

Vergaderjaar 2021–2022

35 639

EU-voorstel: Richtlijn toereikende minimumlonen in de EU (COM(2020)682)

E

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 juni 2022

Bijgaand ontvangt u een afschrift van mijn brief die de Tweede Kamer heeft ontvangen over het resultaat van de onderhandelingen tussen Raad en Europees Parlement over een richtlijn «Toereikende minimumlonen in de EU».

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
C.E.G. van Gennip

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 juni 2022

Conform de informatieafspraken die met uw Kamer zijn gemaakt over het Richtlijnvoorstel «toereikende minimumlonen in de EU» en zoals toegezegd in de voortgangsrapportage over dit dossier in de Geannoteerde Agenda die uw Kamer op 3 juni heeft ontvangen¹, informeer ik u met deze brief over actuele ontwikkelingen op dit dossier. Het Franse voorzitterschap van de Raad van de EU (hierna: de Raad), de Europese Commissie (hierna: de Commissie) en het Europese Parlement (hierna: het EP) hebben tijdens de triloog van 6 juni jl. een voorlopig akkoord bereikt over de richtlijn. Lidstaten zijn hierover geïnformeerd in het Coreper² van 8 juni jl³.

Ik ben tevreden met het voorlopig akkoord. De mogelijkheid om een goede en eerlijke boterham te verdienen, is belangrijk voor alle Europeanen. Deze richtlijn kan lidstaten helpen om de sociale rechtvaardigheid in hun landen te verbeteren. Het kan ook bijdragen aan opwaartse sociaaleconomische convergentie en een gelijk speelveld in Europa. De uitkomst van de onderhandelingen is in lijn met de Nederlandse inzet zoals deze is verwoord in het BNC-fiche⁴.

Met deze brief licht ik toe waarom het kabinet voornemens is om in te stemmen met het voorlopig akkoord. Dit doe ik door de voornaamste elementen van het voorlopig akkoord te beschrijven, mijn appreciatie te geven en op relevante punten de relatie te leggen met de huidige Nederlandse wet- en regelgeving.

Voornaamste elementen van het voorliggend akkoord

Artikel 1 – onderwerp

Na de bekendmaking van het voorlopig akkoord is in sommige media gesuggereerd dat deze richtlijn de hoogte van het Nederlands minimumloon voorschrijft. Dat is niet zo. Het Verdrag over de werking van de EU (VWEU) biedt hier geen juridische basis voor⁵. Zoals toegelicht in het BNC-fiche, hecht het kabinet aan de bestaande bevoegdheidsverdeling waarbij alleen de lidstaten bevoegd zijn om de hoogte van het minimumloon vast te stellen. Het voorlopig compromis op dit artikel verduidelijkt dat de richtlijn beoogt de toereikendheid van minimumlonen te verbeteren en de sociale dialoog te promoten, maar dat het niet interfereert met de autonomie van sociale partners noch de nationale bevoegdheid van lidstaten om het minimumloon vast te stellen. Dat is positief.

¹ Kamerstukken II, 2021–2022, 21 501-31, nr. 668.

² Comité van Permanente Vertegenwoordigers, een onderliggend ambtelijk orgaan bestaande uit de hoogste vertegenwoordigers van de 27 lidstaten.

³ Desgewenst kunnen Tweede Kamerleden de Engelstalige tekst inzien die het Frans voorzitterschap beschikbaar heeft gesteld op het Delegates portal (nummer 9665/22).

⁴ Tweede Kamer, 2020–21, 22 112, nr. 2978.

⁵ Artikel 153.1.b. van het VWEU geeft de EU de bevoegdheid om het optreden van de lidstaten op het gebied van de arbeidsvoorwaarden te ondersteunen en aan te vullen. Echter, lid 5 van datzelfde artikel stelt dat deze bevoegdheid niet van toepassing is op onder meer de beloning.

Artikel 2 – de reikwijdte

Dit artikel is in wezen ongewijzigd gebleven ten aanzien van het Commissievoorstel en maakt duidelijk dat de richtlijn van toepassing is op werknemers. Dit houdt in dat de vereisten van de richtlijn in de Nederlandse rechtsorde van toepassing zijn voor mensen die volgens het Nederlands recht als «werknemer» worden aangeduid, en daarmee aansluit met de reikwijdte van de WML. Uiteraard moet rekening worden gehouden met de rechtspraak hieromtrent van het Europees Hof van Justitie. Het is positief dat de tekst op dit onderdeel duidelijkheid en juridische zekerheid biedt.

Artikel 4 – versterking van de sociale dialoog

In het Commissievoorstel stond dat lidstaten met een cao-dekking lager dan 70% een actieplan moeten opstellen ter bevordering van collectief onderhandelen. In het voorlopig akkoord is dit percentage verhoogd naar 80%. Voor Nederland houdt dit nieuwe compromis in dat sociale partners en het kabinet in overleg dienen te treden om een Nederlands actieplan af te stemmen. Het voorlopig akkoord stelt voor om het actieplan minstens eens in de vijf jaar te evalueren en indien nodig bij te werken. Nederland hecht aan een sterke sociale dialoog, maar heeft geen directe invloed op de cao-dekkingsgraad. Over de mogelijkheden om de cao-dekkingsgraad te verhogen zal het kabinet daarom in overleg treden met de sociale partners om tot een actieplan te komen.

Artikel 5 – procedures om toereikende minimumlonen vast te stellen

Het Commissievoorstel schreef voor dat vier elementen dienden te worden gebruikt bij de vaststelling van het minimumloon. Het ging om de elementen koopkracht, het loonniveau en de -verdeling, loongroei en arbeidsproductiviteit.

Deze elementen kwamen ook terug in de Algemene Oriëntatie waar Nederland mee heeft ingestemd en zijn tevens opgenomen in het voorlopig akkoord. Het kabinet heeft zich ingezet om deze elementen niet bindend, maar richtinggevend te maken. Het voorlopig akkoord stelt dat lidstaten kunnen bepalen hoe deze elementen gewogen kunnen worden bij het vaststellen van het minimumloon. Ik kan mij vinden in deze uitkomst.

Loongroei is een element dat in Nederland al in de Wet op het minimumloon en minimumvakantiebijslag (hierna: WML) is opgenomen: de gemiddelde groei van contractlonen staat aan de basis van de Nederlandse automatische indexatieformule⁶. Voor Nederland zal dit betekenen dat de regelgeving voor zal schrijven dat de elementen koopkracht, het loonniveau en de -verdeling en arbeidsproductiviteit onderdeel uitmaken van de periodieke evaluatie van de WML.

Op aandringen van onder andere Nederland is in de richtlijn een nieuw artikel opgenomen dat verduidelijkt dat lidstaten die een automatische indexatieformule hebben, zoals Nederland, de formule in overeenstemming met de nationale wetgeving of praktijken mogen invullen. In het voorlopig akkoord is dit artikel overgenomen en is tevens opgenomen dat het gebruik van automatische indexatieformules niet mag leiden tot de neerwaartse bijstelling van het minimumloon, zoals in de Nederlandse wet reeds opgenomen⁷. Ook is opgenomen dat in lidstaten met een automatisch indexatie mechanisme eens in de vier jaar dienen te bezien of aanvullende bijstellingen nodig zijn (dit mag in de vorm van een

⁶ Zie artikel 14, lid 1 van de WML.

⁷ Zie artikel 14, lid 4 van de WML.

evaluatie zijn, zoals Nederland reeds kent⁸). Daarom zie ik deze voorschriften als ondersteuning van het goedwerkende Nederlandse stelsel.

Binnen dit artikel stelde het Commissievoorstel tevens voor om de toereikendheid van het minimumloon te beoordelen op basis van indicatieve referentiewaarden. Omdat de referentiewaarden indicatief zijn, volgt hieruit geen voorschrift over de hoogte van het minimumloon. Op basis van het voorlopig akkoord staat het lidstaten vrij om te kiezen welke referentiewaarden gebruikt worden. Daarbij kunnen lidstaten kiezen voor gebruikelijke referentiewaarden op internationaal en/of nationaal niveau. Als voorbeeld worden referentiewaarden genoemd in relatie tot het algemene niveau van bruto lonen. De overwegingen van het voorlopig akkoord bevatten tevens voorbeelden die zien op referentiewaarden die afgezet worden tegen armoedegrenzen of de koopkracht van het minimumloon. In de discussies over minimumlonen wordt vaak gekeken naar het bruto loon in verhouding tot het mediane of gemiddelde bruto inkomen. Om de toereikendheid van minimumlonen te beoordelen dient naar de mening van het kabinet echter niet enkel naar deze indicator gekeken te worden, aangezien deze geen volledig beeld geeft van de toereikendheid. Nederland heeft zich ervoor ingezet dat lidstaten voldoende ruimte houden om indicatoren te kiezen die een beter beeld geven over de toereikendheid van minimumlonen. Deze flexibiliteit was reeds opgenomen in de Algemene Oriëntatie en is behouden in het voorlopig akkoord. Ik ben tevreden met dit resultaat. Het biedt flexibiliteit in het kiezen van referentiewaarden die iets zeggen over de toereikendheid in de nationale context.

Artikel 6 – afwijkingen en inhoudingen

Het kabinet deelt de opvatting van de Commissie dat afwijkingen en inhoudingen op het minimumloon o.a. gerechtvaardigd en proportioneel moeten zijn, en het kabinet is van mening dat alleen de lidstaten bevoegd zijn om te besluiten welke afwijkingen en inhoudingen zij gewenst achten. In het voorlopig akkoord is nauw aangesloten bij teksten van de Algemene Oriëntatie, waarbij werd aangesloten bij deze rechtsbeginselen die reeds in Nederland van toepassing zijn. Dat is positief. In het voorlopig akkoord is tevens opgenomen dat de beleidsafwegingen bij geldende afwijkingen en inhoudingen op het minimumloon worden opgenomen in de periodieke data- en informatieverschaffingsmomenten aan de Commissie⁹. Dit houdt een zeer beperkte verzwarende van de administratieve lasten in.

Artikel 10 – Monitoring-, data- en informatievereisten

Het oorspronkelijke voorstel van de Commissie schreef vereisten voor rondom de monitoring en vergaring van data. Een groot deel van de Raad vond deze disproportioneel, waaronder Nederland. Deze vereisten over de monitoring en vergaring van data zijn in de Algemene Oriëntatie significant teruggebracht. Zo dienen rapporten niet jaarlijks, zoals de Commissie en het EP verzochten, maar eens in de twee jaar te worden opgesteld. Tevens is de hoeveelheid aan te leveren statistieken sterk verminderd en deels afhankelijk gemaakt van de beschikbaarheid. Het voorlopig akkoord sluit grotendeels aan bij de Algemene Oriëntatie.

⁸ Zie artikel 14, lid 13 van de WML.

⁹ Zie hiervoor in het bijzonder de uitkomsten van artikel 10.

In de Algemene Oriëntatie is Nederland akkoord gegaan met vereisten die stelden dat lidstaten ervoor zorgen dat bij nationale wet werknemers toegang hebben tot doeltreffende en onpartijdige geschillenbeslechting. Dit is in lijn met Nederlandse wetgeving. In het voorlopig compromis staat tevens dat lidstaten maatregelen nemen om werknemers te beschermen tegen elke nadelige behandeling door de werkgever en te beschermen tegen nadelige gevolgen ten gevolge van een klacht of procedure die is ingeleid met als doel naleving bij een inbreuk in het kader van minimumloon. Naar mijn mening zijn dit welkome toevoegingen voor de bescherming van de rechten van werknemers.

Conclusie over het eindakkoord tussen Raad, Commissie en EP

De uitkomst van de onderhandelingen is in lijn met de Nederlandse inzet zoals deze is verwoord in het BNC-fiche. Kort samengevat behelst het fiche dat het kabinet met name een toegevoegde waarde ziet van gezamenlijke actie op sociaal en werkgelegenheidsterrein op EU-niveau als een initiatief bijdraagt aan opwaartse sociaaleconomische convergentie en een gelijk speelveld. Binnen de interne markt moet gestreefd worden naar eerlijke concurrentie. Het is van belang dat er niet wordt geconcentreerd op arbeidsvoorwaarden, voor zover verschillen in arbeidsvoorwaarden niet worden gerechtvaardigd door verschillen in productiviteit en/of werkloosheidsniveaus. Het waarborgen van de bevoegdheidsverdeling tussen de EU en de lidstaten is een belangrijk aandachtspunt voor het kabinet. De Nederlandse inzet is geënt op het creëren van meer manoeuvreerruimte en minder gedetailleerde voorschriften, zodat het uiteindelijk compromis goed zou aansluiten bij de huidige, goedwerkende, Nederlandse systematiek. Dit geldt in het bijzonder voor de criteria ter bijstelling van een minimumloon, voor de indicatoren over toereikendheid daarvan en voor de keuze welke afwijkingen en inhoudingen op het minimumloon een lidstaat gewenst acht. Daarnaast zet Nederland in op het voorkomen van overlap in administratieve lasten bij de aanlevering van statistieken. Alles overziend ben ik van mening dat de Nederlandse onderhandelingsinzet effectief is geweest. Het krachtenveld binnen de Raad is zeer complex gebleken. Een deel van de lidstaten, waaronder Nederland, heeft bij aanvang duidelijk gemaakt dat het voorstel meer manoeuvreerruimte aan de lidstaten moet overlaten. Andere lidstaten wilden juist een tekst die stringente regels oplegde en minder flexibiliteit bood. Toch is het gelukt om een gebalanceerd compromis binnen de Raad te bereiken. Deze Raadspositie en de positie van het EP lagen aan het begin van de triloog ver uit elkaar. Door goed samen te werken met gelijkgezinden en de vier voorzitterschappen die de onderhandelingen hebben begeleid, zijn de voor Nederland belangrijke punten opgenomen in het voorlopig akkoord.

Vervolgproces

Het voorlopig akkoord¹⁰ staat geagendeerd voor de Coreper van 15 juni a.s. Dit betreft nog geen formele instemming. Alvorens het uiteindelijke compromis formeel ter stemming wordt gebracht dienen er nog verschillende formaliteiten te worden afgerond. Allereerst zullen de komende weken juristen-linguïsten het voorlopig compromis vertalen naar alle officiële talen van de EU. Na het beschikbaar komen van de vertaling

¹⁰ Momenteel is de eindtekst niet openbaar. Desgewenst kunnen Tweede Kamerleden de Engelstalige tekst inzien die het Frans voorzitterschap beschikbaar heeft gesteld op het Delegates portal (nummer 10123/22).

zullen het EP en de Raad hier formeel over stemmen. Zoals bovenstaand toegelicht ben ik voornemens in te stemmen met het voorlopig akkoord. In het geval zowel EP als Raad formeel met het akkoord instemmen, wordt het akkoord kort erna gepresenteerd in het Publicatieblad van de EU. Vanaf dat moment hebben lidstaten twee jaar om de bepalingen uit de richtlijn, om te zetten in nationale wet- en regelgeving.

Zoals eerder met uw Kamer gedeeld is het kabinet parallel aan implementatie van de richtlijn voornemens om het minimumloon te verhogen. Zo is in het Coalitieakkoord opgenomen dat het minimumloon stapsgewijs met 7,5% wordt verhoogd, los van de halfjaarlijkse indexatie. In de Voorjaarsnota 2022 is aangekondigd dat deze extra verhoging versneld wordt doorgevoerd. Ik beoog de eerste extra verhoging van 2,5% al in januari 2023, door middel van een algemene maatregel van bestuur die als ontwerp bij uw Kamer wordt voorgehangen, toe te passen.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
C.E.G. van Gennip