



Brussel, 26 november 2021
(OR. en)

14366/21

**Interinstitutioneel dossier:
2020/0310(COD)**

**SOC 692
EMPL 520
CODEC 1544**

NOTA

van:	het Comité van permanente vertegenwoordigers (1e deel)
aan:	de Raad
nr. Comdoc.:	COM(2020) 682 final
Betreft:	Voorstel voor een RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD betreffende een kader voor toereikende minimumlonen in de Europese Unie - Algemene oriëntatie

I. INLEIDING

Op 28 oktober 2020 heeft de Commissie een voorstel ingediend voor een richtlijn betreffende toereikende minimumlonen in de Europese Unie. Het voorstel beoogt vier belangrijke verplichtingen voor de lidstaten in te voeren, namelijk verplichtingen om:

- 1) collectieve onderhandelingen, met name over loonvorming, te bevorderen;
- 2) een aantal procedurele verplichtingen in acht te nemen indien en wanneer lidstaten wettelijke minimumlonen vaststellen/aanpassen, en de toereikendheid daarvan te beoordelen;

- 3) maatregelen te nemen om de daadwerkelijke toegang tot bescherming door minimumlonen te verbeteren voor werknemers die krachtens de nationale wetgeving recht hebben op een minimumloon; en
- 4) gegevens te verzamelen en aan de Commissie te rapporteren om de dekkinggraad en de toereikendheid van de bescherming door minimumlonen te monitoren.

Met dit initiatief wil de Commissie met name bijdragen aan de tenuitvoerlegging van de beginselen 6 (lonen) en 8 (sociale dialoog en betrokkenheid van werknemers) van de Europese pijler van sociale rechten.

Op grond van de betreffende rechtsgrond, namelijk artikel 153, lid 2, VWEU, juncto artikel 153, lid 1, punt b), van het VWEU, besluit de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen volgens de gewone wetgevingsprocedure.

Het Europees Parlement heeft op 25 november 2021 zijn mandaat aangenomen.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft in zijn plenaire vergadering van 25 maart 2021 zijn advies uitgebracht¹.

Het Comité van de Regio's heeft in zijn plenaire vergadering van 19 maart 2021 advies uitgebracht².

II. BESPREKINGEN ONDER HET SLOVEENS VOORZITTERSCHAP

Het Sloveense voorzitterschap heeft voortgebouwd op de vooruitgang die is geboekt onder zijn partners van het voorzitterschapstrio, Duitsland en Portugal, zoals uiteengezet in het voortgangsverslag van het Portugese voorzitterschap³. Het Sloveense voorzitterschap heeft de Groep sociale vraagstukken vier opeenvolgende compromisvoorstellen voorgelegd, die tijdens zes volledige vergaderdagen van de Groep en in diverse bilaterale besprekingen op alle niveaus zijn besproken.

¹ Document 7886/21.

² Doc. 7421/21.

³ Doc. 9142/21 + COR 1.

De doelen van het voorzitterschap tijdens de besprekingen op werkgroepniveau waren talrijk:

- 1) Gezien de specifieke uitsluiting van artikel 153, lid 5, VWEU, waarin de bevoegdheid van de lidstaten tot vaststelling van minimumlonen wordt gewaarborgd, heeft het voorzitterschap besloten de tekst aan te passen in het licht van het schriftelijke advies van de Juridische Dienst van de Raad⁴.
- 2) Het voorzitterschap heeft zorgvuldig en intensief geluisterd naar de bezwaren van de delegaties die te maken hadden met de verschillen in de nationale arbeidsmarktmodellen en loonvormingsstelsels. Het voorzitterschap heeft ook intensief aan de algemene technische kwaliteit van de tekst gewerkt.
- 3) De intensieve werkzaamheden waren gericht op het vinden van compromisoplossingen om aan de verschillende punten van zorg van de delegaties tegemoet te komen en zo tot een evenwichtige tekst te komen die de steun heeft van een ruime meerderheid van de lidstaten.

De belangrijkste punten die in de voorbereidende instanties van de Raad besproken werden, worden hieronder samengevat.

⁴ Document 6817/21.

Belangrijkste kwesties die in de voorbereidende instanties van de Raad aan de orde zijn gekomen

1) Procedureel kader voor toereikende minimumlonen (titel, artikel 1, overweging 15)

De Groep heeft uitvoerig gesproken over de aard en het onderwerp van deze richtlijn en het soort verplichtingen waarin ze voorziet. Na die bespreking is door middel van wijzigingen in de titel van de richtlijn en in de gehele tekst verduidelijkt dat deze richtlijn wel degelijk een Uniekader van procedurele aard voor toereikende minimumlonen vormt.

Ook is verduidelijkt dat de doelstelling van toereikendheid op verschillende manieren wordt nagestreefd afhankelijk van de vraag of de bescherming door minimumlonen wordt geboden door wettelijke minimumlonen, of de bescherming uitsluitend wordt geboden door collectieve onderhandelingen over loonvorming of dat deze wordt geboden door een combinatie van deze twee benaderingen:

Voor de vaststelling van wettelijke minimumlonen bevat hoofdstuk II verschillende procedurele verplichtingen om te bevorderen dat de wettelijke minimumlonen toereikend zijn, zonder afbreuk te doen aan de bevoegdheid van de lidstaten om de hoogte ervan te bepalen.

Voor minimumlonen die tijdens collectieve onderhandelingen worden vastgesteld, ook in lidstaten waar de lonen uitsluitend via dat soort onderhandelingen tot stand komen, is de bevordering van collectieve onderhandelingen het middel om de bescherming door minimumlonen te verbeteren, aangezien een hogere dekkingsgraad van collectieve onderhandelingen de bevordering van toereikende minimumlonen ten goede komt (overweging 19).

Om de belangrijkste bepalingen van de richtlijn beter weer te geven, is artikel 1 vereenvoudigd (evenals overweging 15): artikel 1, lid 1, punt a), komt overeen met hoofdstuk II van de richtlijn betreffende de bevordering van de toereikendheid van wettelijke minimumlonen, punt aa-nieuw) komt overeen met artikel 4 over de bevordering van collectieve onderhandelingen en punt b) komt overeen met de artikelen 8, 9, 10a, 11 en 12, die betrekking hebben op de handhaving van de bestaande individuele aanspraken van werknemers op een minimumloon.

2) Gelijkstelling van universeel toepasselijke collectieve overeenkomsten met collectieve arbeidsovereenkomsten (artikel 3)

Het voorstel bevat verschillende bepalingen voor wettelijke minimumlonen en minimumlonen die zijn vastgelegd in collectieve arbeidsovereenkomsten. Daarom is het onderscheid tussen deze twee van cruciaal belang. Aangezien de inhoud van universeel toepasselijke collectieve overeenkomsten echter voortvloeit uit een overeenkomst tussen de sociale partners en niet uit een publiekrechtelijke handeling, waardoor deze slechts van toepassing is op een bepaalde groep werknemers, is verduidelijkt dat universeel toepasselijke collectieve overeenkomsten niet als wettelijke minimumlonen mogen worden beschouwd.

In dezelfde geest is verduidelijkt dat de uitkomst van het mechanisme voor de vaststelling van minimumlonen voor zeevarenden in het kader van het Maritiem Arbeidsverdrag op dezelfde wijze dient te worden behandeld als een collectieve overeenkomst.

3) De bevordering van collectieve onderhandelingen over loonvorming (artikelen 4 en 13, overweging 19)

Er is verduidelijkt dat de doelstelling om de dekkinggraad van collectieve onderhandelingen te vergroten, gericht is op het verbeteren van de loonvorming in het kader van collectieve overeenkomsten en aldus de toereikendheid van minimumlonen te bevorderen. Aangezien de lidstaten de sociale partners niet kunnen verplichten collectieve overeenkomsten te sluiten, is in de overweging duidelijk vermeld dat de dekkinggraad van collectieve onderhandelingen van 70 % geen doelstelling is, maar slechts een drempel die de verplichting schept om randvoorwaarden en een actieplan vast te stellen ter bevordering van collectieve onderhandelingen. In artikel 13 is ook uitdrukkelijk bepaald dat de lidstaten de sociale partners kunnen toestaan het actieplan zelf op te stellen.

4) Bevordering van de toereikendheid van wettelijke minimumlonen (artikel 5, overwegingen 20 en 21)

Artikel 5 stond centraal bij de werkzaamheden van de Groep tijdens al haar vergaderingen, waarbij een groot aantal delegaties pleitte voor een versoepeling van de verplichtingen en andere delegaties het oorspronkelijke Commissievoorstel verdedigden. Na deze besprekingen zijn enkele aanpassingen aangebracht. De opeenvolgende voorzitterschappen hebben de kern van de bepalingen over de bevordering van de toereikendheid van de wettelijke minimumlonen echter ongemoeid gelaten.

Hoewel er veel delegaties verzochten van om een flexibeler gebruik van de elementen in artikel 5, lid 2, mogelijk te maken, heeft het voorzitterschap de verplichting om alle vier de elementen uit artikel 5, lid 2, te gebruiken, in stand gehouden. Rekening houdend met het schriftelijke advies van de Juridische Dienst is echter verduidelijkt dat de lidstaten overeenkomstig hun nationale sociaal-economische omstandigheden kunnen beslissen over de relevantie en het relatieve gewicht van deze elementen.

In dezelfde lijn is de verplichting voor de lidstaten om de indicatieve referentiewaarden te gebruiken om de toereikendheid van de wettelijke minimumlonen te beoordelen, gehandhaafd, waarbij duidelijker is aangegeven dat elke lidstaat de indicatieve referentiewaarden mag kiezen die hij zelf gebruikt. Veel lidstaten hebben kritiek geuit op het feit dat in het oorspronkelijke voorstel van de Commissie sterk de nadruk lag op 50 % van het gemiddelde brutoloon en 60 % van het mediane brutoloon als potentiële indicatieve referentiewaarden. Deze lidstaten pleitten ervoor te erkennen dat toereikendheid niet alleen betrekking heeft op billijkheid (verhouding tussen het minimumloon en andere lonen in een bepaalde lidstaat), maar ook betekent dat het gaat om een fatsoenlijk minimumloon conform artikel 5, lid 1, en beginsel 6 van de Europese pijler van sociale rechten⁵. Op nationaal niveau worden veelal fatsoenlijkheidsindicatoren gebruikt. Daarom heeft het voorzitterschap de beschrijving van de referentiewaarden in artikel 5, lid 3, beperkt tot de "gewoonlijk gebruikte" waarden en in overweging 21 de lijst met voorbeelden van dergelijke referentiewaarden uitgebreid. Daarbij heeft het voorzitterschap er rekening mee gehouden dat er tijdens de laatste vergadering van de Groep sociale vraagstukken nog veel opmerkingen over dit onderwerp waren. De lidstaten hadden om meer duidelijkheid gevraagd. Sommige lidstaten pleitten voor de schrapping van de referentiewaarden van 50 % en 60 % en andere wilden dichter bij het Commissievoorstel blijven, zij het dat er voor geen van die opties een meerderheid was.

⁵ "Beginsel 6 Loon

- a) *Werknemers hebben recht op een billijk loon waarmee zij een fatsoenlijke levensstandaard kunnen genieten.*
- b) *Er wordt gezorgd voor toereikende minimumlonen, die voorzien in de behoeften van de werknemer en zijn of haar gezin in het licht van de nationale economische en sociale omstandigheden, maar waarbij tegelijkertijd de toegang tot werk en de prikkel om werk te zoeken worden gewaarborgd. Armoede onder werkenden wordt voorkomen."*

De verplichting voor alle lidstaten om hun wettelijke minimumlonen regelmatig en tijdig aan te passen aan de hand van hun criteria zoals uiteengezet in artikel 5, leden 1 en 2, is niet gewijzigd. Om rekening te houden met de specifieke situatie van verscheidene lidstaten die een indexeringsformule gebruiken om het bedrag van hun wettelijke minimumlonen tussen deze regelmatige aanpassingen te verhogen, zijn echter een nieuw lid 2a en een nieuwe overweging 20a toegevoegd.

5) Variaties en inhoudingen (artikel 6, artikel 7, punt c), overweging 22)

In overweging 22 wordt nu explicieter aangegeven dat variaties en inhoudingen in bepaalde gevallen negatief kunnen uitwerken op de toereikendheid van de wettelijke minimumlonen en dat het daarom belangrijk is een breed gebruik daarvan te vermijden. Ook werd duidelijker gemaakt dat de Verdragen de bevoegdheid om minimumlonen vast te stellen – en dus ook over variaties en inhoudingen te beslissen – aan de lidstaten overlaten, die de beginselen van non-discriminatie en evenredigheid als algemene beginselen van het Unierecht moeten eerbiedigen.

6) Overheidsopdrachten (artikel 9, overweging 24)

In overeenstemming met het voornemen van de Europese Commissie om in een bepaling met een verklarend karakter te wijzen op de verplichtingen uit hoofde van de richtlijnen inzake overheidsopdrachten teneinde de uitvoering van die richtlijnen te ondersteunen en te versterken, hebben de voorzitterschappen het artikel en de overweging nog meer afgestemd op de bewoordingen van die richtlijnen.

7) Monitoring en gegevensverzameling (artikel 10, overweging 25)

De bepalingen in artikel 10 inzake monitoring en gegevensverzameling vormden voor veel lidstaten een groot probleem, omdat zij vreesden voor extra administratieve rompslomp zonder duidelijke toegevoegde waarde. Meer specifiek was er bezorgdheid over de verplichting om uitgesplitste gegevens te verstrekken, en dan met name uitgesplitst naar handicap, aangezien dergelijke gegevens, om redenen van privacy, zelden worden verzameld. Na intensieve gedachtewisselingen tussen het voorzitterschap en de delegaties enerzijds en de Europese Commissie anderzijds is de tekst van artikel 10 als volgt gewijzigd om rekening te houden met de bezwaren van de lidstaten:

- aangezien de minimumlonen van jaar tot jaar gewoonlijk niet drastisch veranderen, werd de verplichting om jaarlijks verslag uit te brengen door veel lidstaten als een onnodige last beschouwd. Daarom werd dit gewijzigd zodat de lidstaten nog maar om de twee jaar hoeven te rapporteren.
- in de overweging werd verduidelijkt dat de lidstaten mogen kiezen welke gegevensbronnen zij gebruiken, en met name dat zij nationale gegevens, steekproefenquêtes en schattingen mogen gebruiken wanneer er geen betere gegevensbronnen voorhanden zijn.
- De verplichting om uitgesplitste gegevens te verstrekken gaat nu vergezeld van de vrijwaring dat deze gegevens alleen hoeven te worden verstrekt voor zover zij beschikbaar zijn voor die lidstaat.
- de beschrijving van de door de lidstaten te verstrekken gegevens is om redactionele redenen geherstructureerd. Om de rapportageverplichtingen te verlichten en rekening te kunnen houden met hoe gemakkelijk of moeilijk gegevens te verkrijgen zijn, werden de volgende aanpassingen aangebracht:
 - de lidstaten hoeven alleen een beschrijving te geven van de inhoudingen op en variaties van de wettelijke minimumlonen;
 - voor bescherming door minimumlonen uitsluitend in het kader van collectieve arbeidsovereenkomsten:
 - de rapportage over minimumlonen in collectieve overeenkomsten blijft beperkt tot de laagste lonen die zijn vastgesteld in collectieve overeenkomsten voor laagbetaalde werknemers of een raming daarvan en het percentage werknemers dat onder deze overeenkomsten valt;
 - de rapportage over de lonen van werknemers die niet onder collectieve arbeidsovereenkomsten vallen, kan worden verstrekt op basis van betaalde lonen.
- Het voorstel van de Commissie bevatte een bepaling die de Commissie uitdrukkelijk de bevoegdheid zou geven om de lidstaten per geval te verzoeken nadere gegevens te verstrekken. Deze bepaling ontbeerde steun. Aangezien de Commissie op grond van het algemene beginsel van goede samenwerking altijd gegevens kan opvragen, is deze bepaling geschrapt.

- Het voorstel van de Commissie stelde in artikel 10, lid 5, dat het Comité voor de werkgelegenheid jaarlijks een onderzoek moet uitvoeren naar de bevordering van collectieve onderhandelingen over loonvorming en naar de toereikendheid van de minimumlonen in de lidstaten. Aangezien de taken van het Comité voor de werkgelegenheid rechtstreeks voortvloeien uit artikel 150 VWEU en deze bepaling de Raad machtigt een besluit tot oprichting van dat comité vast te stellen, hoeft deze richtlijn deze taken niet nader te specificeren. Daarom is de verwijzing naar het onderzoek door het Comité voor de werkgelegenheid verplaatst naar de overweging, waarbij eraan wordt herinnerd dat de Raad en de Commissie krachtens het Verdrag kunnen verzoeken om een dergelijk onderzoek. Rekening houdend met het feit dat het Comité voor de werkgelegenheid zich uitsluitend bezighoudt met het werkgelegenheidsbeleid (titel IX, artikelen 143-150 VWEU), terwijl het Comité voor sociale bescherming zich bezighoudt met sociaal beleid (titel X, artikelen 151-160 VWEU, waaronder arbeidsvoorwaarden – artikel 153, lid 2, punt b)), is dit laatste punt toegevoegd aan de overweging.

8) Informatie voor werknemers (artikel 10a (nieuw), overweging 25a (nieuw))

Het Commissievoorstel bevatte bepalingen over het informeren van werknemers over de bescherming door minimumlonen waarop zij aanspraak kunnen maken, en wel in artikel 8, lid 3, en in artikel 10, lid 3. Met het oog op de stroomlijning van de tekst zijn deze twee bepalingen samengevoegd in het nieuwe artikel 10a.

9) Recht op verhaal en sancties (artikelen 11 en 12, overwegingen 26 en 26a)

Op verzoek van de delegaties is verduidelijkt dat het recht op verhaal en de verplichting om sancties toe te passen alleen betrekking hebben op reeds in het nationale recht vastgelegde rechten op het gebied van bescherming door minimumlonen. Wat betreft de sancties die de lidstaten moeten vaststellen voor inbreuken op rechten op het gebied van minimumlonen, is verduidelijkt dat contractuele sancties in de regels over de handhaving van collectieve arbeidsovereenkomsten volstaan om te voldoen aan artikel 12.

In het Coreper van 24 november 2021 steunde een ruime meerderheid van de delegaties het werk van het voorzitterschap en was zij het eens met het voorzitterschap dat de tekst die hij voorstelt, de zwaartepunten van de Raad weerspiegelt. Veel delegaties drongen erop aan de tekst niet verder te wijzigen, aangezien deze een delicaat evenwicht vormt zonder verdere ruimte voor aanpassing. De delegaties waren het erover eens dat de tekst voldoende rijp is om ter bespreking en goedkeuring aan de Raad Epsco te worden toegezonden; alleen DK verklaarde te zullen tegenstemmen.

Resterende voorbehouden

Algemeen studievoorbehouden: AT, DE, EE, FI, HU, PL, RO, SE

Parlementaire voorbehouden: NL

III. CONCLUSIE

De Raad (EPSCO) wordt verzocht zijn instemming te betuigen met de tekst (algemene oriëntatie) in de bijlage bij dit verslag en het voorzitterschap opdracht te geven onderhandelingen over dit dossier aan te knopen met de vertegenwoordigers van het Europees Parlement en de Commissie.

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

betreffende een kader voor toereikende minimumlonen in de Europese Unie

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 153, lid 2, in samenhang met artikel 153, lid 1, punt b),

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Na toezending van het ontwerp van wetgevingshandeling aan de nationale parlementen,

Gezien het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité⁶,

Gezien het advies van het Comité van de Regio's⁷,

Handelend volgens de gewone wetgevingsprocedure,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Overeenkomstig artikel 3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie heeft de Unie onder meer als doel het welzijn van haar volkeren te bevorderen en zet zij zich in voor de duurzame ontwikkeling van Europa op basis van een sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen.

⁶ PB C van , blz. .

⁷ PB C van , blz. .

- (2) Artikel 31 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie⁸ bepaalt dat iedere werknemer recht heeft op gezonde, veilige en waardige arbeidsomstandigheden.
- (3) Het Europees Sociaal Handvest bepaalt dat alle werknemers recht hebben op rechtvaardige arbeidsomstandigheden. Het erkent met name het recht van alle werknemers op een billijke beloning welke hun en hun gezin een waardige levensstandaard waarborgt, het recht van alle werknemers en werkgevers op vrijheid van vereniging in nationale of internationale organisaties ter bescherming van hun economische en sociale belangen en het recht om collectief te onderhandelen.
- (4) Hoofdstuk II van de op 17 november 2017 in Göteborg afgekondigde Europese pijler van sociale rechten stelt een reeks beginselen vast als leidraad voor het waarborgen van billijke arbeidsvoorwaarden. Beginsel nr. 6 van de Europese pijler van sociale rechten bevestigt dat werknemers recht hebben op een billijk loon waarmee zij een fatsoenlijke levensstandaard kunnen genieten. Het beginsel bepaalt ook dat voor toereikende minimumlonen moet worden gezorgd, die voorzien in de behoeften van de werknemer en zijn of haar gezin in het licht van de nationale economische en sociale omstandigheden, maar waarbij tegelijkertijd de toegang tot werk en de prikkel om werk te zoeken worden gewaarborgd. Bovendien stelt het beginsel dat armoede onder werkenden moet worden voorkomen en dat alle lonen op een transparante en voorspelbare manier moeten worden vastgesteld volgens nationale praktijken en met inachtneming van de autonomie van de sociale partners.

⁸ Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (2012/C 326/02) (PB C 326 van 26.10.2012 blz. 391).

- (5) Richtsnoer 5 van Besluit 2020/1512/EU van de Raad betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten⁹ roept de lidstaten op de sociale partners doeltreffend bij de loonvorming te betrekken, zodat billijke lonen worden vastgesteld die een behoorlijke levensstandaard garanderen en de lonen kunnen worden afgestemd op de ontwikkeling van de productiviteit, met het oog op opwaartse convergentie. Ook worden de lidstaten opgeroepen de sociale dialoog en collectieve onderhandelingen met het oog op loonvorming te bevorderen. Voorts worden de lidstaten en de sociale partners opgeroepen ervoor te zorgen dat alle werknemers een toereikend en billijk loon krijgen op basis van collectieve arbeidsovereenkomsten of toereikende wettelijke minimumlonen. Daarbij moeten zij rekening houden met het effect van het loon op het concurrentievermogen, de banencreatie banen en de armoede onder werkenden. In de jaarlijkse strategie voor duurzame groei voor 2021¹⁰ wordt erop gewezen dat de lidstaten maatregelen moeten nemen om eerlijke arbeidsvoorwaarden te waarborgen. In de jaarlijkse strategie voor duurzame groei 2020¹¹ wordt er bovendien op gewezen dat het gezien de toenemende sociale verschillen belangrijk is te waarborgen dat alle werknemers een **billijk** loon ontvangen. Aan sommige lidstaten zijn ook landenspecifieke aanbevelingen inzake minimumlonen gedaan.
- (6) Betere arbeids- en levensomstandigheden – onder meer dankzij toereikende minimumlonen – komen zowel de werknemers als de bedrijven in de Unie ten goede en zijn een noodzakelijke voorwaarde voor inclusieve en duurzame groei. Het verkleinen van grote verschillen op het gebied van de dekkingsgraad en de toereikendheid van de bescherming van het minimumloon draagt bij tot een billijkere arbeidsmarkt in de EU en tot economische en sociale vooruitgang en opwaartse convergentie. De concurrentie op de eengemaakte markt moet gebaseerd zijn op hoogwaardige sociale normen, innovatie en verbeteringen van de productiviteit, waarbij een gelijk speelveld wordt gewaarborgd.

⁹ Besluit 2020/1512/EU van de Raad van 13 oktober 2020 betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten (PB L 344 van 19.10.2020, blz. 22).

¹⁰ Mededeling van de Commissie COM(2020) 575 final.

¹¹ Mededeling van de Commissie COM(2019) 650 final.

- (7) Indien toereikende minimumlonen worden vastgesteld, zullen deze het inkomen van kwetsbare werknemers beschermen, een waardig bestaan helpen waarborgen en inkomensverlies in slechte tijden beperken. Minimumlonen helpen de binnenlandse vraag ondersteunen, versterken de prikkels om te werken en verminderen loonongelijkheid en armoede onder werkenden.
- (8) De kans is groter dat vrouwen, jonge en laaggeschoolde werknemers en personen met een handicap een minimumloon hebben of laagbetaald worden dan andere groepen. Tijdens economische crises, zoals de COVID-19-crisis, spelen minimumlonen een nog grotere rol bij de bescherming van laagbetaalde werknemers en zijn ze van essentieel belang om een duurzaam en inclusief economisch herstel te ondersteunen. Minimumlonen dragen bij tot gendergelijkheid doordat daardoor de loon- en pensioenkloof tussen mannen en vrouwen wordt gedicht en vrouwen uit de armoede worden gehaald.
- (9) De COVID-19-pandemie heeft aanzienlijke gevolgen voor de dienstensector en kleine ondernemingen, omdat ze een groot percentage werknemers met een minimumloon tewerkstellen. Bovendien zijn minimumlonen belangrijk in het licht van de structurele trends die leiden tot veranderingen op de arbeidsmarkten, die steeds meer worden gekenmerkt door een groot percentage atypische en onzekere banen. Deze trends hebben geleid tot een toegenomen polarisatie op de arbeidsmarkt, wat in de meeste lidstaten tot een stijgend percentage laagbetaalde en laaggeschoolde banen heeft geleid en in sommige lidstaten meer loonongelijkheid tot gevolg heeft gehad.
- (10) Hoewel alle lidstaten in bescherming door minimumlonen voorzien, is die bescherming in sommige lidstaten het resultaat van wettelijke of administratieve bepalingen en collectieve arbeidsovereenkomsten, maar in andere uitsluitend van collectieve arbeidsovereenkomsten.
- (11) De bescherming van in het kader van collectieve arbeidsovereenkomsten vastgestelde minimumlonen voor laagbetaalde banen is meestal toereikend. In verschillende lidstaten zijn de wettelijke minimumlonen laag in vergelijking met andere lonen in de economie. In 2018 voorzag het wettelijk minimumloon in negen lidstaten niet in een toereikend inkomen voor een alleenstaande om boven de armoederisicogrens te komen. Bovendien wordt de toereikendheid van de minimumlonen negatief beïnvloed door verlagingen van de minimumlonen (variëaties) en inhoudingen op de wettelijke minimumlonen.

- (12) Niet alle werknemers in de Unie worden doeltreffend beschermd door minimumlonen. Omdat de bestaande regels niet worden nageleefd, ontvangen sommige werknemers, ook al vallen ze hier wel onder, in sommige lidstaten in de praktijk een loon dat lager is dan het wettelijke minimumloon. Vooral vrouwen, jonge werknemers, mensen met een handicap en werknemers in de landbouw worden het slachtoffer van het niet-naleven van de regels. In lidstaten waar alleen collectieve arbeidsovereenkomsten bescherming door minimumlonen bieden, varieert het percentage onbeschermden werknemers naar schatting tussen 2 % en 55 % van alle werknemers.
- (13) Hoewel sterke collectieve onderhandelingen de bescherming door toereikende minimumlonen helpen waarborgen, zijn de traditionele structuren voor collectieve onderhandelingen de afgelopen decennia uitgehold, deels als gevolg van structurele verschuivingen in de economie naar sectoren met minder vakbondsactiviteit en de daling van het aantal vakbondsleden vanwege de toename van atypische en nieuwe vormen van werk.
- (14) Overeenkomstig artikel 154 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie heeft de Commissie de sociale partners in twee fasen geraadpleegd over mogelijke maatregelen om de uitdagingen met betrekking tot de bescherming door toereikende minimumlonen in de Unie aan te gaan. Er is geen overeenstemming tussen de sociale partners bereikt om over deze kwesties onderhandelingen aan te knopen. Het is echter belangrijk op het niveau van de Unie maatregelen te nemen om te bevorderen dat werknemers in de Unie door toereikende minimumlonen worden beschermd, rekening houdend met de resultaten van de raadpleging van de sociale partners.
- (15) Deze richtlijn stelt een kader op het niveau van de Unie vast ter bevordering van toereikende minimumlonen, collectieve onderhandelingen over loonvorming, met name ten gunste van laagbetaalde werknemers, en doeltreffende toegang van werknemers tot bescherming door minimumlonen, voor zover er sprake is van minimumlonen in de vorm van wettelijke minimumlonen of in de vorm van een in het kader van collectieve arbeidsovereenkomsten vastgesteld loon.

- (16) Met volledige inachtneming van de bevoegdheden van de lidstaten, gegarandeerd door artikel 153, lid 5, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie beoogt deze richtlijn noch het minimumloon in de Unie te harmoniseren, noch een uniform mechanisme voor de vaststelling van minimumlonen vast te stellen. Deze richtlijn doet geen afbreuk aan de vrijheid van de lidstaten om wettelijke minimumlonen vast te stellen of de toegang tot bescherming door minimumlonen in het kader van collectieve arbeidsovereenkomsten te bevorderen, overeenkomstig de wetten, praktijken en specifieke kenmerken van elk land en met volledige inachtneming van de nationale bevoegdheden en de contractvrijheid van de sociale partners. Deze richtlijn stelt verplichtingen van procedurele aard vast, ze verplicht de lidstaten waar de bescherming door minimumlonen uitsluitend via collectieve arbeidsovereenkomsten wordt gewaarborgd, niet om een wettelijk minimumloon in te voeren of de collectieve arbeidsovereenkomsten universeel toepasselijk te maken. Deze richtlijn stelt evenmin het loonniveau vast, dat valt onder de contractvrijheid van de sociale partners op nationaal niveau en onder de desbetreffende bevoegdheid van de lidstaten.
- (17) Met inachtneming van Verordening (EG) nr. 593/2008 van 17 juni 2008 inzake het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst (Rome I) moet deze richtlijn van toepassing zijn op werknemers met een arbeidsovereenkomst of een arbeidsverhouding zoals vastgesteld in de wetgeving, in collectieve arbeidsovereenkomsten of krachtens geldende gebruiken in elke lidstaat, rekening houdend met de criteria die door het Hof van Justitie van de Europese Unie zijn vastgesteld om de status van werknemer te bepalen. Als ze aan die criteria voldoen, kunnen huishoudelijk personeel, oproepwerkers, gelegenhedswerkers, werknemers die werken op basis van een vouchersysteem, schijnzelfstandigen, platformwerkers, stagiairs en jongeren met een leercontract binnen het toepassingsgebied van deze richtlijn vallen.

- (17a-nieuw) Echte zelfstandigen vallen niet binnen het toepassingsgebied van deze richtlijn, aangezien ze niet aan die criteria voldoen. Misbruik – op nationaal niveau of in grensoverschrijdende situaties – van de status van zelfstandige zoals vastgesteld in het nationaal recht, is een vorm van bedrieglijk gemeld werk die vaak met zwartwerk in verband wordt gebracht. Er is sprake van schijnzelfstandigheid wanneer iemand die voldoet aan de voor een arbeidsverhouding kenmerkende voorwaarden, wordt aangemeld als zelfstandige om aan bepaalde juridische of fiscale verplichtingen te ontkomen. Dergelijke personen moeten binnen het toepassingsgebied van deze richtlijn vallen. Of er sprake is van een arbeidsverhouding moet worden bepaald aan de hand van de feiten in verband met de daadwerkelijke uitvoering van het werk en niet op basis van de beschrijving van de arbeidsverhouding door de betrokken partijen.
- (17b-nieuw) Deze richtlijn houdt rekening met het feit dat het Maritiem Arbeidsverdrag uit 2006, als gewijzigd, voorziet in een mechanisme voor de vaststelling van minimumlonen voor zeevarenden. Voor de toepassing van deze richtlijn moeten besluiten van de Raad van Beheer van het Internationaal Arbeidsbureau die voortvloeien uit een dergelijk mechanisme voor de vaststelling van minimumlonen en door een lidstaat in de praktijk worden gebracht, als collectieve overeenkomsten worden beschouwd.
- (18) Goed functionerende collectieve onderhandelingen over loonvorming vormen een belangrijk instrument om ervoor te zorgen dat de werknemers door toereikende minimumlonen worden beschermd. In de lidstaten met wettelijke minimumlonen ondersteunen collectieve onderhandelingen de algemene loonontwikkelingen en dragen ze er bijgevolg toe bij dat de toereikendheid van de minimumlonen wordt verbeterd. In de lidstaten waar de bescherming door minimumlonen uitsluitend het resultaat van collectieve onderhandelingen is, worden het niveau van de minimumlonen en het percentage beschermde werknemers direct bepaald door het functioneren van het stelsel van collectieve onderhandelingen en de dekkingsgraad van de collectieve onderhandelingen. Sterke en goed functionerende collectieve onderhandelingen in combinatie met een hoge dekkingsgraad van sectorale of bedrijfstakoverkoepelende collectieve arbeidsovereenkomsten versterken de toereikendheid en de dekkingsgraad van de minimumlonen.

- (19) Gezien de afnemende dekkingsgraad van collectieve onderhandelingen, is het van essentieel belang dat de lidstaten collectieve onderhandelingen bevorderen, teneinde met via die weg gemaakte loonafspraken het minimumloon van werknemers beter te beschermen. Lidstaten met een hoge dekkingsgraad van collectieve onderhandelingen hebben doorgaans een laag percentage laagbetaalde werknemers en hoge minimumlonen. Lidstaten met een klein percentage laagbetaalde werknemers, hebben een dekkingsgraad van collectieve onderhandelingen van meer dan 70 %. Ook de meeste lidstaten met hoge minimumlonen in verhouding tot het mediane loon hebben een dekkingsgraad van collectieve onderhandelingen van meer dan 70 %. Daarom moeten lidstaten met een dekkingsgraad van minder dan 70 % maatregelen treffen om collectieve onderhandelingen te bevorderen. Teneinde evenwel recht te doen aan de autonomie van de sociale partners, die onder meer hun recht op collectieve onderhandelingen behelst en op generlei wijze tot sluiting van collectieve arbeidsovereenkomsten verplicht, moet de dekkingsdrempel van 70 % niet als een doelstelling worden opgevat, maar slechts als indicator die de verplichting in werking stelt om enerzijds te voorzien in een kader van faciliterende procedures en institutionele regelingen die de randvoorwaarden voor collectieve onderhandelingen scheppen en anderzijds een actieplan op te stellen. Dit plan kan elke vorm aannemen en kan reeds vóór de inwerkingtreding van deze richtlijn zijn vastgesteld, mits het maatregelen bevat om de collectieve onderhandelingen daadwerkelijk te bevorderen, en het tot stand is gekomen in overleg met de sociale partners.
- (20) Solide regels, procedures en praktijken voor de vaststelling en aanpassing van de wettelijke minimumlonen zijn noodzakelijk om voor toereikende minimumlonen te zorgen en tegelijkertijd de werkgelegenheid en het concurrentievermogen van de bedrijven, met inbegrip van kleine en middelgrote ondernemingen, veilig te stellen. Ze omvatten een aantal componenten om de toereikendheid van de wettelijke minimumlonen te vrijwaren, zoals criteria ter sturing van de lidstaten bij het vaststellen en aanpassen van minimumlonen en indicatoren ter beoordeling van hun toereikendheid, regelmatige en tijdige aanpassingen, adviesorganen en de betrokkenheid van de sociale partners. De tijdige en effectieve betrokkenheid van de sociale partners bij de vaststelling en de aanpassing van de wettelijke minimumlonen en bij de vaststelling of wijziging van formules voor automatische indexering, voor zover aanwezig, vormt een ander onderdeel van good governance en maakt een doordachte en inclusieve besluitvorming mogelijk.

20a nieuw) De lidstaten die automatische indexering toepassen, waaronder semi-automatische mechanismen die voorzien in verplichte minimale verhoging van het minimumloon, moeten voor zover de indexering onderdeel is van hun kader, ervoor zorgen dat dit kader tevens voorziet in verplichte tijdige periodieke aanpassing van het wettelijke minimumloon teneinde het toereikend te houden. Voor deze periodieke aanpassingen moet het minimumloon worden geëvalueerd op grond van de leidende criteria, zo nodig gevolgd door een wijziging van het bedrag. De frequentie van de automatische indexering enerzijds en de aanpassingen van de wettelijke minimumlonen anderzijds kan verschillen.

(21) Minimumlonen worden als toereikend beschouwd als ze billijk zijn in verhouding tot de loonverdeling in het land en een fatsoenlijke levensstandaard waarborgen. De toereikendheid van de wettelijke minimumlonen wordt door elke lidstaat bepaald en beoordeeld in vergelijking tot de nationale sociaal-economische omstandigheden, met inbegrip van de groei van de werkgelegenheid, het concurrentievermogen en regionale en sectorale ontwikkelingen, daarbij rekening houdend met de koopkracht, de productiviteitsniveaus en -ontwikkelingen en de loonhoogte, -verdeling en -groei. Om te beoordelen of het minimumloon toereikend is, kan elke lidstaat als leidraad indicatoren en bijbehorende referentiewaarden gebruiken. Ze moeten daartoe internationaal algemeen gebruikte indicatoren kiezen en, naargelang het geval, doorgaans op nationaal niveau gebruikte indicatoren. Het kan gaan om doorgaans op internationaal niveau gebruikte referentiewaarden, zoals de verhouding van het bruto minimumloon tot 60 % van het mediane brutoloon, de verhouding van het bruto minimumloon tot 50 % van het gemiddelde brutoloon en de verhouding van het netto minimumloon tot 50 % of 60 % van het gemiddelde nettoloon, of om referentiewaarden die verband houden met doorgaans op nationaal niveau gebruikte indicatoren, zoals het netto minimumloon ten opzichte van de armoedegrens, en de koopkracht van de minimumlonen.

- (22) Ingeval een lidstaat verschillende wettelijke minimumlonen vaststelt (variaties) of toestaat dat op grond van het wettelijke minimumloon betaalde beloningen worden verlaagd (inhoudingen), moeten de sociale partners bij het vraagstuk betrokken worden. Onverminderd de bevoegdheid van de lidstaten om het minimumloon en eventuele variaties en inhoudingen vast te stellen, is het ter bevordering van de toereikendheid van de minimumlonen belangrijk om te voorkomen dat breed gebruik wordt gemaakt van variaties en inhoudingen, en als dat wel wordt gedaan, om ervoor te zorgen dat de beginselen van non-discriminatie en evenredigheid in acht worden genomen. Sommige inhoudingen op wettelijke minimumlonen kunnen zinvol zijn omdat ze een legitiem doel dienen, zoals te hoge betaalde bedragen of door een rechterlijke of bestuurlijke instantie gelaste inhoudingen. Andere, zoals inhoudingen voor de voor het verrichten van werkzaamheden vereiste uitrusting of inhoudingen vanwege prestaties in natura – bijvoorbeeld huisvesting – kunnen ertoe leiden dat het minimumloon minder toereikend is.
- (23) Een doeltreffend handhavingssysteem, met inbegrip van controles en inspecties in situ, is noodzakelijk om ervoor te zorgen dat de nationale kaders van wettelijke minimumlonen functioneren. Om de handhavingsautoriteiten effectiever te maken, is ook nauwe samenwerking met de sociale partners nodig, onder meer om kritieke problemen aan te pakken, bijvoorbeeld met betrekking tot onderaanneming, schijnzelfstandigheid of niet-geregistreerde overuren.

(24) Voor de uitvoering van overheidsopdrachten en concessieovereenkomsten is het van essentieel belang dat de bij wet of in collectieve arbeidsovereenkomsten vastgestelde bescherming door minimumlonen doeltreffend wordt gewaarborgd. Bij de uitvoering van dergelijke overeenkomsten of later in de onderaannemingsketen kan het inderdaad gebeuren dat de collectieve arbeidsovereenkomsten die in een bepaalde sector in de bescherming door minimumlonen voorzien, niet worden nageleefd, waardoor werknemers minder worden betaald dan het in de sectorale collectieve arbeidsovereenkomsten overeengekomen loon. Om dergelijke situaties te voorkomen, is het van belang dat aanbestedende overheidsdiensten overeenkomstig artikel 18, lid 2, en artikel 71, lid 1, van Richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement en de Raad betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten¹², artikel 36, lid 2, en artikel 88, lid 1, van Richtlijn 2014/25/EU van het Europees Parlement en de Raad¹³ betreffende het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten, en artikel 30, lid 3, en artikel 42, lid 1, van Richtlijn 2014/23/EU van het Europees Parlement en de Raad¹⁴ betreffende de plaatsing van concessieopdrachten, ervoor zorgen dat ondernemers hun werknemers het voor de betrokken sector en het betrokken geografisch gebied bij collectieve arbeidsovereenkomst vastgelegde loon uitbetalen, en aldus de betrokken arbeidsrechtelijke verplichtingen nakomen, evenwel zonder dat deze richtlijn ten opzichte van voornoemde richtlijnen nieuwe verplichtingen in het leven roept.

¹² Richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en tot intrekking van Richtlijn 2004/18/EG (PB L 94 van 28.3.2014, blz. 65).

¹³ Richtlijn 2014/25/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten en houdende intrekking van Richtlijn 2004/17/EG (PB L 94 van 28.3.2014, blz. 243).

¹⁴ Richtlijn 2014/23/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van concessieovereenkomsten (PB L 94 van 28.3.2014, blz. 1).

- (25) Betrouwbare monitoring en gegevensverzameling zijn essentieel voor het in kaart brengen van de ontwikkelingen ten aanzien van de minimumlonen. De lidstaten zijn vrij te bepalen hoe zij hun gegevens vergaren. Zij kunnen dat doen via voldoende representatieve steekproefenquêtes, nationale databanken, geharmoniseerde EU-gegevens van Eurostat en andere openbaar toegankelijke bronnen zoals de OESO. Wanneer de beoogde gegevens niet gemakkelijk beschikbaar zijn, mogen de lidstaten ramingen gebruiken. De Commissie moet om de twee jaar bij het Europees Parlement en de Raad een verslag indienen met een analyse van de ontwikkelingen op het gebied van de toereikendheid en de dekkinggraad van minimumlonen op basis van door de lidstaten te verstrekken gegevens en informatie. Bovendien moet de voortgang worden gemonitord bij de coördinatie van het economisch en werkgelegenheidsbeleid op het niveau van de Unie. De Raad of de Commissie kan het Comité voor de werkgelegenheid en het Comité voor sociale bescherming verzoeken om, overeenkomstig respectievelijk artikel 150 en artikel 160 VWEU, elk binnen zijn bevoegdheidsgebied en op basis van het verslag van de Commissie en andere instrumenten voor multilateraal toezicht, zoals benchmarking, onderzoek in te stellen naar de bevordering van collectieve onderhandelingen over loonvorming in de lidstaten en de toereikendheid van minimumlonen aldaar.
- (25a nieuw) Werknemers moeten gemakkelijk toegang hebben tot degelijke informatie over de toepasselijke minimumlonen om te kunnen zorgen voor adequate transparantie en voorspelbaarheid met betrekking tot hun arbeidsvoorwaarden.
- (26) De werknemers moeten hun recht van verdediging kunnen uitoefenen wanneer hun bij nationaal recht toekomende rechten met betrekking tot de bescherming door minimumlonen worden geschonden. Om te voorkomen dat werknemers hun bij nationaal recht toegekende rechten worden ontnomen en onverminderd specifieke vormen van verhaal en geschillenbeslechting waarin collectieve arbeidsovereenkomsten voorzien, met inbegrip van stelsels voor collectieve geschillenbeslechting, moeten de lidstaten de nodige maatregelen nemen ze toegang te geven tot effectieve en onpartijdige geschillenbeslechting en een recht op verhaal, alsmede tot effectieve bescherming tegen elk mogelijk nadeel wanneer ze hun recht op verdediging willen uitoefenen.

- (26a nieuw) De lidstaten moeten regels vaststellen inzake sancties tegen de overtreding van nationale bepalingen die voorzien in minimumlonen op basis van nationale wetgeving of collectieve arbeidsovereenkomsten. Deze kunnen compensatieregelingen en/of contractuele sancties omvatten of louter een verwijzing daarnaar, zoals die in voorkomend geval vervat zijn in regelgeving inzake de handhaving van collectieve arbeidsovereenkomsten.
- (27) De Commissie moet een evaluatie uitvoeren die als basis dient voor een beoordeling van de doeltreffende uitvoering van deze richtlijn. De Raad en het Europees Parlement moeten in kennis worden gesteld van de resultaten van die beoordeling.
- (28) Hoewel de maatregelen die de lidstaten hebben genomen ter bevordering van de bescherming van de werknemers door toereikende minimumlonen, stappen in de goede richting zijn, zijn ze tot dusver niet altijd breed en systematisch geweest. Bovendien kan optreden op EU-niveau bijdragen tot verdere verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden in de Unie en helpen mogelijke bezorgdheid over negatieve economische gevolgen van op zichzelf staande maatregelen van de lidstaten ter verbetering van de toereikendheid en dekking van minimumlonen, weg te nemen. Daar de doelstellingen van deze richtlijn niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het optreden beter door de Unie kunnen worden verwezenlijkt, kan de Unie, overeenkomstig het in artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie neergelegde subsidiariteitsbeginsel, maatregelen nemen. Overeenkomstig het in hetzelfde artikel neergelegde evenredigheidsbeginsel gaat deze richtlijn niet verder dan nodig is om die doelstellingen te verwezenlijken.
- (29) Deze richtlijn stelt minimumvereisten voor een procedureel kader vast en laat het voorrecht van de lidstaten onverlet om gunstigere bepalingen in te voeren en te handhaven. Verworven rechten op grond van het bestaande nationale juridisch kader moeten van toepassing blijven, tenzij deze richtlijn in gunstigere bepalingen voorziet. De uitvoering van deze richtlijn mag niet worden gebruikt om bestaande rechten van werknemers te beknotten en kan geen gegronde reden zijn om het algemene beschermingsniveau van de werknemers op het onder deze richtlijn vallende gebied te verlagen.

- (30) Bij de uitvoering van deze richtlijn mogen de lidstaten geen administratieve, financiële en juridische verplichtingen opleggen waardoor de oprichting en ontwikkeling van micro-, kleine en middelgrote ondernemingen zou worden belemmerd. De lidstaten wordt daarom verzocht zowel het effect van hun omzettingwetgeving op kleine en middelgrote ondernemingen te beoordelen om ervoor te zorgen dat ze niet onevenredig worden getroffen – waarbij bijzondere aandacht moet worden geschonken aan micro-ondernemingen en aan de administratieve lasten – als de resultaten van die beoordelingen bekend te maken. Als wordt vastgesteld dat micro-, kleine en middelgrote ondernemingen onevenredig worden getroffen, moeten de lidstaten maatregelen overwegen om deze ondernemingen te helpen hun beloningsstructuren aan de nieuwe vereisten aan te passen.
- (31) De lidstaten kunnen van het instrument voor technische ondersteuning¹⁵ en het Europees Sociaal Fonds¹⁶ gebruikmaken om de technische aspecten van minimumloonkaders te ontwikkelen of te verbeteren, onder meer met betrekking tot de beoordeling van de toereikendheid, monitoring en gegevensverzameling, de verruiming van de toegang, de handhaving en de algemene capaciteitsopbouw in verband met de uitvoering van die kaders.

¹⁵ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad van 28 mei 2020 tot vaststelling van een instrument voor technische ondersteuning (COM(2020) 409 final).

¹⁶ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees Sociaal Fonds+ (COM(2018) 382 final).

HEBBEN DE VOLGENDE RICHTLIJN VASTGESTELD:

HOOFDSTUK I

ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1

Onderwerp

1. Met het oog op betere arbeids- en levensomstandigheden in de Unie, en met name de toereikendheid van minimumlonen, stelt deze richtlijn een kader vast voor:
 - a) het bevorderen van toereikende wettelijke minimumlonen;
 - aa-nieuw) het bevorderen van collectieve onderhandelingen over loonvorming;
 - b) het vergroten van de daadwerkelijke toegang van werknemers tot bescherming door minimumlonen, waar een wettelijk minimumloon bestaat.
- 1a (nieuw). Deze richtlijn laat de bevoegdheid van de lidstaten om minimumlonen vast te stellen onverlet, met volledige inachtneming van de autonomie van de sociale partners en hun recht om na onderhandelingen collectieve arbeidsovereenkomsten te sluiten.
2. Deze richtlijn doet geen afbreuk aan de keuze van de lidstaten om wettelijke minimumlonen vast te stellen, de bescherming door minimumlonen in het kader van collectieve arbeidsovereenkomsten te bevorderen of deze beide benaderingen te combineren.
3. Niets in deze richtlijn mag worden uitgelegd als een verplichting
 - a) voor lidstaten waar de loonvorming uitsluitend via collectieve arbeidsovereenkomsten tot stand komt, om een wettelijk minimumloon in te voeren,
 - b) voor lidstaten om eventuele collectieve arbeidsovereenkomsten universeel toepasselijk te maken.

Artikel 2

Toepassingsgebied

Deze richtlijn is van toepassing ten aanzien van werknemers in de Unie met een arbeids-overeenkomst of een arbeidsverhouding zoals vastgesteld in de lidstaten geldende wetgeving, collectieve arbeidsovereenkomsten of praktijk, met inachtneming van de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie.

Artikel 3

Definities

Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

- 1) "minimumloon": de minimumbeloning die een werkgever overeenkomstig de nationaal wetgeving of collectieve arbeidsovereenkomsten aan werknemers moet betalen voor de gedurende een bepaalde periode verrichte arbeid, berekend op basis van tijd of output;
- 2) "wettelijk minimumloon": een bij wet of andere bindende wettelijke bepalingen vastgesteld minimumloon, met uitzondering van de bij een collectieve arbeidsovereenkomst vastgestelde minimumlonen die universeel toepasselijk zijn gemaakt zonder enige discretionaire bevoegdheid van de instellende autoriteit ten aanzien van de inhoud van de toepasselijke bepalingen;
- 3) "collectieve onderhandelingen": alle onderhandelingen volgens het nationale recht en de nationale praktijken tussen een werkgever, een groep werkgevers of een of meer werkgeversorganisaties enerzijds en een of meer werknemersorganisaties anderzijds, om de arbeidsomstandigheden en -voorwaarden vast te stellen; en/of de betrekkingen tussen werkgevers en werknemers te regelen; en/of de betrekkingen tussen werkgevers of hun organisaties en een werknemersorganisatie of werknemersorganisaties te regelen, met als beoogd resultaat een collectieve arbeidsovereenkomst;
- 4) "collectieve arbeidsovereenkomst": elke schriftelijke overeenkomst met betrekking tot arbeidsomstandigheden en -voorwaarden die door de in lid 3 genoemde partijen wordt gesloten, met inbegrip van die welke universeel toepasselijk worden gemaakt.

Een regeling tot vaststelling van minimumlonen die is vastgesteld overeenkomstig het Maritiem Arbeidsverdrag en in een lidstaat wordt toegepast, wordt in die lidstaat geacht een collectieve arbeidsovereenkomst te zijn;

- 5) "dekkingsgraad van collectieve onderhandelingen": het percentage werknemers op nationaal niveau op wie een collectieve arbeidsovereenkomst van toepassing is, berekend als de verhouding tussen:
- a) het aantal werknemers dat onder collectieve arbeidsovereenkomsten valt, inbegrepen de arbeidsovereenkomsten zonder bepalingen over lonen; en
 - b) het aantal werknemers van wie de arbeidsvoorwaarden door collectieve arbeidsovereenkomsten kunnen worden geregeld, overeenkomstig de nationale wetgeving en praktijken.

Artikel 4

Bevordering van collectieve onderhandelingen over loonvorming

1. Om de dekkingsgraad van collectieve onderhandelingen te vergroten en aldus de loonvorming door collectieve onderhandelingen te versterken, nemen de lidstaten, in overleg met de sociale partners overeenkomstig de nationale wetgeving en praktijken de volgende maatregelen:
 - a) bevordering van de opbouw en het versterken van de capaciteit van de sociale partners om collectieve onderhandelingen over loonvorming te voeren, ook op sectoraal of bedrijfstakoverkoepelend niveau; en
 - b) bevordering van constructieve, zinvolle en zaakkundige loononderhandelingen tussen de sociale partners.
2. Daarnaast voorzien de lidstaten waar de dekkingsgraad van collectieve onderhandelingen onder de drempel van 70 % valt, in een kader om de voorwaarden voor collectieve onderhandelingen te creëren – hetzij bij wet na raadpleging van de sociale partners, hetzij in het kader van een overeenkomst met hen – en stellen zij in overleg met de sociale partners een actieplan op ter bevordering van collectieve onderhandelingen. Het actieplan wordt openbaar gemaakt en ter kennis van de Europese Commissie gesteld.

HOOFDSTUK II

WETTELIJKE MINIMUMLONEN

Artikel 5

Bevordering van de toereikendheid van wettelijke minimumlonen

1. Lidstaten met wettelijke minimumlonen stellen het benodigde kader vast voor het vaststellen en aanpassen van de wettelijke minimumlonen. Dit vaststellen en aanpassen wordt gebaseerd op criteria ter bevordering van de toereikendheid, met het oog op fatsoenlijke arbeids- en levensomstandigheden, sociale cohesie en opwaartse convergentie. De lidstaten stellen die criteria vast overeenkomstig hun nationale praktijken, hetzij in toepasselijke nationale wetgeving, hetzij in besluiten van de bevoegde instanties, hetzij in tripartiete overeenkomsten. De criteria worden op duurzame en duidelijke wijze vastgesteld.
2. De in lid 1 bedoelde nationale criteria omvatten ten minste de volgende elementen, over de relevantie en het relatieve gewicht waarvan de lidstaten kunnen beslissen overeenkomstig hun nationale sociaal-economische omstandigheden:
 - a) de koopkracht van de wettelijke minimumlonen, rekening houdend met de kosten voor levensonderhoud en de bijdrage van belastingen en sociale uitkeringen;
 - b) het algemene loonniveau en de verdeling ervan;
 - c) het groeipercentage van de lonen;
 - d) de productiviteitsniveaus en -ontwikkelingen.

- 2a. (nieuw) Naast de in de leden 1, 2 en 4 vastgestelde verplichtingen kunnen de lidstaten voor de aanpassing van de wettelijke minimumlonen gebruikmaken van een automatisch indexeringsmechanisme op basis van passende criteria en in overeenstemming met de nationale wetgeving of praktijken.
3. De lidstaten gebruiken gangbare indicatieve referentiewaarden als basis voor hun beoordeling van de toereikendheid van de wettelijke minimumlonen.
4. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de wettelijke minimumlonen regelmatig en tijdig worden aangepast om de toereikendheid ervan te blijven bevorderen.
5. De lidstaten zorgen ervoor dat er adviesorganen zijn om de bevoegde autoriteiten te adviseren over kwesties in verband met de wettelijke minimumlonen.

Artikel 6

Variaties en inhoudingen

Indien de lidstaten verschillende hoogten van het wettelijk minimumloon toestaan voor specifieke groepen werknemers of voor inhoudingen die de beloning verlagen tot onder het toepasselijke wettelijk minimumloon, zorgen zij ervoor dat deze variaties en inhoudingen in overeenstemming zijn met het non-discriminatie- en het evenredigheidsbeginsel.

Artikel 7

Betrokkenheid van de sociale partners bij de vaststelling en de aanpassing van het wettelijk minimumloon

De lidstaten nemen de nodige maatregelen om het mogelijk te maken de sociale partners tijdig en doeltreffend te betrekken – onder meer via hun deelname aan de in artikel 5, lid 5, bedoelde adviesorganen – bij de vaststelling en de aanpassing van het wettelijk minimumloon, en met name bij:

- a) de selectie en de toepassing van de in artikel 5, leden 1 en 2, bedoelde criteria voor de vaststelling van de wettelijke minimumlonen;

- aa nieuw). de vaststelling van een automatische indexeringsformule en de wijziging daarvan, waar deze formule bestaat;
- bb nieuw). de selectie en toepassing van de in artikel 5, lid 3, bedoelde indicatieve referentiewaarden;
- b) de in artikel 5, lid 4, bedoelde aanpassingen van de wettelijke minimumlonen;
- c) de in artikel 6 bedoelde vaststelling van variaties van en inhoudingen op de wettelijke minimumlonen;
- d) besluiten over het verzamelen van gegevens en het uitvoeren van studies ter informatie van de autoriteiten die het wettelijk minimumloon vaststellen.

Artikel 8

Daadwerkelijke toegang van werknemers tot wettelijke minimumlonen

De lidstaten nemen in overleg of samenwerking met de sociale partners in voorkomend geval de volgende maatregelen om de bescherming van de werknemers door wettelijke minimumlonen te verbeteren:

- a) voorzien in de nodige controles en inspecties in situ door de arbeidsinspecties of de instanties die verantwoordelijk zijn voor de handhaving van de wettelijke minimumlonen; deze controles en inspecties moeten evenredig en niet-discriminerend zijn; en
- b) ontwikkelen van richtsnoeren voor de handhavingsautoriteiten om werkgevers die zich niet aan de voorschriften houden, proactief in kaart te brengen en te vervolgen;

HOOFDSTUK III

HORIZONTALE BEPALINGEN

Artikel 9

Overheidsopdrachten

De lidstaten nemen passende maatregelen overeenkomstig Richtlijn 2014/24/EU, Richtlijn 2014/25/EU en Richtlijn 2014/23/EU, om ervoor te zorgen dat ondernemers, en hun onderaannemers, bij de uitvoering van overheidsopdrachten of concessieovereenkomsten zich houden aan de toepasselijke verplichtingen van het arbeidsrecht betreffende lonen die zijn vastgesteld bij Unierecht, nationale wetgeving, collectieve arbeidsovereenkomsten of bepalingen van het internationale arbeidsrecht.

Artikel 10

Monitoring en gegevensverzameling

1. De lidstaten monitoren de dekkingsgraad en de toereikendheid van de minimumlonen.
2. De lidstaten melden om de twee jaar en vóór 1 oktober van het verslagjaar de volgende gegevens en informatie aan de Commissie:
 - a) de dekkingsgraad van collectieve onderhandelingen;
 - a) voor wettelijke minimumlonen:
 - i) het bedrag van de wettelijke minimumlonen en het percentage werknemers dat een wettelijk minimumloon ontvangt;
 - ii) een beschrijving van de bestaande variaties en inhoudingen;

- b) voor bescherming door minimumlonen uitsluitend in het kader van collectieve arbeidsovereenkomsten:
 - i) de laagste in collectieve arbeidsovereenkomsten vastgestelde lonen voor personen met een laag loon of een raming daarvan, en het percentage werknemers waarop zij betrekking hebben of een raming daarvan;
 - iii) het loon dat betaald wordt aan werknemers die niet onder collectieve arbeidsovereenkomsten vallen, en de verhouding ervan ten aanzien van het loon dat betaald wordt werknemers die wel onder collectieve arbeidsovereenkomsten vallen.

De lidstaten zijn niet verplicht de in artikel 10, lid 2, punt b), i), bedoelde gegevens te melden voor collectieve arbeidsovereenkomsten op ondernemingsniveau.

De lidstaten verstrekken de in dit lid bedoelde statistieken en gegevens uitgesplitst naar geslacht, leeftijdsgroep, handicap, bedrijfsgrootte en sector, voor zover die beschikbaar zijn.

Het eerste verslag gaat over de jaren [*X, Y, Z: de drie jaar voorafgaand aan het omzettingsjaar*] en wordt uiterlijk op [*1 oktober JJ: jaar na de omzetting*] ingediend. De lidstaten kunnen statistieken en gegevens die niet vóór [*datum van omzetting*] beschikbaar zijn, achterwege laten.

- 4. De Commissie analyseert de gegevens en informatie die lidstaten in de in lid 2 bedoelde verslagen verstrekken en brengt daarover om de twee jaar verslag uit aan het Europees Parlement en de Raad.

Artikel 10a (nieuw)

Informatie over de bescherming door minimumloon

De lidstaten zorgen ervoor dat de informatie over de bescherming door minimumloon volledig en gemakkelijk toegankelijk openbaar beschikbaar is. Dit geldt niet voor collectieve arbeidsovereenkomsten op ondernemingsniveau.

Artikel 11

Recht op verhaal en bescherming tegen nadelige behandeling of gevolgen

1. De lidstaten zorgen ervoor dat – zonder afbreuk te doen aan specifieke vormen van verhaal en geschillenbeslechting waarin collectieve arbeidsovereenkomsten in voorkomend geval voorzien – werknemers, met inbegrip van werknemers van wie de arbeidsverhouding is geëindigd, toegang hebben tot doeltreffende en onpartijdige geschillenbeslechting en recht op verhaal, wanneer inbreuk wordt gemaakt op bij nationale wet of in collectieve arbeidsovereenkomsten vastgelegde rechten op het gebied van wettelijke minimumlonen of de bescherming door minimumlonen.
2. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om de werknemers, met inbegrip van de vertegenwoordigers van werknemers, te beschermen tegen elke nadelige behandeling door de werkgever en tegen alle nadelige gevolgen van een bij de werkgever ingediende klacht of van een ingeleide procedure om de naleving te handhaven wanneer inbreuk wordt gemaakt op bij nationale wet of in collectieve arbeidsovereenkomsten vastgelegde rechten op het gebied van de bescherming door minimumlonen.

Artikel 12

Sancties

De lidstaten stellen voorschriften vast ten aanzien van de sancties die van toepassing zijn op inbreuken op de rechten en verplichtingen inzake minimumlonen, voor zover die rechten en verplichtingen bij nationale wetgeving of collectieve arbeidsovereenkomsten zijn vastgesteld. De sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn.

HOOFDSTUK IV

SLOTBEPALINGEN

Artikel 13

Uitvoering

De lidstaten kunnen de uitvoering van deze richtlijn geheel of gedeeltelijk aan de sociale partners toevertrouwen, ook de opstelling van het actieplan overeenkomstig artikel 4, lid 2, als de sociale partners daarom gezamenlijk verzoeken. Daarbij nemen de lidstaten alle nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de bij deze richtlijn vastgestelde verplichtingen te allen tijde worden nagekomen.

Artikel 14

Verspreiding van informatie

De lidstaten zorgen ervoor dat de nationale maatregelen tot omzetting van deze richtlijn en de reeds van kracht zijnde relevante bepalingen met betrekking tot het in artikel 1 bedoelde onderwerp, onder de aandacht van de werknemers en werkgevers, met inbegrip van kleine en middelgrote ondernemingen, worden gebracht.

Artikel 15

Evaluatie en beoordeling

De Commissie voert uiterlijk [vijf jaar na de datum van omzetting] een evaluatie van deze richtlijn uit. De Commissie dient vervolgens bij het Europees Parlement en de Raad een verslag in waarin de uitvoering van deze richtlijn wordt beoordeeld en, zo nodig, wetswijzigingen worden voorgesteld.

Artikel 16

Behoud van het beschermingsniveau en gunstigere bepalingen

1. Deze richtlijn vormt geen geldige grondslag voor een verlaging van het reeds geldende algemene beschermingsniveau van werknemers in de lidstaten.
2. Deze richtlijn doet geen afbreuk aan de bevoegdheid van de lidstaten om voor de werknemers gunstigere wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen toe te passen of in te voeren, dan wel de toepassing van voor de werknemers gunstigere collectieve arbeids-overeenkomsten te bevorderen of toe te staan.
3. Deze richtlijn laat eventuele rechten die door andere rechtshandelingen van de Unie aan werknemers zijn verleend, onverlet.

Artikel 17

Omzetting

1. De lidstaten nemen de nodige bepalingen aan om uiterlijk [*twee jaar na de datum van inwerkingtreding*] aan deze richtlijn te voldoen. Zij stellen de Commissie daarvan onmiddellijk in kennis.

Wanneer de lidstaten die bepalingen aannemen, wordt in die bepalingen zelf of bij de officiële bekendmaking ervan naar deze richtlijn verwezen. De regels voor de verwijzing worden vastgesteld door de lidstaten.
2. De lidstaten delen de Commissie de tekst van de belangrijkste bepalingen van intern recht mee die zij op het onder deze richtlijn vallende gebied vaststellen.

Artikel 18

Inwerkingtreding

Deze richtlijn treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Artikel 19

Adressaten

Deze richtlijn is gericht tot de lidstaten.

Gedaan te Brussel,

Voor het Europees Parlement
De voorzitter

Voor de Raad
De voorzitter
