polno zaposlenost in socialni napredek, pri čemer med drugim spodbuja socialno varstvo“.[17] Na podlagi člena 153 PDEU (oziroma predhodnih različic te določbe) je zakonodajalec Unije sprejel več instrumentov z namenom doseganja navedenih ciljev – na primer direktivo o delu prek agencij za zagotavljanje začasnega dela,[18] direktivo o delovnem času[19] ali nedavno Direktivo (EU) 2019/1152 o preglednih in predvidljivih delovnih pogojih v Evropski uniji,[20] ki je bila, tako kot direktiva o minimalnih plačah, sprejeta na podlagi člena 153(2)(b) PDEU v povezavi s členom 153(1)(b) PDEU.

15 Obstajale so seveda tudi nekatere izjeme, kot je načelo enakega plačila iz člena 119 Pogodbe o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti (glej sodbo z dne 25. maja 1971, Defrenne, 80/70, EU:C:1971:55).

16 Nekateri instrumenti sekundarne zakonodaje za spodbujanje ciljev socialne politike so bili sprejeti že pred Amsterdamsko pogodbo, na primer Direktiva Sveta 93/104/ES z dne 23. novembra 1993 o določenih vidikih organizacije delovnega časa (UL, posebna izdaja v slovenščini: poglavje 5, zvezek 2, str. 197), ki je bila sprejeta na podlagi člena 118a Pogodbe ES (glej sodbo z dne 12. novembra 1996, Združeno kraljestvo/Svet (C-84/94, EU:C:1996:431)).

17 Glej sodbo z dne 21. decembra 2016, AGET Iraklis (C-201/15, EU:C:2016:972, točka 76).

18 Direktiva 2008/104/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o delu prek agencij za zagotavljanje začasnega dela (UL 2008, L 327, str. 9).

19 Direktiva 2003/88/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. novembra 2003 o določenih vidikih organizacije delovnega časa (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 4, str. 381).

20 Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. junija 2019 (UL 2019, L 186, str. 105).

30. Vendar pa je direktiva o minimalnih plačah, kolikor mi je znano, prvi pravni instrument na ravni Unije, ki ureja minimalne plače. Čeprav je v načelu 6 Evropskega stebra socialnih pravic [21] že navedeno, da imajo „[d]elavci [...] pravico do poštenih plač, ki zagotavljajo dostojen življenjski standard“, in da se „[z]agotovijo [...] primerne minimalne plače, ki omogočajo izpolnjevanje potreb delavcev in njihovih družin“, da se prepreči „revščina zaposlenih“, navedeno besedilo ni pravno zavezujoče in se uporablja le kot vodilo za doseganje učinkovitih zaposlitvenih in socialnih rezultatov. [22]

31. Kraljevina Danska v podporo svoji glavni trditvi, na podlagi katere bi bilo treba direktivo o minimalnih plačah v celoti razglasiti za nično, navaja dva tožbena razloga. Prvič, trdi, da sta Parlament in Svet kršila člen 153(5) PDEU, s tem pa tudi načelo prenosa pristojnosti, ki – kot sem navedel v uvodu – izhaja iz člena 5(2) PEU. V zvezi s tem danska vlada trdi, da navedena direktiva ni skladna z dvema izjemama iz člena 153(5) PDEU, in sicer s tistima, ki se nanašata na plačo in na pravico združevanja. Meni, da direktiva o minimalnih plačah „neposredno posega“ v obe izjemi, zato je zakonodajalec Unije ni mogel sprejeti brez preseganja svojih pristojnosti. Parlament in Svet sicer lahko sprejemata direktive, s katerimi se določijo minimalne zahteve glede „delovnih pogojev“ (na podlagi člena 153(2)(b) PDEU v povezavi s členom 153(1)(b) PDEU), ne moreta pa sprejemati zakonodaje glede plač ali pravice združevanja.

32. Drugič, danska vlada trdi, da tudi če se domneva, da direktiva o minimalnih plačah ne spada na področje uporabe izjem glede plač in pravice združevanja iz člena 153(5) PDEU, je Parlament in Svet nista mogla sprejeti na podlagi člena 153(1)(b) PDEU. V zvezi s tem danska vlada navaja, da ima direktiva o minimalnih plačah dva enako pomembna cilja, saj ne ureja le „delovnih pogojev“ (člen 153(1)(b) PDEU), ampak tudi „zastopanje in kolektivn[o] obramb[o] interesov delavcev in delodajalcev“ (člen 153(1)(f) PDEU). Dodaja, da vsak od teh dveh ciljev zahteva različen zakonodajni postopek, saj člen 153(1)(f) PDEU zahteva soglasno odločitev Sveta, člen 153(1)(b) PDEU pa ne. Ker navedenih postopkov ni mogoče združiti, je treba direktivo o minimalnih plačah v celoti razglasiti za nično.

33. Če pa bi Sodišče menilo, da direktive o minimalnih plačah ni treba v celoti razglasiti za nično, Kraljevina Danska podredno zahteva, da se za ničnega razglasi člen 4(1)(d) in člen 4(2) navedenega instrumenta. V zvezi s tem navedena država članica navaja le en tožbeni razlog, pri čemer znova trdi, da sta Parlament in Svet pri sprejemanju navedenih določb kršila člen 153(5) PDEU in s tem načelo prenosa pristojnosti. Ključno vprašanje, ki se postavlja v zvezi s tem, je vprašanje „neodvisnosti določb“ člena 4(1)(d) in člena 4(2) direktive od njenih preostalih določb.

34. Preden pa se lotim teh različnih trditev, želim opozoriti še na nekaj. Obravnavana tožba *ne* izhaja iz vakuuma, saj je neločljivo povezana s stalnim nasprotovanjem Danske in drugih nordijskih držav članic ukrepom Unije, ki ga vidijo kot poseganje v njihovo delovno pravo in sisteme urejanja odnosov med delavci in delodajalci. Do zdaj najočitnejši primer takega nasprotovanja so odzivi navedenih držav članic na sodbo Sodišča v zadevi Laval un Partneri, [23] ki se je nanašala na napotitev latvijskih delavcev s strani latvijske družbe (Laval) na gradbišča na Švedskem ter na posledično zaprtje navedenih gradbišč s strani švedskih sindikatov. Za danski in švedski model delovnega prava je značilen pristop *laissez-faire*, torej visoka stopnja avtonomije socialnih partnerjev, pri čemer se ti pogajajo o plačah in delovnih pogojih, saj ti niso urejeni z zakonodajnim aktom. Nekateri avtorji so ugotovitev Sodišča v navedeni sodbi, da kolektivni ukrepi delavcev lahko v bistvu pomenijo neutemeljeno omejevanje prostega gibanja, in njegov

[21] UL 2017, C 428, str. 10.

[22] Glej uvodno izjavo 12 Evropskega stebra socialnih pravic.

[23] Glej sodbo z dne 18. decembra 2007 (C-341/05, EU:C:2007:809).

poudarek pri preglednosti glede pogojev zaposlitve, vključno s plačo, razumeli kot grožnjo avtonomnemu značaju danskega in švedskega sistema kolektivnih pogajanj, pri katerem država ne posega v dejanja sindikatov, ki je značilen za navedeni državi članici.[24]

35. Na podlagi navedenega je trditve danske in švedske vlade v obravnavani zadevi mogoče razumeti bolj kot načelno nasprotovanje, torej kot togo nasprotovanje navedenih držav članic vsakršnemu „poseganju“ v pogodbeno avtonomijo socialnih partnerjev,[25] in ne tako, da njuno nasprotovanje izhaja iz vsebine obveznosti, ki jih nalaga zadevna direktiva. V zvezi s tem želim opozoriti, da je švedska vlada na primer potrdila, da se obveznost iz člena 4(2) direktive o minimalnih plačah ne uporablja zanjo, saj se uporablja le za države članice, katerih stopnja pokritosti s kolektivnimi pogajanji ne dosega praga 80 %. Obe vladi se tudi strinjata, da večina obveznosti iz navedenega instrumenta odraža tiste, ki že izhajajo iz Konvencije Mednarodne organizacije dela (MDO) št. 131 (1970), ki je zanju zavezujoča.[26] Torej priznavata, da direktiva o minimalnih plačah s praktičnega vidika ne bo pomembno vplivala na njuna nacionalna sistema.

36. Vendar pa menim, da taki pomisleki ne bi smeli vplivati na rezultat obravnave te zadeve. Razmejevanje pristojnosti držav članic in Evropske unije je ustavnopravno vprašanje in je bistvenega pomena za Unijo, ki temelji na načelu pravne države, kot sem že pojasnil v uvodu. Če zakonodajalec Unije sprejme direktivo na področju, za katerega ni pristojen, take direktive ni mogoče zagovarjati zgolj iz praktičnih razlogov, kot je dejstvo, da bo njeno sprejetje imelo le „blage“ posledice za nekatere (dejansko dve) države članice, ki so glasovale proti njej. Taki pomisleki po mojem mnenju nikakor ne bi smeli vplivati na presojo Sodišča. V zvezi s tem želim dodati, da razlogi ali interesi države članice za vložitev ničnostne tožbe zoper zakonodajni akt Unije niso upoštevni v okviru postopka na podlagi člena 263 PDEU, saj so države članice na podlagi navedene določbe privilegirane tožeče stranke, zato jim ni treba dokazati pravnega interesa.

A. Glavni tožbeni predlog: ali je treba direktivo o minimalnih plačah v celoti razglasiti za nično?

37. Iz točk 31 in 32 zgoraj izhaja, da se glavni tožbeni predlog Kraljevine Danske v bistvu nanaša na izbiro zakonodajalca Unije uporabiti člen 153(2)(b) PDEU v povezavi s členom 153(1)(b) PDEU kot pravno podlago za sprejetje direktive o minimalnih plačah – navedeno izbiro so nekateri avtorji opisali kot „najbolj sporno“ vprašanje v zvezi z direktivo o minimalnih plačah.[27] V zvezi s tem mora Sodišče pojasniti odnos med navedenima določbama in, na eni strani, členom 153(5) PDEU (prvi tožbeni razlog) ter, na drugi strani, členom 153(1)(f) PDEU (drugi tožbeni razlog).

[24] Glej med drugim Ronnmar, M., „Free Movement of Services versus National Labour Law and Industrial Relations Systems: Understanding the Laval Case from a Swedish and Nordic Perfective“, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 10, str. od 493 do 524.

[25] Kot izhaja iz odzivov danske vlade med zakonodajnim postopkom za sprejetje direktive o minimalnih plačah, ki sem jih navedel v točki 14 zgoraj.

[26] Glej: https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C131.

[27] Glej Garben, S. „Choosing a tightrope Instead of a rope bridge – The choice of legal basis for the AMW Directive“, v Ratti, L., Brameshuber, E. in Pietrogiovanni, V. (ur), *The EU Directive on Adequate Minimum Wages, Context, Commentary and Trajectories*, Hart Publishing, 2024, poglavje 3, str. 25.

1. Prvi tožbeni razlog: direktiva o minimalnih plačah je bila sprejeta v nasprotju s členom 153(5) PDEU, s tem pa tudi v nasprotju z načelom prenosa pristojnosti

38. Kot sem že pojasnil, je zakonodajalec Unije direktivo o minimalnih plačah sprejel na podlagi člena 153(2)(b) PDEU v povezavi s členom 153(1)(b) PDEU, da bi uredil delovne pogoje. Danska vlada pa v okviru prvega tožbenega razloga trdi, da navedeni instrument ni skladen z dvema izmed izjem iz člena 153(5) PDEU, in sicer glede „plač“ in glede „pravice združevanja“, za kateri Unija ni pristojna.

39. V zvezi s tem je Sodišče ugotovilo, da ker odstavek 5 člena 153 PDEU pomeni odstopanje od odstavkov od 1 do 4 navedenega člena, je treba področja, na katera se nanaša, razlagati *ozko*, da se ne bi neupravičeno posegalo na področje uporabe navedenih odstavkov in vplivalo na cilje, ki jim sledi člen 151 PDEU.[28]

40. Nadalje, Sodišče je že navedlo usmeritve glede razlage izjeme, ki se nanaša na „plače“. Sodišče je v zadevah Del Cerro Alonso,[29] Impact,[30] Bruno in drugi[31] ter Specht in drugi[32] večkrat navedlo, da je treba izjemo razlagati tako, da se nanaša na ukrepe, kot so poenotenje vseh ali nekaterih elementov plačila in/ali njegova višina v državah članicah ali uvedba minimalne plače, ki bi pomenili *neposredno poseganje* prava Unije v določanje plač v Evropski uniji. V zvezi s tem je Sodišče jasno navedlo, da izjeme glede „plač“ ni mogoče razširiti na vsa vprašanja, ki so kakor koli povezana s plačo, ker bi bila s tem nekatera področja iz člena 153(1) PDEU lahko prikrajšana za velik del njihove vsebine. V nasprotju s tem pa Sodišče izjeme glede pravice združevanja še ni obravnavalo.

41. V nadaljevanju bom na podlagi navedene sodne prakse preučil, ali direktiva o minimalnih plačah krši izjemo v zvezi s „plačami“ iz člena 153(5) PDEU (oddelek (a)). Nato bom analiziral, ali je navedena direktiva skladna z izjemo, ki se nanaša na pravico združevanja iz navedene določbe (oddelek (b)).

a) Ali je direktiva o minimalnih plačah skladna z izjemo glede „plač“ iz člena 153(5) PDEU?

1) Trditve strank

42. V zvezi s skladnostjo direktive o minimalnih plačah z izjemo glede „plač“ iz člena 153(5) PDEU sta bili pred Sodiščem predstavljeni dve liniji argumentacije. Danska in švedska vlada trdita, da navedena direktiva neposredno posega v „plače“, zato ni skladna z navedeno določbo; Parlament, Svet, Komisija in druge države članice, ki kot intervenientke sodelujejo v obravnavani zadevi, pa menijo nasprotno.

[28] Glej sodbo z dne 15. aprila 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, točka 122; v nadaljevanju: sodba v zadevi Impact). Naj spomnim, da člen 151 PDEU določa: „Unija in države članice si [...] prizadevajo za naslednje cilje: spodbujanje zaposlovanja, izboljšanje življenjskih razmer in delovnih pogojev, tako da se ob ohranitvi izboljšav omogoči njihova harmonizacija, ustrezno socialno zaščito, dialog med socialnimi partnerji, razvoj človeških virov za trajno visoko zaposlenost in boj proti izključenosti.“

[29] Sodba z dne 13. septembra 2007 (C-307/05, EU:C:2007:509, točka 41; v nadaljevanju: sodba v zadevi Del Cerro Alonso).

[30] Točki 124 in 125.

[31] Sodba z dne 10. junija 2010 (C-395/08 in C-396/08, EU:C:2010:329, točka 37; v nadaljevanju: sodba v zadevi Bruno in drugi, točka 37)).

[32] Sodba z dne 19. junija 2014 (od C-501/12 do C-506/12, C-540/12 in C-541/12, EU:C:2014:2005, točka 33; v nadaljevanju: sodba v zadevi Specht in drugi).

43. Natančneje, danska in švedska vlada menita, da kljub temu, da direktiva o minimalnih plačah ne določa splošne minimalne plače v celotni Uniji in ne določa ravni plač, bi ugotovitev, da je bil zakonodajalec Unije pristojen za sprejetje navedene direktive, vsebini člena 153(5) PDEU odvzela pomen. Menita, da plačo določijo socialni partnerji pri izvajanju svoje pogodbene avtonomije na nacionalni ravni. Prav zato je „plača“ izrecno izključena s področja pristojnosti Unije.

44. Navedeni vladi nadalje trdita, da je cilj direktive o minimalnih plačah, ki je tudi izrecno naveden, ustreznost minimalnih plač. Namen direktive o minimalnih plačah je vplivati na (povečati) ravni plač v Uniji z uvedbo zahtev za države članice, s katerimi se neposredno posega v mehanizme določanja plač držav članic. Kot izhaja iz ocene učinka, ki jo je Komisija priložila predlogu direktive o minimalnih plačah,[33] je namen navedenega instrumenta doseči povečanje minimalnih plač v približno polovicah držav članic ter dejansko spodbuditi dvig njihove ravni. Podrobneje, člen 5 navedene direktive zahteva, da morajo države članice, ki imajo zakonsko določeno minimalno plačo, uporabiti minimalna merila in upoštevati okvirne referenčne vrednosti. Navedena določba ne nalaga le pravno zavezujočih obveznosti navedenim državam članicam, ampak je njen cilj tudi neposredno vplivati na zvišanje ravni plač ter doseči harmonizacijo prek okvira, ki ga morajo države članice uporabiti pri določanju minimalnih plač.

45. Na drugi strani pa Parlament in Svet, ki ju podpirajo Komisija in druge intervenientke, trdita, da iz sodne prakse Sodišča, med drugim v zadevi Impact, jasno izhaja, da je ustrezen preizkus „neposredno poseganje“, ne pa, ali zadevni instrument vpliva na ravni plač; v nasprotnem primeru bi bile pristojnosti Unije na podlagi člena 153(1)(b) PDEU neupravičeno omejene. Nemška vlada trdi, da namen izjeme glede „plač“ ni v celoti izključiti vprašanj o plačah s področja uporabe ukrepov Unije. Svet dodaja, da skladnosti z izjemo glede „plač“ ni mogoče presojati le glede na število določb, ki se nanašajo na plače v posameznem instrumentu, ampak je potrebna vsebinska presoja narave navedenih določb.

46. Navedene institucije in intervenientke nadalje navajajo, da cilj direktive o minimalnih plačah ni uvedba minimalne plače, ki bi veljala v celotni Uniji, ali harmonizacija mehanizmov določanja plač. Poudarjajo, da direktiva o minimalnih plačah vzpostavlja le procesni okvir in ne posega neposredno v mehanizme določanja plač držav članic. Komisija dodaja, da je zakonodajalec Unije v preteklosti sprejel že več aktov prava Unije, ki se nanašajo na delovne pogoje. Navedeni akti niso kršili člena 153(5) PDEU, saj se – tako kot direktiva o minimalnih plačah – le posredno nanašajo na plače, z njimi pa se tudi ne harmonizira raven plač v Evropski uniji.

47. Parlament poleg tega trdi, da glede na to, da je eden od ciljev socialne politike Unije izboljšanje življenjskih razmer in delovnih pogojev ter da je plača bistveni del navedenih razmer in pogojev, ni presenetljivo, da bi direktiva o minimalnih plačah lahko imela pozitiven vpliv na ravni plač. Svet, ob podpori belgijske in portugalske vlade, tudi navaja, da iz pojma „ustreznost“ v členu 5 direktive o minimalnih plačah ne izhaja harmonizacija minimalnih plač v Evropski uniji. Navedena določba *ne* preprečuje državam članicam zakonske določitve minimalne plače, prav tako ne opredeljuje praga, pod katerim bi se minimalna plača štela za neustrezno. Nadalje, v določbi navedena merila so le kvalitativna merila, ki naj se uporabijo v nacionalnem postopku določanja plač. V zvezi s tem nemška vlada dodaja, da lahko države članice prosto določijo in uporabijo druga merila ter se

[33] Delovni dokument služb Komisije, „Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on adequate minimum wages in the European Union“ (Ocena učinka, ki je priloga dokumentu Predlog Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta o ustreznih minimalnih plačah v Evropski uniji; COM(2020) 682 final, str. 71). V navedenem dokumentu Komisija navaja, da iz člena 153(5) PDEU in iz sodne prakse Sodišča glede razlage navedene določbe (med drugim sodbi Del Cerro Alonso in Impact) izhaja, da čeprav namen ukrepa *ni* harmonizacija ravni minimalnih plač v Uniji niti oblikovanje enotnega mehanizma za določanje minimalnih plač, pa ukrep vključuje „okvir, ki ne posega v pristojnosti držav članic in socialnih partnerjev določiti podrobnosti glede okvirov določanja minimalnih plač ter zlasti ravni minimalnih plač“ (glej točko 72).

zanašajo na svoje nacionalne prakse, kar pomeni, da imajo dovolj manevrskega prostora. Francoska vlada navaja, da postopek iz člena 5 direktive o minimalnih plačah temelji na splošno in nenatančno določenih merilih, ki so del neizčrpnega seznama, ki ga države članice lahko dopolnjujejo.

2) Presoja

48. Iz zgoraj navedenih trditev sklepam, prvič, da vse stranke in intervenientke v obravnavani zadevi, razen Kraljevine Danske in Kraljevine Švedske, izjemo glede „plač“ iz člena 153(5) PDEU razumejo tako, da je v bistvu omejena na ukrepe, s katerimi se harmonizira *raven plač*,[34] ne pa na ukrepe, ki se nanašajo na postopek za določanje plač. Drugič, če prav razumem, navedene stranke in intervenientke zadevni sodni preizkus neposrednega poseganja, ki ga je razvilo Sodišče v zvezi z navedeno izjemo, v bistvu razumejo kot preizkus, ki se nanaša na stopnjo oziroma intenzivnost poseganja. V bistvu je Evropska unija pristojna opredeliti *splošne in ohlapno opredeljene zahteve* glede organizacije okvirov držav članic za določanje plač, lahko pa tudi določi okvir, s katerim se zagotovi dostop delavcev do „ustrezne minimalne plače“, pri tem pa ne sme poseči v podrobnosti nacionalnih okvirov, da se ohranijo nacionalne posebnosti.[35] Tretjič, zdi se mi, da navedene stranke in intervenientke razumejo namen izjeme glede „plač“ v členu 153(5) PDEU kot zaščito avtonomije socialnih partnerjev pri sklepanju kolektivnih pogodb. Na tej podlagi menijo, da če direktiva o minimalnih plačah ne posega v navedeno avtonomijo, je skladna z zadevno izjemo.

49. Direktiva o minimalnih plačah vsebuje razne navedbe, iz katerih izhaja, da je zakonodajalec Unije ob sprejemanju navedene direktive enako razlagal izjemo glede „plač“, opisano zgoraj v točki 48. V uvodni izjavi 19 je namreč navedeno, da v skladu s členom 153(5) PDEU navedena direktiva „ni namenjena niti harmonizaciji *ravni* minimalnih plač na ravni Unije niti vzpostavitvi enotnega mehanizma za določanje minimalnih plač“. Pojasnjeno je tudi, da se z navedenim instrumentom „v celoti spoštujejo nacionalne pristojnosti in pravic[a] socialnih partnerjev do sklepanja sporazumov“ ter da se „ne določa *višin[a]* plačila“.[36] Poleg tega člen 1(2) direktive o minimalnih plačah določa, da navedena direktiva ne posega v *polno spoštovanje avtonomije socialnih partnerjev*,[37] člen 1(3) navedene direktive pa se izrecno sklicuje na člen 153(5) PDEU in določa, da v skladu z navedeno določbo direktiva o minimalnih plačah „ne posega v pristojnost držav članic za določitev *ravni* minimalnih plač“.[38] Navedena direktiva vsebuje tudi razne sklice na posebnosti nacionalnih praks.[39]

50. Menim, da iz besedila in števila navedenih določb očitno izhaja, da se je zakonodajalec Unije pri sprejemanju direktive o minimalnih plačah zavedal, da hodi po tankem ledu glede izjeme o „plačah“ iz člena 153(5) PDEU (oziroma kot so se izrazili nekateri avtorji, hodi „po napeti vrvi“).[40] V naslednjem oddelku bom pojasnil, zakaj menim, da razlaga navedene izjeme, kot jo je uporabil zakonodajalec Unije in ki jo, kot sem pojasnil, sprejemajo tudi vse stranke in

[34] Glej tudi predlog direktive o minimalnih plačah, v katerem je Komisija navedla, da ker predlagana direktiva „ne vključuje ukrepov, ki bi neposredno vplivali na raven plač, v celoti spoštuje omejitve, ki jih za ukrepanje Unije določa člen 153(5) PDEU“.

[35] Glej med drugim tudi Mnenje Evropskega odbora regij – Ustrezne minimalne plače v Evropski uniji (UL 2021, C 175, str. 89), v skladu s katerim „pravna podlaga [...], tj. člen 153 PDEU, [...] ne dopušča neposrednega poseganja v določanje plač v Evropski uniji“; dopušča pa „opredeljevanje ciljev“ in „proces [...], ki v celoti upošteva obstoječo nacionalno zakonodajo o minimalni plači in vlogo socialnih partnerjev“.

[36] Moj poudarek.

[37] Prav tam.

[38] Prav tam.

[39] Glej na primer člena 4(1) in 5(1) direktive o minimalnih plačah.

[40] Glej Garben, S., opomba 27, na navedenem mestu, str. 25.

intervenientke v obravnavani zadevi, razen Kraljevine Danske in Kraljevine Švedske, temelji na treh napačnih predpostavkah. Prav tako bom orisal, kako menim, da bi bilo treba navedeno izjemo razlagati glede na sodno prakso Sodišča.

i) Področje uporabe izjeme glede „plač“ iz člena 153(5) PDEU

– Prva napačna predpostavka: izjema glede „plač“ je omejena na ukrepe, s katerimi se harmonizira raven plač

51. Člen 153(5) PDEU uporablja širok pojem „plače“. Če se ne motim, je bilo besedilo vseh predhodnih različic člena 153(5) PDEU, torej člen 137(6) Pogodbe ES in člen 2(6) poglavja o socialni politiki, oblikovano enako: nanašalo se je na „plače“ in ne na „raven plač“. Uporaba pojma „plače“ kaže na to, da drugi vidik sistema določanja plač s strani držav članic, poleg ravni plač, spada v področje izjem iz člena 153(5) PDEU. Posledično menim, da so oblikovalci pogodb EU želeli s področja ukrepanja Unije izključiti ukrepe, ki vključujejo harmonizacijo ravni plač, vendar *ne* samo to.

52. V podporo nasprotnemu mnenju nekatere stranke v obravnavani zadevi (na primer portugalska vlada) opozarjajo, da je generalna pravobranilka J. Kokott v svojih sklepnih predlogih v zadevi Impact navedla,[41] da navedeni člen „izvzema iz pristojnosti normodajalca Skupnosti zgolj *višino plač*“.[42] V zvezi s tem ugotavljam, da sodba v navedeni zadevi vsebuje navedbe, iz katerih je mogoče sklepati, da je Sodišče poudarilo raven plač (kot nasprotje od plač, na splošno). Sodišče je navedlo, da so avtorji Pogodb menili, da je „primerno, da se določitev *višine plač* izključi iz usklajevanja“, saj „določitev plač spada na področje pogodbene avtonomije socialnih partnerjev na nacionalni ravni in v pristojnost držav članic na tem področju“[43].

53. Vendar pa menim, da je jasno, da Sodišče v sodbi Impact ni ugotovilo, da se izjema glede „plač“ nanaša le na raven plač (torej na njihovo natančno višino ali znesek). Sodišče je presodilo, da je treba to izjemo razumeti tako, „da se nanaša na ukrepe, kot so poenotenje vseh ali nekaterih elementov plačila in/ali njegov[o] višin[o] v državah članicah ali uvedb[o] minimalne skupnostne mezde“.[44] Menim, da iz fraz „kot so“ ter „in/ali njegova višina“ izhaja, da Sodišče ni izključilo možnosti, da se lahko za neposredno poseganje v „plače“ šteje tudi primer, ko cilj samega spornega ukrepa ni harmonizacija „ravni plač“.

54. Na podlagi navedene sodbe ne vidim nobenega razloga za vključitev omejitve v člen 153(5) PDEU (torej, da izjema glede „plač“ dejansko vključuje le „raven plač“), ki ni *expressis verbis* vključena v navedeno določbo. Menim, da se izraz „plače“ nanaša na vse vidike sistema določanja plač v državah članicah (vključno z modalitetami ali postopki določanja ravni plač) in ne samo na raven plač.

55. V zvezi s tem naj spomnim, da čeprav je treba izjeme načeloma razlagati ozko, pa jih ne smemo razlagati tako ozko, da bi izgubile svoj učinek. Kot sem že navedel v točki 39 zgoraj, je Sodišče navedlo, da je treba področja, na katera se nanašajo izjeme iz odstavka 5 člena 153 PDEU, vključno s plačami, razlagati ozko, da se prepreči neupravičeno poseganje na področje odstavkov

41 Sklepni predlogi generalne pravobranilke J. Kokott (C-268/06, EU:C:2008:2, točke od 173 do 176).

42 Točka 176, moj poudarek.

43 Glej sodbo Impact, točka 123 (moj poudarek).

44 Prav tam, točka 124.

od 1 do 4 in da se prepreči poseganje v cilje iz člena 151 PDEU.[45] Vendar pa menim, da iz navedene izjave ne izhaja, da bi bilo treba izraz „plače“ omejiti na „raven plač“. Če bi bilo tako, bi lahko zakonodajalec Unije harmoniziral vse druge vidike sistemov držav članic za določanje plač, če bi se le vzdržal harmonizacije njihove višine z določanjem specifične formule ali zneska. Kot trdita danska in švedska vlada, bi izjema glede „plač“ izgubila svoj učinek, če bi lahko zakonodajalec Unije na primer sprejemal direktive o harmonizaciji pogostosti pogajanj socialnih partnerjev o plačah ali če bi lahko določal način izvedbe takšnih pogajanj – v nasprotju z navedenim namenom zadevne izjeme, ki je, v skladu z navedbami Sodišča in kot sem navedel v točki 52 zgoraj, ohraniti pogodbeno avtonomijo socialnih partnerjev.[46]

56. Rad bi dodal še dve stvari. Prvič, Sodišče je pojasnilo (vse stranke in intervenientke v obravnavani zadevi pa se strinjajo), da je plača bistveni element delovnih pogojev.[47] Posledično je neizbežno, da izjema glede „plač“, ne glede na to, kako široko ali ozko se razlaga, vpliva na področje uporabe člena 153(1)(b) PDEU (ki se nanaša na pristojnosti zakonodajalca Unije glede delovnih pogojev), saj obstaja jasno prekrivanje med navedeno določbo in členom 153(5) PDEU. Takemu prekrivanju se ni mogoče izogniti niti, če se področje uporabe navedene izjeme zmanjša na minimum.

57. Drugič, ugotovitev Sodišča, da je treba izjeme iz člena 153(5) PDEU, vključno s tisto, ki se nanaša na plače, razlagati ozko, je bila podana v specifičnih okoliščinah. Sodbe Del Cerro Alonso, Impact, Bruno in drugi ter Specht in drugi so se nanašale na instrumente, katerih cilj za razliko od direktive o minimalnih plačah *ni bil* urejati plač, ampak druga vprašanja. Natančneje, sodbi Del Cerro Alonso in Impact sta se nanašali na določbo 4 okvirnega sporazuma o delu za določen čas,[48] katerega cilj je bil zagotoviti uporabo načela prepovedi diskriminacije delavcev za določen čas, ne pa urejanje „plač“. Podobno se je sodba Bruno in drugi nanašala na razlago Direktive Sveta 97/81/ES o delavcih s krajšim delovnim časom,[49] katere namen je med drugim odpraviti diskriminacijo delavcev s krajšim delovnim časom (in ne urejanje „plač“). Nazadnje, sodba Specht in drugi se je nanašala na Direktivo Sveta 2000/78/ES o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu.[50] V tej sodbi je Sodišče pojasnilo, da pogoji plačila javnih uslužbencev spadajo na področje uporabe navedene direktive, saj je cilj navedenega instrumenta „opredeliti splošni okvir boja proti diskriminaciji zaradi vere ali prepričanja, hendikepiranosti, starosti ali spolne usmerjenosti pri zaposlovanju in delu, zato da bi v državah članicah uresničevali načelo enakega obravnavanja“, ne pa urejati „plač“ samih po sebi.

58. Iz navedene sodne prakse izhaja, da ko je Sodišče navedlo, da je treba izjemo glede „plač“ iz člena 153(5) PDEU razlagati ozko, je želelo le zagotoviti, da se na podlagi navedene določbe ne bi preprečilo sprejemanje instrumentov, katerih cilj ni urejanje plač, zgolj zato, ker vplivajo na plače. Če navedeno postavimo v ustrezen kontekst, namen navedbe ni bil omejiti področja uporabe vprašanj, ki se nanašajo na plače (tako, da se omeji na raven plač), ampak zagotoviti, da se lahko sprejemajo instrumenti, ki le posredno posegajo na navedeno področje.

45 Glej točko 39 zgoraj.

46 Glej tudi sodbe Del Cerro Alonso (točka 40), Impact (točka 123) in Bruno in drugi (točka 36). To vprašanje bom obravnaval v točkah od 67 do 69 v nadaljevanju.

47 Glej v zvezi s tem sodbo z dne 11. novembra 2004, Delahaye (C-425/02, EU:C:2004:706, točka 33). Glej tudi sodbo z dne 22. decembra 2010, Gavieiro Gavieiro in Iglesias Torres (C-444/09 in C-456/09, EU:C:2010:819, točka 58).

48 Sklenjen 18. marca 1999 in vključen v Prilogo k Direktivi Sveta 1999/70/ES z dne 28. junija 1999 o okvirnem sporazumu o delu za določen čas, sklenjenem med ETUC, UNICE in CEEP (UL, posebna izdaja v slovenščini: poglavje 5, zvezek 3, str. 368).

49 Direktiva z dne 15. decembra 1997 o okvirnem sporazumu o delu s krajšim delovnim časom, sklenjenim med UNICE, CEEP in ETUC (UL, posebna izdaja v slovenščini: poglavje 5, zvezek 3, str. 267).

50 Direktiva z dne 27. novembra 2000 (UL, posebna izdaja v slovenščini: poglavje 5, zvezek 4, str. 79).

59. Na podlagi navedenega sklepam, da se izjema glede „plač“ iz člena 153(5) PDEU nanaša na, vendar ne izključno, ukrepe za harmonizacijo ravni plač; poleg tega pa se nanaša tudi na ukrepe za harmonizacijo drugih vidikov sistemov držav članic za določanje plač (vključno z modalitetami ali postopki za določanje ravni plač). Predpostavka, da se izjema glede „plač“ nanaša le na ukrepe za harmonizacijo ravni plač, je torej napačna.

– *Druga napačna predpostavka: zakonodajalec EU lahko sprejme splošne in ohlapno opredeljene zahteve glede okvirov držav članic za določanje plač*

60. Kot sem pojasnil v točki 40 zgoraj, je Sodišče že pojasnilo, da se izjema glede „plač“ v členu 153(5) PDEU ne nanaša na vprašanja, ki so kakorkoli povezana s plačo. Nadalje, iz prejšnjega dela izhaja, da je bil preizkus neposrednega poseganja oblikovan v okoliščinah, v katerih je Sodišče poskušalo razlikovati med instrumenti, katerih cilj je urejanje/harmonizacija plač, in instrumenti, katerih cilj je urejanje česa drugega kot plače (na primer prepovedi diskriminacije, kot v primeru direktiv iz sodb Bruno in drugi ter Specht in drugi) in ki se le posredno nanašajo na plače (ki imajo torej le vpliv na raven plač).

61. Glede na navedene ugotovitve je jasno, da nekatere druge direktive, v katerih se uporablja izraz „plača“ – kot so na primer Direktiva 2006/54/ES o uresničevanju načela enakih možnosti ter enakega obravnavanja moških in žensk pri zaposlovanju in poklicnem delu,[51] Direktiva Sveta 2000/43/ES o izvajanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na raso ali narodnost,[52] direktiva o delu prek agencij za zagotavljanje začasnega dela,[53] direktiva o napotitvi delavcev na delo,[54] direktiva o delovnem času[55] ali celo direktiva 2008/94/ES o varstvu delavcev v primeru plačilne nesposobnosti delodajalca[56] – prav tako ne posegajo neposredno v plače v smislu člena 153(5) PDEU. Navedene direktive pa spadajo v kategorijo instrumentov, ki tako kot direktive iz sodb Bruno in drugi ter Specht in drugi le posredno posegajo v plače. Navedene direktive vsebujejo določbe, ki v praksi vplivajo na raven plač. Vendar pa njihov cilj ni urejanje plač, ampak zgolj zagotoviti nekaterim kategorijam delavcev enake pogoje zaposlitve kot

[51] Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2006 (UL 2006, L 204, str. 23). Glej zlasti pododstavek (b) drugega odstavka člena 1 navedene direktive, ki določa, da „vsebuje določbe za uresničevanje načela enakega obravnavanja“, med drugim v zvezi z „delovnimi pogoji, vključno s plačilom“.

[52] Direktiva z dne 29. junija 2000 (UL, posebna izdaja v slovenščini: poglavje 20, zvezek 1, str. 232). Glej člen 1(c) navedene direktive, ki določa, da „se uporablja […] za vse osebe v javnem in zasebnem sektorju, vključno z javnimi organi“, med drugim v zvezi z „zaposlitvenimi in delovnimi pogoji, vključno z odpuščanjem in plačami“.

[53] Namen navedene direktive, tako kot Direktive Sveta 97/81/ES o delavcih s krajšim delovnim časom, je zagotoviti upoštevanje načela enakega obravnavanja, tudi glede plač, določene kategorije delavcev (v tem primeru tistih, ki delajo prek agencij za zagotavljanje začasnega dela).

[54] Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 96/71/ES z dne 16. decembra 1996 o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljana storitev (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 2, str. 431). Glej v tem smislu sodbo z dne 8. decembra 2020, Madžarska/Parlament in Svet (C-620/18, EU:C:2020:1001, točke od 71 do 85), glede zahteve Madžarske, naj Sodišče razglasi ničnost direktive o spremembi direktive o napotitvi delavcev na delo, ker naj bi se z njo kršil člen 153(5) PDEU. Sodišče je navedeno zahtevo zavrnilo in ugotovilo, da se z direktivo o spremembi le usklajuje zakonodaja držav članic v primeru napotitve delavcev, da se zagotovi, da navedeni delavci uživajo nekatere oziroma skoraj vse pogoje zaposlitve, ki jih predpisuje država članica gostiteljica, vključno s plačilom.

[55] Glej zlasti člen 7 splošne direktive o delovnem času, naslovljen „Letni dopust“, ki v odstavku 1 določa: „Države članice sprejmejo potrebne ukrepe, s katerimi vsakemu delavcu zagotovijo pravico do plačanega letnega dopusta najmanj štirih tednov, v skladu s pogoji za upravičenost in dodelitev letnega dopusta, ki jih določa nacionalna zakonodaja in/ali praksa.“

[56] Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. oktobra 2008 (UL 2008, L 283, str. 36). Namen navedene direktive je zagotoviti poplačilo neporavnanih terjatev delavcev (vključno s plačami) v primeru plačilne nesposobnosti delodajalca, ne pa urejanje „plač“.

drugim [57] oziroma urediti vprašanje, ali je delavec upravičen do plače (ne glede na raven navedene plače in ne glede na to, kako se ta določa) v določenih specifičnih okoliščinah, na primer ko je na letnem dopustu ali če je delodajalec plačilno nesposoben.

62. V nasprotju s tem pa instrument neposredno posega v plače in je posledično neskladen z izjemo glede „plač“ iz člena 153(5) PDEU, če je njegov cilj urejanje plač, ne glede na to, kako strogo oziroma kako ohlapno je to doseženo.

63. V zvezi s tem je pomembno poudariti, da prav zato, ker je Sodišče oblikovalo preizkus neposrednega poseganja, da bi omogočilo sprejetje nekaterih instrumentov, katerih cilj ni urejanje plač, navedeni preizkus ni bil določen z namenom omogočiti sprejetja direktive, katere cilj je urejanje vidika sistema držav članic glede določanja plač (na primer raven minimalne plače ali način določanja minimalne plače), le na podlagi razloga, da so zahteve, ki jih določa, splošne in ohlapno določene. Prav tako njegov namen ni omogočiti sprejetje take direktive na podlagi razloga, da je cilj zgolj delna harmonizacija [58]. Nasprotno sklepanje bi pomenilo, da bi se preizkus neposrednega poseganja spremenil v preizkus obsega poseganja, ne pa na njegovo neposredno ali posredno naravo.

64. Na podlagi navedenega menim, da gre za napačno predpostavko, če se preizkus neposrednega poseganja, kot ga je razvilo Sodišče v zvezi z izjemo glede „plač“ iz člena 153(5) PDEU, razlaga tako, da zakonodajalec Unije lahko določi splošne in ohlapno določene zahteve oziroma da je glede plač mogoča delna harmonizacija. Poseg je lahko rahel ali omejen, pa gre kljub temu še vedno za neposredni poseg, če je cilj instrumenta urejanje plač.

65. Pri tem želim dodati še nekaj. Menim, da preizkus neposrednega poseganja tudi ne pomeni, da zakonodajalec EU določi *minimalne* zahteve glede plač, države članice pa lahko nato sprejmejo ugodnejše določbe. V zvezi s tem je treba najprej poudariti, da za področja iz člena 153(5) PDEU pristojnost Unije sploh ne obstaja. Drugič, kot sem že pojasnil, je jasno, da so pripravljavci Pogodb s sprejetjem člena 153(5) PDEU v bistvu želeli določiti izjemo („plače“) od področja, na katerega se nanaša člen 153(1)(b) PDEU („delovni pogoji“). Posledično preizkus, ki ga Sodišče uporabi pri ugotavljanju, ali je zakonodajalec Unije presegel svoje pristojnosti, ne more biti enak v obeh primerih, saj bi v nasprotnem primeru izjema glede „plač“ postala brezpredmetna.

66. Iz tega izhaja, da če gre v zvezi z delovnimi pogoji, razen plač za preizkus minimalnih zahtev (kar pomeni, da čeprav na tem področju obstaja pristojnost Unije, dovoljuje le določanje minimalnih zahtev, torej osnovne obveznosti), pa na področju plač ni dovoljena nobena oblika harmonizacije, saj na tem področju pristojnost Unije sploh ne obstaja. Če bi zakonodajalec Unije določil minimalne zahteve glede plač, bi s tem že presegel svoje pristojnosti in bi posegel v pristojnosti držav članic. Nadalje, izjema glede „plač“ iz člena 153(5) PDEU bi izgubila svojo vsebino, saj bi bile plače obravnavane kot vsi drugi delovni pogoji, ki spadajo na področje uporabe člena 153(1)(b) PDEU.

[57] Za dodaten primer tega glej Direktivo (EU) 2019/1158 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. junija 2019 o usklajevanju poklicnega in zasebnega življenja staršev in oskrbovalcev ter razveljavitvi Direktive Sveta 2010/18/EU (UL 2019, L 188, str. 79), v uvodni izjavi 31 katere je navedeno, da bi „[d]ržave članice [...] morale določiti ustrezno raven plačila ali nadomestila za minimalno neprenosljivo obdobje starševskega dopusta“. Vendar pa je izraz „ustrezno“ uporabljen le v preambuli k navedeni direktivi in ne v njenem normativnem delu. Poleg tega je v členu 1 navedene direktive jasno določeno, da namen navedenega instrumenta ni določanje ravni navedenega plačila ali načina določanja, ampak opredeliti „minimalne zahteve, katerih namen je doseči enakost moških in žensk glede priložnosti na trgu dela in obravnave pri delu s spodbujanjem usklajevanja poklicnega in družinskega življenja za delavce, ki so starši, ali oskrbovalce“.

[58] Kot bi na primer bil primer direktive, ki se nanaša le na najnižje plače, ne pa na vse plače.

– Tretja napačna predpostavka: če ukrep ne posega v pogodbeno avtonomijo socialnih partnerjev, je skladen z izjemo glede „plač“

67. Kot sem že pojasnil, je Sodišče ugotovilo, da je namen izjeme glede „plač“ zaščititi pogodbeno svobodo socialnih partnerjev.[59] To v členu 153(5) PDEU ni izrecno opredeljeno in Sodišče ni navedlo, na katerem viru utemeljuje svojo ugotovitev. Sam pa menim, da je navedeni namen kljub temu mogoče izpeljati, prvič, iz dejstva, da se vse preostale izjeme iz navedene določbe (in sicer glede pravice združevanja, pravice do stavke ali pravice do izprtja) nanašajo na pristojnosti socialnih partnerjev (natančneje, sindikatov), in, drugič, iz navedbe v členu 152 PDEU glede „vloge socialnih partnerjev“, ki jo Unija priznava in spodbuja.

68. Pri tem pa ne morem izključiti možnosti, da obstajajo tudi drugi nameni za določitev izjeme glede „plač“. Kljub prizadevanju nisem mogel najti nobene navedbe v razpoložljivih *travaux préparatoires* Pogodb, iz katere bi izhajal jasen in edinstven razlog ali motiv (torej zaščititi pogodbeno avtonomijo socialnih partnerjev) za odločitev pripravljavcev Pogodb izključiti „plače“ s področja pristojnosti Unije. Zagotovo velja, da s preprečitvijo harmonizacije ravni plač v vsaki državi članici izjema glede „plač“ prispeva k ohranjanju konkurence med podjetji na notranjem trgu, kot je navedla generalna pravobranilka J. Kokott v svojih sklepnih predlogih v zadevi Impact.[60] Nekateri avtorji so opozorili tudi na dejstvo, da pristojnost za plače ne obstaja, ker je plačna politika, preprosto povedano, občutljivo področje, ki je pomembno orodje notranje gospodarske politike in delovanja nacionalnega trga dela, pa tudi zato, ker se sistemi kolektivnega pogajanja in organizacije odnosov med delavci in delodajalci razlikujejo med državami članicami.[61]

69. Na podlagi navedenega pa je en vidik jasen: instrument oziroma ukrep Unije, ki je skladen z izjemo glede „plač“ iz člena 153(5) PDEU, prispeva k zaščiti pogodbene avtonomije socialnih partnerjev; vendar pa dejstvo, da instrument ali ukrep Unije ne posega v pogodbeno avtonomijo socialnih partnerjev, še ne pomeni, da je ta skladen z navedeno izjemo. Menim, da takega obratnega razlogovanja, kot ga je v obravnavani zadevi zagovarjala zlasti nemška vlada, ni mogoče sprejeti. Menim, da to še toliko bolj velja, ker pomen ohranjanja „različnost[i] prakse posameznih držav članic, zlasti na področju pogodbenih odnosov“ in pomen „ohranit[ve] konkurenčnosti gospodarstva Unije“ *nista* specifična le za „plače“, ampak sta, kot jasno določa člen 151 PDEU, upoštevna (čeprav morda v manjši meri) tudi za vsa vprašanja socialne politike, pri katerih je zakonodajalec Unije pristojen dopolnjevati ukrepe držav članic.

70. Na podlagi navedenega menim, da gre pri nadomestitvi preizkusa neposrednega poseganja s preizkusom, ali instrument v zadostni meri ščiti pogodbeno avtonomijo socialnih partnerjev, za napačno predpostavko. Ne samo, da se pri tem sam preizkus zamenjuje z njegovim namenom, ampak se po mojem mnenju preizkus tudi osredotoča le na del namena navedene izjeme.

ii) Direktiva o minimalnih plačah ni skladna z izjemo glede „plač“

71. Iz predhodnih oddelkov torej izhaja, da številne določbe in uvodne izjave direktive o minimalnih plačah, na katere se sklicujejo stranke in intervenientke v obravnavani zadevi v podporo stališču, da je navedeni instrument skladen z izjemo glede „plač“ iz člena 153(5) PDEU, dejansko niso upoštevne pri obravnavi zadevnega vprašanja. To velja zlasti za člen 1(2) do

[59] Glej točko 52 zgoraj.

[60] Sklepni predlogi generalne pravobranilke J. Kokott (C-268/06, EU:C:2008:2, točka 173).

[61] Glej Menegatti E. „Much ado about little: the Commission proposal for a Directive on adequate wages“, *Italian Labour Law e-journal* (1) zv. 14, 2021, str. 29.

(4) direktive o minimalnih plačah, ki določajo, da direktiva o minimalnih plačah ne zavezuje držav članic k uvedbi zakonsko določene minimalne plače (člen 1(4)), da prepušča opredelitev pojma „ustreznost“ ter določitev zneska minimalne plače državam članicam (uvodni izjavi 19 in 28 ter člen 1(3)) ter da ščiti nacionalne posebnosti in pristojnosti držav članic pri določanju *ravni* „plač“ (člen 1(2) in (3), ki sem ga omenil zgoraj v točki 49). Menim, da se na navedene določbe ni mogoče sklicevati v zvezi s trditvijo, da je navedena direktiva skladna z izjemo glede „plač“ iz člena 153(5) PDEU. Mogoče jih je uporabiti le za opredelitev stopnje in oblike harmonizacije, ki izhaja iz navedenega instrumenta – to pa je vprašanje, ki bi zahtevalo pojasnilo le, če bi bilo jasno, da je bil zakonodajalec Unije pristojen za sprejetje direktive o minimalnih plačah. Niso pa neposredno upoštevni za osnovno vprašanje, ali se z navedeno direktivo krši izjema glede „plač“ iz člena 153(5) PDEU in s tem načelo prenosa pristojnosti iz člena 5(2) PEU. Kot sem pojasnil, v zvezi z navedenim ni pomembno, v kolikšni meri navedena direktiva posega v nacionalne posebnosti, ampak ali je njen cilj posegati v plače, saj če je tako, navedeni instrument neposredno posega v izjemo, ki je bila v ta namen vključena v člen 153(5) PDEU.

72. Nadalje, kot sem pojasnil v točkah od 67 do 70 zgoraj, dejstvo, da instrument ali ukrep Unije ne posega v pogodbeno avtonomijo socialnih partnerjev še ne pomeni, da je tudi skladen z izjemo glede „plač“. V skladu s tem velja tudi, da zgolj dejstvo, da je splošni namen direktive o minimalnih plačah spodbujati kolektivna pogajanja, kot izhaja na primer iz uvodnih izjav 13, 19 in 24 ter iz člena 1(2) in (3) ter člena 7 navedene direktive, na podlagi katerih morajo države članice sprejeti potrebne ukrepe za vključitev socialnih partnerjev v postopek določanja in posodabljanja zakonsko določene minimalne plače[62], še ne zadošča za ugotovitev, da je navedeni instrument skladen s členom 153(5) PDEU.

73. V zvezi s tem želim dodati še eno uvodno opombo, zlasti glede člena 1(3) direktive o minimalnih plačah, ki določa, da „[v] skladu s členom 153(5) PDEU ta direktiva ne posega v pristojnost držav članic za določitev ravni minimalnih plač in v njihovo odločitev, da predpišejo zakonsko določene minimalne plače, spodbujajo dostop do zaščite minimalne plače, ki je določena v kolektivnih pogodbah, ali oboje“. Menim, da če iz preostalih določb direktive o minimalnih plačah jasno izhaja, da je cilj navedene direktive urejati plače, taka izjava ne more spremeniti navedenega cilja. Menim, da enako velja tudi za uvodno izjavo 19 direktive o minimalnih plačah, v kateri je zelo podobno besedilo kot v navedenem členu. Kot je navedel Svet, preizkus neposrednega poseganja zahteva analizo vsebine zadevnega instrumenta kot celote, pri tem pa Sodišče svoje presoje ne more omejiti le na določbe (kot je *in casu* člen 1(3) direktive o minimalnih plačah), v katerih je člen 153(5) PDEU izrecno omenjen.

74. V nadaljevanju bom opredelil cilj direktive o minimalnih plačah, pri čemer bom najprej navedel, kar je očitno na prvi pogled. Za razliko od drugih direktiv, na primer tistih, v zvezi s katerimi so bile izdane sodbe v zadevah Bruno in drugi ter Specht in drugi, in sicer Direktiva Sveta 97/81/ES o delavcih s krajšim delovnim časom ter Direktiva Sveta 2000/78/ES o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu, katerih naslovi ne omenjajo „plačil“ ali „plač“, oziroma drugih direktiv, ki sem jih omenil v točki 61 zgoraj, se direktiva v obravnavani zadevi nanaša na „ustrezne minimalne plače v Evropski uniji“. Že v naslovu vsebuje pojem „plače“. Menim, da je to jasen in celo očiten znak, da je cilj direktive o minimalnih plačah urejanje „plač“.

[62] Omeniti je mogoče tudi člen 4(2) direktive o minimalnih plačah, ki določa, da se „v akcijskem načrtu [...] določijo jasen časovni okvir in konkretni ukrepi za postopno povečanje stopnje pokritosti s kolektivnimi pogajanji ob polnem spoštovanju avtonomije socialnih partnerjev“.

75. Ta prvi vtis nato potrjuje člen 1 navedene direktive, naslovljen „Predmet urejanja“, katerega odstavek 1(a) in (b) nedvoumno določa, da z namenom „izboljšanja [...] zlasti z vidika ustreznosti minimalnih plač delavcev, da se prispeva k socialni konvergenci navzgor in zmanjša plačna neenakost“ navedena direktiva določa okvir za „ustreznost *zakonsko določenih minimalnih plač*“ in „spodbujanje kolektivnih pogajanj o *določanju plač*“.[63] Kot sem omenil v točki 54 zgoraj, da pojem „plača“ v smislu člena 153(5) PDEU ni omejen na raven plače, ampak vključuje tudi modalitete in postopke za določanje ravni plač, menim, da navedena določba skoraj ne dopušča dvoma, da je cilj direktive o minimalnih plačah urejati vidik plač, natančneje, ustreznost minimalnih plač in kako naj se te določijo. Nadalje, iz nje izhaja, da za zakonodajalca Unije vseevropsko povečanje ravni minimalnih plač (konvergenca) nikoli ni bila zgolj naključna ali posredna posledica sprejetja navedene direktive, ampak končni oziroma splošni cilj navedenega instrumenta. Naj dodam, da se člen 3 direktive o minimalnih plačah, ki vsebuje opredelitve upoštevnih pojmov, začne z opredelitvijo „minimalne plače“ in „zakonsko določene minimalne plače“ – kar kaže na to, da sta navedena pojma osrednja pojma zadevnega instrumenta.

76. Iz navedenega po mojem mnenju jasno izhaja, da razlika med navedeno direktivo in direktivami, ki so bile predmet sodb Bruno in drugi ter Specht in drugi, oziroma direktivami, ki sem jih omenil v točki 61 zgoraj, ni le v naslovu, ampak tudi v samem cilju instrumenta. Kot sem pojasnil, vse navedene direktive vsebujejo določbe, ki vplivajo na raven plač. Za razliko od direktive o minimalnih plačah pa njihov cilj ni urejanje načina določanja plač (*in casu* na podlagi kolektivnih pogajanj) ali povečanje ravni plač (z določitvijo „okvira za ustreznost minimalnih plač“, da se prispeva „k socialni konvergenci navzgor in zmanjša plačna neenakost“).

77. Na podlagi navedenih opomb bom v nadaljevanju pojasnil, zakaj menim, da člen 5 navedenega instrumenta – katerega vsebino sem na kratko opisal v oddelku III.B zgoraj in ki je najpomembnejša določba direktive o minimalnih plačah – potrjuje, da je cilj navedene direktive urejanje plač, zaradi česar direktiva krši zadevno izjemo iz člena 153(5) PDEU. Nato bom analiziral še druge določbe navedenega instrumenta.

– *Člen 5 direktive o minimalnih plačah*

78. Člen 5(1) direktive o minimalnih plačah določa, da morajo države članice z zakonsko določenimi minimalnimi plačami jasno opredeliti merila za določanje in posodabljanje navedenih plač. To lahko storijo v skladu s svojimi nacionalnimi praksami in lahko prosto določijo relativno težo navedenih meril. Zagotoviti pa morajo tudi, da merila, ki jih določijo, prispevajo k ustreznosti zakonsko določenih minimalnih plač, z namenom, da se zagotovi „dostojen življenjski standard, zmanjša revščina zaposlenih ter spodbudi socialna kohezija in navzgor usmerjena socialna konvergenca ter zmanjšajo razlike v plačah med spoloma“. Nadalje, člen 5(2) navedene direktive vsebuje seznam štirih minimalnih meril, ki jih morajo države članice upoštevati kot del „postopka za določanje zakonsko določenih minimalnih plač“.[64] Res je, da je navedeno obveznost načeloma mogoče šteti za izpolnjeno tudi, če države članice navedenim merilom pripišejo nizko težo. Vendar bi tak pristop popolnoma razvrednotil cilje iz člena 5(1) navedene direktive. Nadalje, iz jasne navedbe štirih minimalnih meril v členu 5(2) direktive o minimalnih plačah izhaja, da je navedenim merilom dejansko treba pripisati poseben pomen.[65]

[63] Moj poudarek.

[64] Navedena merila so (a) kupna moč zakonsko določenih minimalnih plač ob upoštevanju življenjskih stroškov, (b) splošna raven plač in njihova porazdelitev, (c) stopnja rasti plač in (d) dolgoročne nacionalne ravni in gibanje produktivnosti.

[65] Glej v tem smislu tudi uvodno izjavo 26 direktive o minimalnih plačah.

79. Na podlagi navedenih elementov menim, da je jasno, da člen 5(2) direktive o minimalnih plačah v praksi zahteva, da države članice, ki imajo zakonsko določeno minimalno plačo, zagotovijo, da se *raven* minimalnih plač izračuna *vsaj* na podlagi navedenih štirih meril iz zadevne določbe. Njen cilj je torej urejati raven zakonsko določenih minimalnih plač.

80. V podporo stališču, da je direktiva o minimalnih plačah veljavna, je več strank v obravnavani zadevi navedlo, prvič, da se s členom 5(1) in (2) navedene direktive ne uvaja obveznost držav članic določiti ustrezne minimalne plače, in, drugič, da pojem ustreznosti iz navedene določbe v pravu Unije nima avtonomnega pomena.[66] Strinjam se z navedenimi strankami, da prva dva odstavka člena 5 direktive o minimalnih plačah *expressis verbis* ne vsebujeta nobene obveznosti določiti ustrezne minimalne plače. Vendar pa je izrecno navedeno, da morajo države članice na podlagi navedenih določb zagotoviti, da merila, na katera se sklicujejo pri določanju in posodabljanju minimalnih plač, prispevajo k njihovi ustreznosti. Menim, da med navedenima dvema obveznostima dejansko ni razlike.

81. Nadalje, menim, da argument, da pojem „ustreznosti“ v členu 5(1) direktive o minimalnih plačah nima in nikoli ne bi mogel imeti avtonomnega pomena v pravu Unije, ne prepriča. Naj spomnim, da uvodna izjava 3 navedene direktive vsebuje sklic na člen 31(1) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina), ki določa, da ima vsak delavec „pravico do zdravih in varnih delovnih pogojev ter delovnih pogojev, ki spoštujejo njegovo dostojanstvo“. V uvodni izjavi 28 direktive o minimalnih plačah je tudi navedeno, da čeprav se „[u]streznost zakonsko določenih minimalnih plač […] določi in oceni v vsaki državi članici posebej glede na nacionalne socialno-ekonomske razmere“, pa se „[m]inimalne plače […] štejejo za ustrezne, če so poštene glede na porazdelitev plač v zadevni državi članici in če delavcem na podlagi delovnega razmerja za polni delovni čas zagotavljajo dostojen življenjski standard“.

82. Na podlagi navedenega se strinjam z navedbami danske vlade na obravnavi, da je mogoče člen 5(1) in (2) direktive o minimalnih plačah razlagati tako, da je njegov namen uresničiti pravico do dostojne minimalne plače, glede česar nekateri komentatorji menijo, da izhaja iz člena 31(1) Listine, saj je sklic na „dostojanstvo“ v navedeni določbi temelj pravice do dostojnega plačila, ki zagotavlja zadovoljiv življenjski standard delavcem in njihovim družinam.[67] Na splošno bi bilo torej člen 5(1) in (2) direktive o minimalnih plačah mogoče razlagati tako, da morajo države članice zagotoviti, da so merila, ki jih uporabljajo pri določanju ravni plače, skladna s členom 31(1) Listine. Taka razlaga bi imela dve posledici: prvič, države članice bi morale pojem „ustreznosti“ iz člena 5(1) direktive o minimalnih plačah razlagati tako, da bi bil skladen z „dostojanstvom“ iz člena 31(1) Listine (kar bi pomenilo, da gre za avtonomen pojem prava Unije). Drugič, če bi države članice kršile svojo obveznost zagotoviti, da nacionalna merila, ki jih uporabljajo pri določanju in posodabljanju zakonsko določenih minimalnih plač, prispevajo k „ustreznosti“ takih plač, bi se delavci lahko sklicevali na pravico do učinkovitega pravnega sredstva iz člena 47(1) Listine. To potrjuje, da bi člen 5(1) in (2) direktive o minimalnih plačah lahko imel pomemben vpliv na sisteme določanja plač v državah članicah.

[66] Glej Sagan, A. in Schmidt, A., „The procedure for setting adequate statutory minimum wages (Article 5)“, v Ratti, L., Brameshuber, E. in Pietrogiovanni, V. (ur) *The EU Directive on Adequate Minimum Wages, Context, Commentary and Trajectories*, Hart Publishing, 2024, str. 202.

[67] Glej tudi Blanke, T., „Fair and just working conditions (Article 31)“ v *European Labour Law and the EU Charter of Fundamental Rights*, Bercusson, B. (ur.), ETUI(2002), str. 537; ter Bogg, A. „Article 31: Fair and just working conditions“, v Peers, S., Hervey, T, Kenner, J. in Ward, A. (ur) *The EU Charter of Fundamental Rights: A commentary*, Hart Publishing, London, 2014, str. 855 in 856. O vprašanju, ali se člen 31(1) Listine nanaša tudi na delovne pogoje kot je „plača“, se je razpravljajo tudi v okviru doktrine, saj se zdi, da je bila navedena določba prvotno vključena z namenom zagotoviti varnost in zdravje delavcev (kot ju ščiti Direktiva Sveta 89/391/EGS z dne 12. junija 1989 o uvajanju ukrepov za spodbujanje izboljšav varnosti in zdravja delavcev pri delu (UL, posebna izdaja v slovenščini: poglavje 5, zvezek 1, str. 349).

83. Nadalje ugotavljam, da več (če ne vse) stranke v obravnavani zadevi, ki trdijo, da je direktiva o minimalnih plačah veljavna, trdijo, da člen 5 navedenega instrumenta državam članicam nalaga le *procesne* obveznosti, saj se, kot izhaja iz naslova zadevnega člena, nanaša na „*Postopek* za določitev ustrezne zakonsko določene minimalne plače“.[68] Zlasti portugalska vlada trdi, da direktiva o minimalnih plačah podrobno določa le načine za doseganje določenih rezultatov v zvezi z ravnjo minimalnih plač, navedene ravni pa nikakor ne harmonizira. S tem se ne strinjam.

84. Ne vidim, kako bi lahko na primer obveznost iz člena 5(2)(c) navedene direktive, ki določa, da mora postopek določanja in posodabljanja zakonsko določenih minimalnih plač temeljiti na stopnji rasti plač, pomenila kar koli drugega kot to, da mora *raven* (znesek) minimalnih plač temeljiti na navedeni stopnji rasti in jo odražati. Kar se predstavlja kot procesna obveznost, je dejansko prikrita materialna obveznost. Na podlagi navedenega menim, da je cilj člena 5(1) in (2) direktive o minimalnih plačah dejansko posegati v raven minimalnih plač, četudi „ne določa zneskov v evrih in centih“.[69] To razlago potrjuje uvodna izjava 18 direktive o minimalnih plačah, v kateri je navedeno, da je ta instrument določa procesne obveznosti, vendar je navedeno tudi, da „določa minimalne zahteve na ravni Unije […] za ustreznost zakonsko določenih minimalnih plač“. Menim, da iz tega izhaja, da obveznosti iz člena 5 direktive o minimalnih plačah, ki se nanašajo na „ustreznost zakonsko določenih minimalnih plač“, niso procesne, ampak materialne narave.

85. Če pustimo člen 5(1) in (2) ob strani, pa ugotavljam, da člen 5(3) direktive o minimalnih plačah določa, da se države članice ne morejo sklicevati na mehanizem indeksacije, če bi to povzročilo znižanje zakonsko določene minimalne plače. Menim, da iz tega jasno izhaja, da navedena obveznost ni zgolj procesna. Na obravnavi so Komisija, Parlament in Svet potrdili, da lahko Komisija začne postopek za ugotavljanje neizpolnitve obveznosti na podlagi navedene določbe, če država članica sprejme mehanizem indeksacije, katerega posledica bi bila dejansko znižanje zakonsko določene minimalne plače.

86. Vsekakor pa menim, da zgolj dejstvo, da gre za procesno obveznost, še ne pomeni, da je nujno skladna z izjemo glede „plač“ iz člena 153(5) PDEU. Kot sem pojasnil v točkah od 51 do 59 zgoraj, se navedena izjema ne nanaša le na raven plač, ampak tudi na način določanja plač in na metodo (oziroma postopek), ki ga država članica pri tem uporabi. To pomeni, da že zgolj procesna obveznost glede „plač“ presega omejitev in ni skladna z navedeno izjemo.

87. Zato menim, da določbe, kot so člen 5(4), (5) in (6) navedene direktive, ki med drugim določajo, da morajo države članice uporabiti okvirne referenčne vrednosti „pri svoji oceni ustreznosti zakonsko določenih minimalnih plač“ (torej, ko določajo raven takih plač), tudi neposredno posegajo v plače, saj je njihov cilj urejanje načina določanja plač in metod, ki jih države članice pri tem uporabijo.

– *Druge določbe direktive o minimalnih plačah*

88. Nobena druga določba direktive o minimalnih plačah ne nasprotuje ugotovitvi, da navedena direktiva neposredno posega v izjemo glede „plač“ iz člena 153(5) PDEU. Zlasti velja, da člen 2 direktive o minimalnih plačah določa zgolj, da se navedena direktiva uporablja za „delavce“. Namen člena 6 navedene direktive je zagotoviti, da je uporaba nižjih stopenj za določene skupine (odstopanja) ali uporaba znižanj na podlagi vrednosti opreme ali drugih stroškov (odbitki)

[68] Moj poudarek.

[69] Glej Sjödin, E., „European minimum wage: A Swedish perspective on EU's competence in social policy in the wake of the proposed directive on adequate minimum wages in the EU“, *European Labour Law Journal*, zv. 13(2), 2022, str. 283.

v državah članicah, ki imajo zakonsko določeno minimalno plačo, skladna z načeloma prepovedi diskriminacije in sorazmernosti. Člen 7 direktive o minimalnih plačah določa, da morajo države članice sprejeti potrebne ukrepe za vključevanje socialnih partnerjev v določanje in posodabljanje zakonsko določenih minimalnih plač, člen 8 navedenega instrumenta pa se nanaša na „[d]ejanski dostop delavcev do zakonsko določenih minimalnih plač“. Vse navedene določbe (razen člena 2) se nanašajo na „minimalne plače“ in nič v njihovem besedilu ne nasprotuje ugotovitvi, da je cilj direktive o minimalnih plačah urejati plače.[70]

89. Nadalje, menim, da je cilj dveh določb navedenega instrumenta, in sicer členov 4 in 12, harmonizacija načina določanja plač v državah članicah, kar pomeni urejanje plač.

90. Prvič, naslov člena 4 je „Spodbujanje kolektivnih pogajanj o *določanju plač*“.[71] Odstavek 1 določa, da morajo države članice spodbujati „vzpostavitev in krepitev zmogljivosti socialnih partnerjev za sodelovanje v kolektivnih pogajanjih o *določanju plač*“, „spodbuja[ti] konstruktivna, smiselna in informirana pogajanja o *plačah* med socialnimi partnerji“ ter sprejeti ukrepe za zaščito „uveljavljanja pravice do kolektivnih pogajanj o *določanju plač*“[72] in za zaščito sindikatov in organizacij delodajalcev, ki sodelujejo ali želijo sodelovati v kolektivnih pogajanjih, pred vmešavanjem v njihovo ustanavljanje, delovanje ali upravljanje (člen 4(1)(a) do (d)).

91. Res je, da cilj navedenega odstavka ni urejanje vsebine kolektivnih dogovorov o določanju plač *samih po sebi*, ampak le *spodbujati* take dogovore s precej ohlapnimi določbami, za katere nekateri menijo, da spoštujejo posebnosti nacionalnih sistemov.[73] Vendar se strinjam z dansko vlado, prvič, da člen 4(1) kljub temu državam članicam nalaga več obveznosti, katerih namen je spodbujati kolektivna pogajanja o določanju plač, in, drugič, da se s tem jasno omejuje izbira držav članic glede načinov določanja plač, ki so jim na voljo. Nadalje, naj spomnim, da tudi če določba pomeni le „omejeno“ harmonizacijo (ker je na primer prepuščenega veliko manevrskega prostora nacionalnim posebnostim ali ker je določen le okvir, pa še je zelo ohlapno določen), gre še vedno za harmonizacijo – za to pa zakonodajalec Unije nima pristojnosti, če gre za področja iz člena 153(5) PDEU.

92. Menim, da je mogoče podobno sklepati glede člena 4(2) direktive o minimalnih plačah. Kot sem že pojasnil v točki 18 zgoraj, se navedena določba uporablja le za države članice, v katerih stopnja pokritosti s kolektivnimi pogajanji ne dosega praga 80 %. Navedene države članice morajo „določi[ti] okvir omogočitvenih pogojev za kolektivna pogajanja“ in „pripravi[ti] tudi akcijski načrt za spodbujanje kolektivnih pogajanj“ ter ga redno pregledovati in posodabljati. Tudi sama danska vlada potrjuje, da obveznosti, ki izhajajo iz navedene določbe, niso zelo „konkretne“ ali „omejujoče“, saj državam članicam ni treba doseči določene stopnje pokritosti s kolektivnimi pogajanji, ampak morajo le sprejeti akcijski načrt, če njihova stopnja pokritosti s kolektivnimi pogajanji ne dosega praga 80 %.[74] Vendar dejstvo, da navedena določba le ohlapno določa na primer način merjenja stopnje pokritosti s kolektivnimi pogajanji v državah članicah,[75] po mojem

[70] Enako ugotovitev je mogoče doseči za horizontalne določbe (v poglavju III) in končne določbe (v poglavju IV) direktive o minimalnih plačah.

[71] Moj poudarek.

[72] Prav tam.

[73] Glej Menegatti, E. „Much ado about little: the Commission proposal for a Directive on adequate wages“, *Italian Labour Law e-journal* , zv. 14, št. 1, 2021, str. 25.

[74] Po podatkih OECD trenutno le približno 8 od 27 držav članic dosega prag 80 % iz člena 4(2) direktive o minimalnih plačah (zdi se, da ta prag presegata Danska in Švedska; glej: https://www.oecd.org/en/data/datasets/oecdaias-ictwss-database.html).

[75] Zdi se, da dejansko ne obstaja splošno priznan način merjenja stopnje pokritosti s kolektivnimi pogajanji ali splošno sprejeta podatkovna zbirka zadevnih stopenj pokritosti v državah članicah.

mnenju še ne pomeni, da je navedena določba skladna s členom 153(5) PDEU. Tudi ohlapne obveznosti, naložene državam članicam glede organizacije sistemov določanja plač, so obveznosti. Kljub vsemu namreč pomenijo urejanje plač, četudi zgolj ohlapno in nedoločno.

93. Nadalje, menim, da je zelo prepričljiv argument danske vlade, da člen 4(2) direktive o minimalnih plačah, ki določa, da morajo države članice, katerih stopnja pokritosti s kolektivnimi pogajanji ne dosega praga 80 %, določiti okvir za spodbujanje kolektivnih pogajanj za določanje plač, pomeni neke vrste poseg države v organizacijo plač. Res je, da člen 17(3) navedene direktive določa, da je mogoče izvajanje člena 4(2), vključno z izdelavo akcijskega načrta za povečanje stopnje pokritosti s kolektivnimi pogajanji, zaupati socialnim partnerjem, če skupaj tako zahtevajo. Vendar pa danska vlada pravilno poudarja, da je skupni učinek navedenih dveh določb, da se obveznost, ki se nanaša na navedeni akcijski načrt, lahko prenese z države na socialne partnerje. Naložitev take obveznosti na ravni socialnih partnerjev bi dejansko lahko posegala v njihovo avtonomijo glede „določanja plač“ – kar bi bilo (delno) v nasprotju z namenom izjeme glede „plač“ iz člena 153(5) PDEU.[76]

94. Drugič, na podlagi člena 12(1) direktive o minimalnih plačah imajo posamezni delavci, katerih pravice v zvezi z zakonsko določeno minimalno plačo ali zaščito minimalne plače so bile kršene, dostop do „učinkovitega, hitrega in nepristranskega reševanja sporov ter pravico do pravnega varstva“. Menim, da je navedena določba precej „bancale“. Z njo se dejansko uvaja „pravica do pravnega sredstva“ v okoliščinah, če so kršene pravice v zvezi z zakonsko določeno minimalno plačo ali zaščito minimalne plače, vendar le, če „so te pravice določene v nacionalnem pravu ali kolektivnih pogodbah“. Menim, da je težko zagovarjati skladnost navedenega z bistvom člena 47 Listine, in sicer da se pravica do učinkovitega pravnega sredstva načeloma priznava le, če je kršena pravica ali svoboščina, ki jo zagotavlja pravo Unije (in ne zgolj nacionalno pravo ali kolektivne pogodbe). Zato menim, da je mogoče člen 12 direktive o minimalnih plačah razlagati tako, da dodatno podpira mojo ugotovitev v zvezi s členom 5 direktive o minimalnih plačah, torej da se z navedeno določbo uresničuje pravica do dostojne minimalne plače, za katero je mogoče reči, da izhaja iz člena 31(1) Listine. Vsekakor člen 12 direktive o minimalnih plačah pomeni težavo za države članice, kot sta Danska in Švedska, kjer določbe v kolektivnih pogodbah tradicionalno in sistematično uveljavljajo socialni partnerji (in ne posamezni delavci). Iz navedene določbe namreč jasno izhaja, da je zakonodajalec Unije dal prednost ukrepanju posameznika in menim, da se s tem že posega v organizacijo sistema določanja plač v državah članicah.

iii) Predlog glede skladnosti direktive o minimalnih plačah z izjemo glede „plač“

95. Na podlagi zgoraj navedenega menim, da je cilj direktive o minimalnih plačah urejati „plače“, kot izhaja zlasti iz členov 1, 3, 4, 5 in 12 navedene direktive. Zato neposredno posega v izjemo glede „plač“ iz člena 153(5) PDEU. Iz tega sledi, da zakonodajalec Unije ni imel pristojnosti sprejeti navedenega instrumenta in je kršil načelo prenosa pristojnosti, ki je določeno v členu 5(2) PEU.

96. Menim, da bi moralo Sodišče na podlagi navedenega ugotoviti, da je treba direktivo o minimalnih plačah v celoti razglasiti za nično, pri tem pa ni treba analizirati niti drugega dela prvega tožbenega razloga (torej, ali je direktiva o minimalnih plačah skladna z izjemo glede „pravice združevanja“ iz člena 153(5) PDEU) niti drugega tožbenega razloga ali podrednega

[76] Glej točke od 67 do 69 zgoraj.

tožbenega predloga, ki ga je vložila Kraljevina Danska. Za primer, če se Sodišče ne bi strinjalo z mojim predlogom, pa bom v naslednjih oddelkih obravnaval tudi trditve strank in intervenientk glede preostalih navedenih vprašanj.

b) Ali je direktiva o minimalnih plačah skladna z izjemo glede „pravice združevanja“ iz člena 153(5) PDEU?

1) Trditve strank

97. Danska in švedska vlada trdita, da je treba „pravico združevanja“ iz člena 153(5) PDEU razlagati tako (kot velja v primeru več pravnih instrumentov, vključno z Listino Skupnosti o temeljnih socialnih pravicah delavcev), da se nanaša na pravico vsakega delavca in vsakega delodajalca pridružiti se organizaciji ali sindikatu ter svobodno sodelovati v kolektivnih pogajanjih.

98. V zvezi s tem navedeni vladi menita, da ker člen 4(1)(d) direktive o minimalnih plačah določa, da morajo države članice sprejeti ukrepe za zaščito sindikatov in organizacij delodajalcev, ki sodelujejo v kolektivnih pogajanjih, pred kakršnim koli vmešavanjem v njihovo ustanavljanje, delovanje ali upravljanje, navedena določba neposredno posega v „pravico združevanja“, zato ni skladna s členom 153(5) PDEU. Nadalje, ker člen 4(2) navedene direktive določa, da morajo države članice, v katerih stopnja pokritosti s kolektivnimi pogajanji ne dosega praga 80 %, določiti okvir za spodbujanje kolektivnih pogajanj in s socialnimi partnerji pripraviti akcijski načrt za povečanje navedene pokritosti, zadevna določba tudi vpliva na pravni okvir glede članstva v sindikatih oziroma organizacijah, s čimer posledično posega prav v bistvo pravice združevanja.

99. V podporo nasprotnemu stališču Svet, Parlament in Komisija ter vse druge intervenientke trdijo, prvič, da se „pravica združevanja“ iz člena 153(5) PDEU nanaša na svobodo posameznika pridružiti se, zapustiti ali ustanoviti združenje brez vmešavanja drugih. Gre torej za predpogoj za kolektivno pogajanje – torej na možnost združenj delavcev, da ukrepajo skupaj pri določanju pogojev zaposlitve, na kar se nanaša člen 153(1)(f) PDEU) – vendar se pojma ne prekrivata. V zvezi s tem navajajo tudi, da sta „pravica do združevanja“ in „pravica do kolektivnih pogajanj in ukrepov“ varovani v ločenih določbah Listine. Drugič, trdijo, da je treba izjemo glede „pravice združevanja“ iz člena 153(5) PDEU razlagati ozko in omejeno v bistvu na ukrepe, ki neposredno posegajo v zmožnost delavcev glede združevanja.

100. Tretjič, navedene stranke in intervenientke trdijo, da direktiva o minimalnih plačah ne uvaja pravil glede „pravice združevanja“, saj določa le okvir za spodbujanje izvajanja pravice do kolektivnih pogajanj, pri tem pa ne določa nobenih obveznosti glede pridružitve, zapustitve ali razpustitve združenj ali sindikatov. Zlasti trdijo, da člen 4(1)(d) navedene direktive niti ne vzpostavlja niti ne harmonizira pravil o oblikovanju sindikatov in organizacij delodajalcev; prav tako ne opredeljuje pravic in obveznosti takih organizacij ter niti ne določa specifičnih pravil glede sodelovanja niti od delavcev/delodajalcev ne zahteva aktivnega sodelovanja v sindikatih ali organizacijah delodajalcev. Njen namen je zagotavljanje ustreznega delovanja kolektivnih pogajanj. Tudi če bi se štelo, da člen 4 direktive o minimalnih plačah določa pravila glede pravice združevanja, to ne bi pomenilo neposrednega poseganja v navedeno pravico. Člen 4(2) direktive o minimalnih plačah neposredno ne posega v pravico združevanja, saj prag 80 % uporablja le kot kazalnik, ne pa kot zavezujoč ali strogo določen cilj.

2) Presoja

101. Glede skladnosti direktive o minimalnih plačah z izjemo glede „pravice združevanja“ iz člena 153(5) PDEU se postavljata dve osrednji temi. Prvič, stranke in intervenientke se ne strinjajo glede pomena in področja uporabe navedene izjeme, zlasti glede razmerja (in morebitnega prekrivanja) s pristojnostmi Unije na področju „zastopanj[a] in kolektivn[e] obramb[e] interesov delavcev in delodajalcev“ (člen 153(1)(f) PDEU). V zvezi s tem je nastala razprava glede razmerja med „pravico združevanja“ in „pravico do kolektivnih pogajanj“. Drugič, ker Sodišče, kot sem navedel v točki 40 zgoraj, še ni imelo priložnosti presojati izjeme glede „pravice združevanja“ iz člena 153(5) PDEU, je treba pojasniti, ali se preizkus neposrednega poseganja, ki ga je razvilo Sodišče v zvezi z izjemo glede „plač“ iz navedene določbe, uporablja tudi v tem kontekstu.

102. Glede prve teme naj spomnim, da je pravica do združevanja zaščitena na podlagi člena 12 Listine,[77] pravica do kolektivnih pogajanj pa na podlagi člena 28 Listine.[78] Danska vlada v podporo svoji trditvi, da pravica združevanja vključuje pravico do kolektivnih pogajanj, pravilno poudarja, da je bil člen 137(6) PES (katerega besedilo je enako členu 153(5) PDEU) sprejet pred Listino. Zato navedena vlada meni, da dejstvo, da sta pravica združevanja in pravica do kolektivnih pogajanj obravnavani kot različni pravici v Listini, ne sme vplivati na to, kako ju je treba razlagati na podlagi člena 153 PDEU. Vendar pa opozarjam, da sta pravica združevanja in pravica do kolektivnih pogajanj bili obravnavani kot različni pravici že v Listini Skupnosti o temeljnih socialnih pravicah delavcev iz leta 1989,[79] na katero se izrecno sklicuje člen 136 PES (zdaj člen 151 PDEU) in ki se odraža v Listini[80].[81] Nadalje opozarjam, da sta v členu 156 PDEU (katerega besedilo je enako besedilu člena 140 PES) pojma „pravica združevanja“ in „kolektivna pogajanja med delodajalci in delavci“ navedena eden poleg drugega, kar po mojem mnenju ne bi bilo potrebno, če navedeni pravici ne bi bili avtonomni in ločeni.

103. Na podlagi navedenega menim, da je jasno, da pravica združevanja ne vključuje pravice do kolektivnih pogajanj. Menim, da sta navedeni pravici ločeni: prva se nanaša na pravico delavcev ali delodajalcev ustanoviti organizacije in se jim pridružiti (vključno s sindikati) za obrambo svojih ekonomskih in socialnih interesov, druga pa se nanaša na specifičen del nalog navedenih organizacij, in sicer na pogajanje in sklepanje kolektivnih dogovorov.

104. Na podlagi navedenega me trditve danske in švedske vlade težko prepričajo. Navedeni vladi v bistvu trdita, da ker je uveljavljanje pravice združevanja predpogoj za uveljavljanje pravice do kolektivnih pogajanj, vprašanja, ki spadajo na področje uporabe izjeme glede „pravice združevanja“ iz člena 153(5) PDEU, nekako vključujejo in se prekrivajo z vprašanji, ki spadajo na področje uporabe „kolektivne obrambe delavcev“ (člen 153(1)(f) PDEU). Strinjam se z njima, da

[77] Člen 12(1) Listine določa, da ima „[v]sakdo [...] pravico do mirnega zbiranja in združevanja na vseh ravneh, zlasti na področju političnih, sindikalnih in državljanskih zadev, kar vključuje *pravico vsakogar, da skupaj z drugimi zaradi zaščite svojih interesov ustanavlja sindikate in se vanje včlanjuje* (moj poudarek).

[78] Člen 28 Listine, naslovljen „Pravica do kolektivnih pogajanj in ukrepov“, določa, da imajo „[d]elavci in delodajalci ali njihove organizacije [...] v skladu s pravom Unije ter nacionalnimi zakonodajami in običaji pravico pogajati se in sklepati kolektivne pogodbe na ustreznih ravneh, v primeru nasprotja interesov pa do kolektivnih ukrepov za obrambo svojih interesov, vključno s stavko“.

[79] Listina Skupnosti o temeljnih socialnih pravicah delavcev je bila sprejeta na srečanju Evropskega Sveta dne 9. decembra 1989 v Strasbourgu, objavljena pa je v dokumentu Komisije COM(89) 471 z dne 2. oktobra 1989. Z navedeno listino se vzpostavljajo glavna načela, na katerih temelji model delovnega prava Unije.

[80] Glej preambulo navedene listine: „[t]a Listina, ob upoštevanju pristojnosti in nalog Unije ter načela subsidiarnosti, potrjuje pravice, kot izhajajo zlasti iz [...] socialnih listin, ki sta jih sprejela Unija in Svet Evrope“.

[81] Velja, da je, na eni strani, namen člena 11 Listine Skupnosti o temeljnih socialnih pravicah delavcev zaščititi pravico do združevanja delodajalcev in delavcev „pri vzpostavljanju poklicnih organizacij ali sindikatov po svoji izbiri z namenom obrambe svojih gospodarskih in socialnih interesov“. Na drugi strani pa se člen 12 navedene listine nanaša na „pravico do pogajanj in sklepanja kolektivnih dogovorov pod pogoji, določenimi v nacionalni zakonodaji in praksi“.

je zaščita pravice združevanja nepogrešljiva pri zaščiti pravice do kolektivnih pogajanj saj je pogoj za kolektivno obrambo interesov delavcev oblikovanje organizacij, katerih naloga je kolektivna obramba ekonomskih in socialnih pravic delavcev in/ali delodajalcev. Ne glede na to pa se strinjam s stališčem Parlamenta in Sveta, da navedena povezava ne pomeni, da področja, na katera se nanaša prva določba, vključujejo tudi tista, na katera se nanaša druga.

105. V zvezi s tem naj spomnim, kot sem navedel v točki 39 zgoraj, da je Sodišče ugotovilo, da ker odstavek 5 člena 153 PDEU pomeni odstopanje od odstavkov od 1 do 4 navedenega člena, je treba področja, na katera se nanaša, razlagati *ozko*, da se ne bi neupravičeno posegalo na področje uporabe navedenih odstavkov in vplivalo na cilje, ki jim sledi člen 151 PDEU.[82] Menim, da iz navedenega izhaja dvoje. Prvič, kot trdi Svet, če se šteje, da pravica združevanja vključuje pravico do kolektivnih pogajanj, pristojnost iz člena 153(1)(f) PDEU (na področju „zastopanj[a] in kolektivn[e] obramb[e] interesov delavcev in delodajalcev“) izgubi svojo vsebino. Kakršen koli ukrep, sprejet z namenom uporabe navedene določbe, bi bil v nasprotju z izjemo glede pravice združevanja iz člena 153(5) PDEU. Drugič, ugotovitev Sodišča, da je treba izjeme iz navedene določbe razlagati ozko (kot običajno velja za večino izjem), nasprotuje trditvi danske in švedske vlade, da so oblikovalci pogodb Unije s členom 153(1)(F) PDEU oblikovali omejeno pristojnost (za vprašanja, ki se nanašajo na kolektivno obrambo interesov delavcev) na področju, na katerem na splošno Unija nima pristojnosti (na področju pravice združevanja).[83] V zvezi s tem naj dodam, da je v členu 153(1)(f) PDEU izrecno navedeno: „zastopanje in kolektivna obramba interesov delavcev in delodajalcev, vključno s soodločanjem, *ob upoštevanju odstavka 5*“ – iz česar jasno izhaja, da se področja, na katera se nanaša navedena določba, ne prekrivajo v celoti s področji, na katera se nanaša člen 153(5) PDEU.[84]

106. Iz tega po mojem mnenju sledi, da določbe ali ukrepa, ki ga sprejme zakonodajalec Unije, ni mogoče razglasiti za neskladnega z izjemo glede „pravice združevanja“ iz člena 153(5) PDEU zgolj zato, ker se nanaša na pravico do kolektivnih pogajanj. V obravnavani zadevi to na primer pomeni, da zgolj dejstvo, da je cilj člena 4(1)(d) in člena 4(2) direktive o minimalnih plačah „spodbujati kolektivna pogajanja“, ne zadošča za podporo ugotovitvi, da je navedena direktiva v celoti neskladna z izjemo glede „pravice združevanja“ iz člena 153(5) PDEU.

107. V zvezi z drugim vprašanjem naj spomnim, da je Sodišče razvilo preizkus neposrednega poseganja v zvezi z izjemo glede „plač“ iz člena 153(5) PDEU, pri tem pa ni izrecno navedlo, ali se ta preizkus uporablja tudi za izjemo glede „pravice združevanja“ iz navedene določbe. Menim, da je navedeni preizkus brez večjih težav mogoče uporabiti tudi za navedeno izjemo. Razlogovanje je dejansko enako: tako kot pri izjemi glede „plač“ tudi pri izjemi glede „pravice združevanja“ namen ni izključiti vseh vprašanj, ki so „kakor koli“ povezana s pravico združevanja, ampak le tiste instrumente ali določbe, katerih cilj je urejanje navedene pravice.

108. Glede na navedeno je težko ugotoviti, da je cilj direktive o minimalnih plačah urejanje pravice združevanja. Kot je na obravnavi navedla francoska vlada, določbe navedene direktive ne določajo pogojev glede ustanavljanja organizacij (kot so sindikati) ali glede pridružitve takim organizacijam. Cilj nekaterih njenih določb je spodbujanje kolektivnih pogajanj (člen 4) ter

[82] Glej sodbo Impact, točka 122. Naj spomnim, da člen 151 PDEU določa: „Unija in države članice si [...] prizadevajo za naslednje cilje: spodbujanje zaposlovanja, izboljšanje življenjskih razmer in delovnih pogojev, tako da se ob ohranitvi izboljšav omogoči njihova harmonizacija, ustrezno socialno zaščito, dialog med socialnimi partnerji, razvoj človeških virov za trajno visoko zaposlenost in boj proti izključenosti.“

[83] Če prav razumem, navedeni vladi menita, da je razmerje med členom 153(1)(f) PDEU („kolektivna obramba interesov delavcev in delodajalcev“) in izjemo glede „pravice združevanja“ iz člena 153(5) PDEU nasprotno razmerju med izjemo glede „plač“ iz navedene določbe in členom 153(1)(b) PDEU („delovni pogoji“) (glej v zvezi s tem točko 65 zgoraj).

[84] Moj poudarek.

vključevanje socialnih partnerjev v določanje in posodabljanje zakonsko določenih minimalnih plač (člen 7). Vendar, kot sem pojasnil, se pravica do kolektivnih pogajanj razlikuje od pravice združevanja in zakonodajalec Unije je pristojen, na podlagi člena 153(1)(f) PDEU, sprejeti instrumente glede „zastopanj[a] in kolektivn[e] obramb[e] interesov delavcev in delodajalcev“.

109. Res je, kot potrjuje tudi Svet, da se člen 4(1)(d) direktive o minimalnih plačah nanaša na vidike pravice združevanja (in sicer na ustanavljanje, delovanje ali upravljanje sindikatov ali organizacij delodajalcev).[85] Vendar pa je jasno, da cilj navedene določbe ni poseganje v navedeno pravico, ampak le njeno varstvo z zaščito sindikatov in organizacij delodajalcev pred vmešavanjem. Nadalje, čeprav člen 4(2) navedene direktive sicer določa, da morajo države članice, v katerih stopnja pokritosti s kolektivnimi pogajanji ne dosega praga 80 %, pripraviti akcijski načrt, da se navedena pokritost poveča, pa navedena obveznost od držav članic ne zahteva, da spodbujajo delavce k pridružitvi sindikatu, ampak le, da povečajo število delavcev, zaščitenih s kolektivnimi sporazumi.

110. Nazadnje ugotavljam, da se danska in švedska vlada osredotočata na člen 4(1)(d) in člen 4(2) direktive o minimalnih plačah. Pri tem pozornosti ne usmerjata v vsebino drugih določb navedene direktive in ne trdita, da sta navedeni določbi najpomembnejši v direktivi o minimalnih plačah in da odražata „cilj“ navedene direktive – zato je težko podpreti njuno trditev, da je treba direktivo o minimalnih plačah v celoti razglasiti za nično iz razloga, ker ni skladna z izjemo glede „pravice združevanja“ iz člena 153(5) PDEU.

111. Glede na navedeno menim, da je treba drugi del prvega tožbenega razloga zavrniti.

2. Drugi tožbeni razlog: direktive o minimalnih plačah ni bilo mogoče veljavno sprejeti na podlagi člena 153(1)(b) PDEU, saj se nanaša tudi na področja iz člena 153(1)(f) PDEU

112. Kot sem že navedel v točki 32 zgoraj, danska vlada v okviru drugega tožbenega razloga trdi, da tudi če se domneva, da direktiva o minimalnih plačah ne spada na področje uporabe izjem glede „plač“ in „pravice združevanja“ iz člena 153(5) PDEU, Parlament in Svet nista mogla veljavno sprejeti navedenega instrumenta na podlagi člena 153(1)(b) PDEU. Natančneje, navedena vlada trdi, da ima zadevna direktiva dva enako pomembna cilja, saj ne ureja le „delovnih pogojev“ (člen 153(1)(b) PDEU), ampak tudi „zastopanje in kolektivn[o] obramb[o] interesov delavcev in delodajalcev“ (člen 153(1)(f) PDEU). Navaja, da ti pravni podlagi zahtevata različna zakonodajna postopka. Člen 153(1)(f) PDEU zahteva soglasno odločitev Sveta, člen 153(1)(b) PDEU pa ne. Ker navedenih postopkov ni mogoče združiti, je treba direktivo o minimalnih plačah v celoti razglasiti za nično.

1) Trditve strank

113. Danska in švedska vlada trdita, da se direktiva o minimalnih plačah ne nanaša le na „delovne pogoje“ (člen 153(1)(b) PDEU), ampak tudi na kolektivno obrambo interesov delavcev (člen 153(1)(f) PDEU), saj se številne določbe navedenega instrumenta, vključno s členom 4 navedene direktive, nanašajo na zaščito teh interesov. Navedeni vladi trdita, da je zadevne določbe mogoče sprejeti le s soglasno odločitvijo Sveta. V zvezi s tem navajata, da člen 4 direktive

[85] Na podlagi navedene določbe morajo države članice „zaščit[iti] sindikat[e] in organizacij[e] delodajalcev, ki sodelujejo ali želijo sodelovati v kolektivnih pogajanjih, pred vsakršnim medsebojnim vmešavanjem ali vmešavanjem zastopnikov ali članov v njihovo *ustanavljanje, delovanje ali upravljanje*“ (moj poudarek).

o minimalnih plačah ni akcesoren drugim določbam navedene direktive, saj vzpostavlja splošne obveznosti za vse države članice, zato je verjetno, da bo imel širši učinek kot ostale določbe, ki se nanašajo le na nekatere države članice, na primer členi od 5 do 8 navedene direktive.

114. Svet, Parlament, Komisija in druge intervenientke trdijo, da je bila direktiva o minimalnih plačah sprejeta na pravilni pravni podlagi. Splošni cilj navedene direktive se nanaša na „delovne pogoje“ v smislu člena 153(1)(b) PDEU in ne na kolektivno obrambo interesov delavcev, kot je navedeno v členu 153(1)(f) PDEU. Cilj navedenega instrumenta je namreč okrepiti ustreznost zakonsko določenih minimalnih plač delavcev, med drugim tudi s spodbujanjem pokritosti s kolektivnimi pogajanji o določanju plač. Člen 4 direktive o minimalnih plačah se osredotoča na kolektivna pogajanja le kot orodje za doseganje navedenega splošnega cilja.

2) Presoja

115. Naj spomnim, da na podlagi uveljavljene sodne prakse Sodišča velja, da mora izbira pravne podlage akta Unije temeljiti na objektivnih elementih, ki jih je mogoče sodno preveriti. Če se pri preizkusu akta Unije izkaže, da ima ta dva cilja ali dva dela, pri čemer je enega od teh ciljev ali delov mogoče opredeliti kot glavnega, drugega pa zgolj kot stranskega, mora akt temeljiti na eni sami pravni podlagi, in sicer tisti, ki se zahteva za glavni ali prevladujoči cilj oziroma del. Če pa se izjemoma ugotovi, da akt hkrati sledi več ciljem ali ima več delov, ki so neločljivo povezani, ne da bi bil eden v primerjavi z drugim stranski, tako da se uporabljajo različne določbe Pogodb, mora tak ukrep temeljiti na ustreznih različnih pravnih podlagah.[86] Vendar je uporaba dvojne pravne podlage izključena, če postopki, določeni za eno in drugo od teh podlag, niso združljivi.[87]

116. V podporo stališču, ki ga zagovarjata danska in švedska vlada, in sicer da ima direktiva o minimalnih plačah v bistvu dva enako pomembna cilja (prvi je določitev okvira za zagotavljanje ustreznega značaja zakonsko določenih minimalnih plač, drugi pa spodbujanje kolektivnih pogajanj glede določanja plač), je mogoče navesti, kot sta to storili zadevni vladi, da je člen 4 navedene direktive (ki se nanaša na spodbujanje kolektivnih pogajanj o določanju plač) pomembna določba, saj se uporablja za vse države članice, med tem ko člen 5 navedene direktive (ki se nanaša na postopek določanja ustreznih zakonsko določenih minimalnih plač) uporablja le za države članice, v katerih je minimalna plača zakonsko določena. Za razliko od člena 5 je torej člen 4 splošno veljavna določba. To potrjuje tudi dejstvo, da je navedena določba umeščena v poglavje I direktive o minimalnih plačah, naslovljeno „Splošne določbe“, člen 5 pa je umeščen v poglavje II navedenega instrumenta, naslovljen „Zakonsko določene minimalne plače“.

117. Trditi bi bilo mogoče tudi, da iz člena 1(1)(a) in (b) direktive o minimalnih plačah izhaja, da navedena direktiva določa okvir za ustreznost zakonsko določenih minimalnih plač in spodbujanja kolektivih pogajanj o določanju plač ter da nič v besedilu navedene določbe ne kaže na to, da je drugi navedeni cilj manj pomemben ali manj bistven od prvega. Podobno je tudi v uvodni izjavi 18 zadevne direktive navedeno, da „določa minimalne zahteve [...] in postopkovne obveznosti za ustreznost zakonsko določenih minimalnih plač“. V isti uvodni izjavi je tudi navedeno, da direktiva o minimalnih plačah „spodbuja tudi kolektivna pogajanja o določanju plač“. Tudi iz tega je torej mogoče sklepati, da je zakonodajalec Unije oba cilja štel za enakovredna.

[86] Glej sodbo z dne 4. septembra 2018, Komisija/Svet (Sporazum s Kazahstanom) (C-244/17, EU:C:2018:662, točki 36 in 37 ter navedena sodna praksa).

[87] Glej Mnenje 1/15 (Sporazum med Evropsko unijo in Kanado glede evidence podatkov o potnikih) z dne 26. julija 2017 (EU:C:2017:592, točka 78).

118. Vendar pa menim, da navedeni premisleki ne zadoščajo, da bi lahko sprejeli trditve danske in švedske vlade. Najprej naj ponovim, kot sem navedel že v točki 76 zgoraj, da iz naslova direktive o minimalnih plačah izhaja, da se ta nanaša na „ustrezne minimalne plače v Evropski uniji“, ne pa na spodbujanje kolektivnih pogajanj. Nadalje, kot sem že večkrat navedel, je jasno, da je člen 5 navedene direktive (in ne člen 4) njena najpomembnejša določba. V zvezi s tem naj spomnim na uvodno izjavo 25 direktive o minimalnih plačah, v kateri je pojasnjeno, da je razlog, zakaj navedena direktiva močno poudarja spodbujanje kolektivnih pogajanj, dejstvo, da imajo „[d]ržave članice z visoko pokritostjo s kolektivnimi pogajanji [...] na splošno majhen delež delavcev z nizkimi dohodki in visoke minimalne plače“. V uvodni izjavi 22 zadevnega instrumenta je enako nedvoumno navedeno, da so „[d]obro delujoča kolektivna pogajanja o določanju plač [...] pomembno *sredstvo* za zagotovitev, da so delavci zaščiteni z ustreznimi minimalnimi plačami“. [88]

119. Iz navedenih elementov sledi, prvič, da je mogoče splošni cilj direktive o minimalnih plačah natančneje opredeliti kot določitev okvira za ustreznost zakonsko določenih minimalnih plač in ne kot spodbujanje kolektivnih pogajanj, ter, drugič, da je treba člen 4 navedenega instrumenta razlagati kot sredstvo za doseganje navedenega splošnega cilja. Posledično je cilj „spodbujanje kolektivnih pogajanj o določanju plač“ iz člena 1(1)(b) navedene direktive bistven za doseganje cilja iz člena 1(1)(a) navedene direktive (in sicer določitev okvira za ustreznost zakonsko določenih minimalnih plač). Izjava Komisije v predlogu direktive o minimalnih plačah, da „[naj bi predlagana direktiva] *[z]a uresničitev navedenih ciljev* [...] spodbudila kolektivna pogajanja o plačah v vseh državah članicah“, prav tako podpira to stališče. [89] Nazadnje je treba navesti da obstajajo drugi instrumenti sekundarne zakonodaje Unije, katerih cilj je poleg glavnega cilja tudi spodbujanje vloge socialnih partnerjev in kateri kljub temu niso bili sprejeti na podlagi člena 153(1)(f) PDEU. [90]

120. V navedenih okoliščinah menim, da direktive o minimalnih plačah ni bilo treba sprejeti na podlagi člena 153(1)(f) PDEU in da bi bilo treba drugi tožbeni razlog zato zavrniti.

B. Podredni tožbeni predlog: ali je treba člen 4(1)(d) in člen 4(2) direktive o minimalnih plačah razglasiti za nična?

121. Če bi Sodišče ugotovilo, da direktive o minimalnih plačah ni treba v celoti razglasiti za nično, Kraljevina Danska podredno predlaga, naj se za ničnega razglasi člen 4(1)(d) in člen 4(2) navedenega instrumenta, in sicer iz razloga neskladnosti s členom 153(5) PDEU. Iz ustaljene sodne prakse Sodišča namreč izhaja, da je razglasitev delne ničnosti akta Unije mogoča samo takrat, kadar so elementi, katerih ničnost se zahteva, lahko *neodvisni* od preostalega akta. Ta zahteva ni izpolnjena, če je posledica take delne ničnosti sprememba bistva zadevnega akta. [91]

122. Kot sem pojasnil v točkah od 90 do 93 zgoraj, menim, da člen 4(1)(d) in člen 4(2) direktive o minimalnih plačah državam članicam nalagata številne pozitivne obveznosti, katerih namen je spodbuditi kolektivna pogajanja o določanju plač, ter da se s tem omejuje izbira držav članic

[88] Moj poudarek.

[89] Predlog direktive o minimalnih plačah, str. 2 (moj poudarek).

[90] Glej zlasti Direktivo 2006/54/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2006 o uresničevanju načela enakih možnosti ter enakega obravnavanja moških in žensk pri zaposlovanju in poklicnem delu (preoblikovano) (UL 2006, L 204, str. 23), katere člen 21(1) določa, da „[d]ržave članice v skladu z nacionalno tradicijo in prakso sprejmejo ustrezne ukrepe za spodbujanje socialnega dialoga med socialnimi partnerji, usmerjenega v krepitev enakega obravnavanja, med drugim na primer s spremljanjem praks na delovnem mestu, pri dostopu do zaposlitve, poklicnem usposabljanju in napredovanju, kot tudi s spremljanjem kolektivnih pogodb, kodeksov ravnanja, raziskav ali izmenjave izkušenj in dobrih praks“.

[91] Glej med drugim sodbo z dne 8. decembra 2020, Poljska/Parlament in Svet (C-626/18, EU:C:2020:1000, točka 28 in navedena sodna praksa). Moj poudarek.

glede metode določanja plač na način, ki ni skladen z izjemo glede „plač“ iz člena 153(5) PDEU. Zato moram na tem mestu analizirati le še vprašanje, ali sta člen 4(1)(d) in člen 4(2) direktive o minimalnih plačah *neodvisna* od ostalih določb navedene direktive.

1) Trditve strank

123. Na eni strani danska, švedska in nemška vlada trdijo, da direktiva o minimalnih plačah ne bi izgubila učinka, če bi bila le člen 4(1)(d) in člen 4(2) direktive o minimalnih plačah razglašena za nična. V zvezi s tem danska in švedska vlada navajata, da ta člen 4(1)(d) ni bil vključen v predlog direktive o minimalnih plačah. Dodan je bil šele v poznejši fazi zakonodajnega postopka. Zato menita, da preostale določbe navedene direktive ohranijo svoj učinek tudi brez zadevne določbe. Nadalje, navedeni vladi trdita, da Svet in Parlament ponujata nasprotno stališče, po eni strani, da sta člen 4(1)(d) in člen 4(2) ohlapno opredeljena, medtem ko po drugi strani trdi, da bi z razglasitvijo ničnosti navedenih členov preostale določbe zadevne direktive izgubile učinek.

124. Na obravnavi je nemška vlada spomnila na svoje stališče, da sta člen 4(1)(d) in člen 4(2) direktive o minimalnih plačah skladna s členom 153(5) PDEU. Vendar pa ta vlada meni tudi, da če bi Sodišče ugotovilo drugače, bi bilo teoretično mogoče navedeni določbi opredeliti kot neodvisni od preostalih določb zadevne direktive. Z razglasitvijo ničnosti teh določb bi se torej ohranila bistvena vsebina zadevnega instrumenta. Pravzaprav bi bilo mogoče celoten člen 4 direktive o minimalnih plačah razglasiti za ničen, pa to ne bi ogrozilo učinka preostalih določb zadevne direktive, saj zagotavlja le uporaben način za doseganje splošnega cilja navedene direktive.

125. Na drugi strani pa Parlament, Svet, Komisija in preostale intervenientke menijo, da bi razglasitev člena 4(1)(d) in člena 4(2) navedene direktive za nična pomembno spremenila področje uporabe in bistvo navedenega instrumenta, zato zadevnih določb ni mogoče šteti za neodvisne od preostalih določb direktive o minimalnih plačah. Spodbujanje kolektivnih pogajanj je pomembno sredstvo delavcev za doseganje ustreznih minimalnih plač. Poleg tega bi z razglasitvijo člena 4(1)(d) in člena 4(2) direktive o minimalnih plačah za nična nekatere splošne določbe navedene direktive (zlasti člen 1) izgubile učinek. Svet in francoska vlada dodajata, da če bi bil celoten člen 4 razglašen za ničnega, navedena direktiva ne bi več nalagala obveznosti vsem državam članicam. Obveznosti bi nalagala le državam članicam, ki imajo minimalne plače zakonsko določene.

2) Presoja

126. Glede vprašanja, ali je člen 4(1)(d) in člen 4(2) direktive o minimalnih plačah mogoče šteti za neodvisna od preostalih določb navedene direktive, naj, prvič, navedem, da se strinjam z dansko in švedsko vlado, da so si trditve Parlamenta in Sveta glede drugega tožbenega razloga in podrednega tožbenega predloga v določeni meri nasprotujoče. Na eni strani je res, da navedeni instituciji na eni strani, v okviru drugega tožbenega razloga, trdita (kot sem navedel v točki 114 zgoraj), da se člen 4 direktive o minimalnih plačah osredotoča na kolektivna pogajanja le kot sredstvo za doseganje splošnega cilja navedene direktive. Na drugi strani pa v okviru podrednega tožbenega predloga trdita, da je spodbujanje kolektivnih pogajanj o določanju plač eden od stebrov direktive o minimalnih plačah in da če bi bila člen 4(1)(d) in člen 4(2) direktive o minimalnih plačah razglašena za nična, bi preostale določbe navedenega instrumenta izgubile učinek.

127. Drugič, iz analize v točkah od 115 do 120 zgoraj izhaja, da čeprav sta člen 4(1)(d) in člen 4(2) direktive o minimalnih plačah ključna za doseganje enega od ciljev navedene direktive, in sicer „spodbujanje kolektivnih pogajanj o določanju plač“, kot je navedeno v členu 1(1)(b) navedene direktive, pa je navedeni cilj dejansko bistven za „določanje okvira za ustreznost zakonsko določenih minimalnih plač“ (člen 1(1)(a) direktive o minimalnih plačah), kar je splošni cilj navedenega instrumenta.

128. Kot sem pojasnil v točki 119 zgoraj, sta člen 4(1)(d) in člen 4(2) le *sredstvo* za doseganje navedenega splošnega cilja in ga je mogoče doseči tudi na podlagi preostalih določb zadevne direktive. Kot pravilno trdi nemška vlada, tesna povezava med členom 4(1)(d) in členom 4(2) direktive o minimalnih plačah ter preostalimi določbami navedenega instrumenta *ne* pomeni, da bi bilo na podlagi zadevne direktive nemogoče določiti okvir za ustreznost zakonsko določene minimalne plače, če bi bila člen 4(1)(d) in člen 4(2) razglašena za nična. Morda bi bila taka določitev težja, ne bi pa bila nemogoča.

129. Iz navedenega izhaja, da sta člen 4(1)(d) in člen 4(2) direktive o minimalnih plačah torej *neodvisna* od preostalih členov navedene direktive, ki bi lahko v celoti ostali v veljavi, če bi bila zadevna člena razglašena za nična. Posledično, če bi Sodišče odločilo, naj se direktiva o minimalnih plačah *ne* razglasi za nično v celoti, predlagam, naj Sodišče sprejme podredni tožbeni predlog Kraljevine Danske ter razglasi za nična člen 4(1)(d) in člen 4(2) navedene direktive.

C. Končne opombe

130. V okviru končnih opomb želim dodati še nekaj glede vprašanja, o katerem je potekala razprava na obravnavi, in sicer ali bi zakonodajalec Unije pri sprejemanju direktive o minimalnih plačah lahko uporabil alternativno pravno podlago, *in casu* člen 175 PDEU, namesto člena 153(2)(b) PDEU v povezavi s členom 153(1)(b) PDEU.

131. Naj spomnim, da člen 175 PDEU določa pristojnost za sprejemanje ukrepov za krepitev ekonomske, socialne in teritorialne kohezije v Uniji.[92] Vendar pa me ne prepriča stališče, da bi lahko zakonodajalec Unije direktivo o minimalnih plačah sprejel na podlagi navedene določbe preprosto zato, ker bi zadevna direktiva zmanjšala socialno-ekonomske razlike med državami članicami, spodbujala konvergenco navzgor in omogočila bolj usklajen razvoj Unije.

132. Prvič, člen 175 PDEU se nanaša predvsem na razdeljevanje sredstev Unije, zato bi bilo za uporabo te določbe kot pravne podlage za sprejetje direktive o minimalnih plačah potrebna njena precej ustvarjalna razlaga.

133. Drugič, Sodišče je v svoji sodni praksi jasno navedlo, da čeprav izrecna izključitev usklajevanja nekaterih vprašanj v PDEU nujno še ne pomeni, da ukrepov za usklajevanje ni mogoče sprejeti na podlagi drugih določb navedene Pogodbe, pa se zakonodajalec Unije ne more sklicevati na navedene druge določbe, če bi se s tem „izognil“ navedeni izrecni izključitvi.[93]

[92] Navedena določba se glasi: „Države članice vodijo in usklajujejo svojo gospodarsko politiko tako, da dosegajo tudi cilje, navedene v členu 174. Pri oblikovanju in izvajanju politik in dejavnosti Unije ter vzpostavljanju notranjega trga upoštevajo cilje iz člena 174, s čimer prispevajo k njihovemu uresničevanju. Unija podpira uresničevanje teh ciljev tudi z delovanjem v okviru strukturnih skladov [...], Evropske investicijske banke in drugih obstoječih finančnih instrumentov. [...] Če se izkaže, da so potrebne posebne dejavnosti zunaj skladov, in ne da bi posegali v ukrepe, sprejete v okviru drugih politik Unije, lahko Evropski parlament in Svet o teh dejavnostih odločata po rednem zakonodajnem postopku ter po posvetovanju z Ekonomsko-socialnim odborom in Odborom regij.“

[93] Glej sodbo z dne 5. oktobra 2000, Nemčija/Parlament in Svet (C-376/98, EU:C:2000:544, točka 79).

V obravnavani zadevi menim, da če bi zakonodajalec Unije direktivo o minimalnih plačah sprejel na podlagi člena 175 PDEU, bi se s tem izognil izjemi glede „plač“ iz člena 153(5) PDEU. To bi namreč pomenilo, da se sklicuje na širšo določbo (člen 175 PDEU), da bi tako „ponovno pridobil“ pristojnost (glede „plač“), ki jo člen 153(5) PDEU (*lex specialis*) izrecno izvzema s področja pristojnosti Unije, in sprejel instrument, katerega cilj je prav urejanje vprašanj, na katera se nanaša zadevna izjema.

134. Zato menim, da zakonodajalec Unije ne bi mogel veljavno sprejeti direktive o minimalnih plačah na podlagi člena 175 PDEU.

VI. Stroški

135. V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Ker menim, da je tožba, ki jo je vložila Kraljevina Danska, utemeljena in ker je zadevna stranka zahtevala vračilo stroškov, je treba plačilo stroškov naložiti Parlamentu in Svetu. Kraljevina Švedska, Kraljevina Belgija, Zvezna republika Nemčija, Helenska republika, Kraljevina Španija, Francoska republika, Veliko vojvodstvo Luksemburg, Portugalska republika in Komisija, ki so v postopku sodelovale kot intervenientke, pa bi morale nositi svoje stroške v skladu s členom 140(1) navedenega Poslovnika.

VII. Predlog

136. Na podlagi navedenega predlagam, naj Sodišče:

– v celoti razglasi za nično Direktivo (EU) 2022/2041 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. oktobra 2022 o ustreznih minimalnih plačah v Evropski uniji zaradi neskladnosti s členom 153(5) PDEU ter posledično z načelom prenosa pristojnosti iz člena 54(2) PEU;

– Evropskemu parlamentu in Svetu naloži plačilo stroškov;

– ter Kraljevini Švedski, Kraljevini Belgiji, Zvezni republiki Nemčiji, Helenski republiki, Kraljevini Španiji, Francoski republiki, Velikemu vojvodstvu Luksemburg, Portugalski republiki in Evropski komisiji, ki so v postopku sodelovale kot intervenientke, naloži, naj nosijo vsaka svoje stroške.