

Brussel, 28.10.2020
SWD(2020) 246 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE
SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG

bij

Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad
betreffende toereikende minimumlonen in de Europese Unie

{COM(2020) 682 final} - {SEC(2020) 362 final} - {SWD(2020) 245 final}

Samenvatting
Effectbeoordeling van een voorstel van de Commissie inzake toereikende minimumlonen in de EU
A. De noodzaak om actie te ondernemen
Waarom? Wat is het probleem?
Het is van essentieel belang ervoor te zorgen dat werknemers in de Unie toereikende lonen verdienen, opdat toereikende arbeids- en levensomstandigheden kunnen worden gewaarborgd en eerlijke en veerkrachtige economieën en samenlevingen kunnen worden uitgebouwd. De afgelopen decennia hebben de lage lonen in veel lidstaten echter geen gelijke tred gehouden met andere lonen, waardoor de armoede onder werkenden, de loonongelijkheid en het vermogen van laagbetaalden om het hoofd te bieden aan economische problemen, worden verergerd. Minimumlonen spelen in deze algemene context een belangrijke rol. Bescherming door minimumlonen kan worden geboden op basis van collectieve overeenkomsten (zoals in zes lidstaten) of door wettelijke minimumlonen (zoals in 21 lidstaten het geval is). Wanneer minimumlonen op een toereikend niveau worden vastgesteld, garanderen zij de bescherming van een waardig bestaan voor werknemers, dragen ze bij tot de ondersteuning van de binnenlandse vraag, versterken ze de prikkels om te werken en verminderen ze de armoede en ongelijkheid onder werkenden aan de onderkant van de loonverdeling. Minimumlonen ondersteunen ook gendergelijkheid, aangezien meer vrouwen dan mannen een loon verdienen op of rond het minimumloon. Veel werknemers in de EU worden momenteel echter niet beschermd door toereikende minimumlonen. In de meeste lidstaten met nationale wettelijke minimumlonen zijn de minimumlonen te laag in vergelijking met andere lonen en/of om waardig te kunnen leven. Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van algemeen gebruikte referentiewaarden: (i) de nationale wettelijke minimumlonen zijn lager dan 60 % van het mediane loon of 50 % van het gemiddelde loon in bijna alle lidstaten. Bovendien worden specifieke groepen werknemers uitgesloten van de bescherming van nationale wettelijke minimumlonen. In lidstaten die afhankelijk zijn van collectieve onderhandelingen vallen sommige werknemers niet onder de bescherming van het minimumloon waarin collectieve overeenkomsten voorzien. Het aandeel werknemers dat niet onder een regeling valt, ligt tussen 10 % en 20 % in vier landen en 55 % in één land. Sommige oorzaken van dit probleem zien we bij beide systemen terug, namelijk: dalende trends in collectieve onderhandelingen en een gebrek aan naleving van de bestaande nationale bepalingen. Daarnaast zijn er enkele factoren die specifiek zijn voor de wettelijke stelsels voor de vaststelling van minimumlonen, namelijk: het ontbreken van duidelijke en stabiele criteria voor de vaststelling en actualisering van minimumlonen, de ontoereikende betrokkenheid van de sociale partners, het gebruik van lagere tarieven voor specifieke groepen (variëaties), de toepassing van verlagingen op basis van de waarde van uitrusting of andere kosten (inhoudingen) en het gebruik van vrijstellingen.
Wat moet met dit initiatief worden bereikt?
Dit initiatief is erop gericht de arbeidsomstandigheden te verbeteren door ervoor te zorgen dat werknemers in de Unie toegang hebben tot de bescherming door minimumlonen die wordt geboden door toereikende wettelijke minimumlonen of overeenkomsten, en aldus een waardig bestaan mogelijk te maken, waar zij ook werken. Bij de verwezenlijking van deze doelstelling moet rekening worden gehouden met de gevolgen voor het scheppen van banen en het concurrentievermogen, onder meer bij kmo's. Het initiatief doet geen afbreuk aan de vrijheid van de lidstaten om wettelijke minimumlonen vast te stellen of de toegang tot collectieve arbeidsovereenkomsten te bevorderen, overeenkomstig de tradities en specifieke kenmerken van elk land en met volledige inachtneming van de nationale bevoegdheden en de contractuele vrijheid van de sociale partners. Om deze algemene doelstelling te bereiken, zouden de specifieke doelstellingen van het EU-initiatief erin bestaan de toereikendheid en de dekking van minimumlonen te verbeteren.
Wat is de meerwaarde van maatregelen op EU-niveau?
Het optreden van de EU is erop gericht de nodige impulsen te geven voor de hervorming van de stelsels voor de vaststelling van minimumlonen. Hoewel het vaststellen van minimumlonen een nationale bevoegdheid is, zou een EU-kader ervoor zorgen dat de vooruitgang niet gedeeltelijk of ongelijkmatig is en het proces van opwaartse sociale convergentie ondersteunen ten voordele van de economie van de EU als geheel. De bestaande EU-instrumenten, met name het Europees semester, zijn ontoereikend gebleken om de bestaande tekortkomingen in de nationale stelsels voor de vaststelling van minimumlonen aan te pakken. Zonder verdere beleidsmaatregelen op EU-niveau zullen waarschijnlijk meer landen door het probleem worden getroffen. Tezelfdertijd is het echter mogelijk dat individuele landen weinig geneigd zijn om hun minimumloonkader te verbeteren vanwege de perceptie dat dit hun concurrentievermogen op het gebied van externe kosten negatief zou kunnen beïnvloeden. EU-optreden zal zorgen voor een gelijk speelveld voor bedrijven en werknemers op de

interne markt door eerlijke concurrentie op basis van innovatie en productiviteit te ondersteunen en mogelijk te maken, met inachtneming van adequate sociale normen. Dit kan niet door de lidstaten alleen worden verwezenlijkt.

B. Oplossingen

Welke wetgevende en niet-wetgevende beleidsmaatregelen zijn overwogen? Heeft een bepaalde optie de voorkeur? Waarom?

Naast het basisscenario worden drie beleidspakketten in overweging genomen, waarbij telkens maatregelen op vijf gebieden worden gecombineerd:

Collectieve onderhandelingen over loonvorming alsook handhaving en monitoring hebben gevolgen voor zowel landen die een beroep doen op collectieve onderhandelingen om bescherming door minimumlonen te bieden als landen met wettelijke stelsels voor de vaststelling van minimumlonen. Nationale kaders voor de vaststelling en actualisering van wettelijke minimumlonen, de betrokkenheid van de sociale partners bij de vaststelling van het wettelijk minimumloon en variaties in, inhoudingen op en vrijstellingen van minimumlonen hebben alleen gevolgen voor de wettelijke stelsels. De beleidspakketten verschillen van elkaar wat betreft de rol van de sociale partners bij de governance van het stelsel voor de vaststelling van het minimumloon en, in het specifieke geval van lidstaten met nationale wettelijke minimumlonen, de mate van discretionaire bevoegdheid van de regeringen bij het vaststellen en actualiseren van minimumlonen.

In **pakket A** wordt alle lidstaten verzocht om collectieve onderhandelingen over loonvorming actief te ondersteunen, teneinde de rol van de sociale partners te versterken, onder meer door administratieve uitbreidingen van het toepassingsgebied van collectieve arbeidsovereenkomsten. Voor lidstaten met nationale wettelijke minimumlonen wordt voorzien in een sterke betrokkenheid van de sociale partners bij de vaststelling van minimumlonen en wordt een verbod op vrijstellingen, variaties en inhoudingen vereist. De toereikendheid van de wettelijke minimumlonen zou worden beoordeeld aan de hand van een nationale maatstaf van behoorlijke levensstandaard. In **pakket B** wordt alle lidstaten verzocht om collectieve onderhandelingen over loonvorming te ondersteunen, met name wanneer de dekking van collectieve onderhandelingen laag is. Daarnaast is voor lidstaten met nationale wettelijke minimumlonen bepaald dat nationale kaders expliciete criteria voor de toereikendheid van het minimumloon en indicatieve referentiewaarden bevatten, zoals 60 % van het mediane brutoloon of 50 % van het gemiddelde brutoloon, met een grotere rol voor de sociale partners ten opzichte van het referentiescenario. Ook moeten variaties en aftrekkingen objectief gerechtvaardigd en evenredig zijn. In **pakket C** wordt alle lidstaten ook verzocht om collectieve onderhandelingen over loonvorming te ondersteunen, met name wanneer het bereik van collectieve onderhandelingen laag is. Bovendien wordt verwacht dat de nationale kaders voor lidstaten met nationale wettelijke minimumlonen voornamelijk gebaseerd zullen zijn op automatische indexering, in combinatie met het gebruik van referentiewaarden, om de doelstellingen van het initiatief te bereiken, terwijl variaties en inhoudingen objectief gerechtvaardigd en evenredig moeten zijn. Alle pakketten bevatten de volgende bepalingen inzake handhaving en monitoring, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen de twee soorten systemen: versterking van de handhaving van loonclausules in collectieve overeenkomsten en versterking van de handhaving van wettelijke minimumlonen waar deze bestaan, waarborging van de naleving van collectief overeengekomen lonen en wettelijke minimumlonen bij overheidsopdrachten, en verbetering van de monitoring- en gegevensverzamelingsmechanismen.

B is het voorkeurspakket omdat het de verwezenlijking van de beleidsdoelstellingen het best afweegt tegen de daaraan verbonden kosten en de beleidsdoelstellingen op evenredige wijze kan verwezenlijken. Het eerbiedigt gevestigde nationale regelingen en laat ruimte voor discretionaire bevoegdheid van de lidstaten en de sociale partners.

Een richtlijn, een aanbeveling van de Raad en een combinatie van beide werden als rechtsinstrumenten in overweging genomen. Het voorkeursinstrument zou een richtlijn zijn, aangezien binnen het pakket wordt voorzien in afdwingbare minimumvereisten, maar de lidstaten de vrijheid wordt gelaten om de methode en de vorm van het optreden ter verwezenlijking van de doelstellingen vast te stellen.

Wie steunt welke optie?

De belanghebbenden waren het er algemeen over eens dat werknemers met billijke minimumlonen moeten worden beschermd. Eerbiediging van de nationale tradities, de autonomie van de sociale partners en de eerbiediging van collectieve onderhandelingen waren rode draden doorheen het overleg. Alle sociale partners, een meerderheid van de afgevaardigden van de lidstaten van de betrokken comités van de Raad, en de leden van het Europees Parlement, waren voorstander van een versterking van de collectieve onderhandelingen en van de betrokkenheid van de sociale partners bij de vaststelling van het wettelijk minimumloon. De vakbonden riepen op tot stabiele en duidelijke criteria voor de vaststelling van minimumlonen, waar sommige afgevaardigden van de lidstaten voorstander van waren. De meeste werkgevers beschouwden dit als een nationale bevoegdheid. De vakbonden waren voorstander van het verbieden/beperken van vrijstellingen/variaties, maar de werkgevers waren tegen. De afgevaardigden van de lidstaten waren hierover

verdeeld. Er was brede steun voor een betere naleving, maar sommige werkgevers beschouwden dit als een nationale verantwoordelijkheid. Wat het rechtsinstrument betreft, was een groot aantal werkgevers en afgevaardigden van verschillende lidstaten voorstander van een niet-bindend instrument dat de vorm zou kunnen aannemen van een aanbeveling van de Raad, terwijl vakbonden, vertegenwoordigers van sommige lidstaten en één belangrijke sociale ngo voorstander waren van een richtlijn.

C. Effecten van de voorkeursoptie

Wat zijn de voordelen van de voorkeursoptie (indien van toepassing, anders die van de belangrijkste opties)?

Het voorkeurspakket zal leiden tot hogere minimumlonen in ongeveer de helft van de lidstaten. Zo'n 25 miljoen werknemers zouden van deze verhogingen kunnen profiteren als lidstaten met een wettelijk minimumloon deze verhogen tot 60 % van het mediane loon of 50 % van het gemiddelde loon. De verhoging van de wettelijke minimumlonen zou in een aantal lidstaten meer dan 20 % kunnen bedragen. Verhogingen van het minimumloon zouden resulteren in een vermindering van de loonongelijkheid en armoede onder werkenden met 10 % en een vermindering van de loonkloof tussen mannen en vrouwen met gemiddeld ongeveer 5 % indien lidstaten met wettelijke minimumlonen deze verhogen tot 60 % van het mediane loon of 50 % van het gemiddelde loon. Hogere minimumlonen zullen naar verwachting de arbeidsprijken verbeteren.

Het versterken en uitbreiden van de dekking van collectieve onderhandelingen over loonvorming zal werknemers ten goede komen doordat de loongroei in alle lidstaten wordt bevorderd. Bovendien zal het versterken van de handhaving van en het toezicht op minimumlonen ertoe bijdragen dat werknemers daadwerkelijk toegang hebben tot bescherming door minimumlonen en dat zij de lonen krijgen waarop zij recht hebben. In lidstaten die collectieve onderhandelingen aanwenden, zal steun voor collectieve onderhandelingen over loonvorming het aantal beschermde werknemers doen toenemen en de adequaatheid verbeteren wanneer deze laag is. In landen met wettelijke minimumlonen zullen het gebruik van duidelijke en stabiele criteria om de vaststelling en actualisering van minimumlonen te sturen, en de sterkere rol van de sociale partners de toereikendheid van de minimumlonen en het ondernemingsklimaat verbeteren. Bovendien betekent het beperken van variaties en inhoudingen dat minder werknemers subminimumlonen ontvangen.

Wat zijn de kosten van de voorkeursoptie (indien van toepassing, anders die van de belangrijkste opties)?

De verwachte economische effecten zijn onder meer hogere arbeidskosten voor bedrijven, hogere prijzen en, in mindere mate, lagere winsten. Ramingen wijzen erop dat ongeveer driekwart van de economische kosten van hogere minimumlonen voor rekening van de consumenten zou komen, terwijl ongeveer een kwart door de bedrijven zou worden gedragen. Het effect op de bedrijven wordt verzacht door het feit dat de consumptie van laagbetaalden toeneemt, waardoor de binnenlandse vraag wordt ondersteund. De stijging van de totale loonkosten in de EU zal naar verwachting bescheiden zijn, ongeveer 1 % (51-53 miljard EUR per jaar) als lidstaten met wettelijke minimumlonen deze verhogen tot 60 % van het mediane loon of 50 % van het gemiddelde loon. Ook de effecten op het totale concurrentievermogen zullen naar verwachting gering zijn. Bovendien moeten de verbeterde mechanismen voor de vaststelling van minimumlonen mogelijke negatieve gevolgen voor bedrijven temperen. Het pakket biedt de lidstaten voldoende flexibiliteit om rekening te houden met de economische omstandigheden en de gevolgen voor bepaalde sectoren, regio's en kmo's.

De mogelijke negatieve gevolgen voor de werkgelegenheid zullen naar verwachting beperkt zijn. Het zou om ongeveer 0,5 % van de totale werkgelegenheid gaan als lidstaten met wettelijke minimumlonen deze verhogen tot 60 % van het mediane loon of 50 % van het gemiddelde loon. De voordelen van een betere bescherming van het minimumloon voor de betrokken werknemers zouden ruimschoots opwegen tegen de mogelijke negatieve gevolgen voor de werkgelegenheid voor deze werknemers.

Wat zijn de gevolgen voor bedrijven, waaronder kleine, middelgrote en micro-ondernemingen?

Kmo's bieden werk aan ongeveer 87 % van de werknemers met een minimumloon (tegenover ongeveer twee derde van alle werknemers). Verwacht wordt dat zij te maken zullen krijgen met een vergelijkbaar aandeel van de directe kosten voor bedrijven. De omvang van de impact op kmo's zal worden bepaald aan de hand van de nationale criteria die zijn vastgesteld om de hoogte van de wettelijke minimumlonen te bepalen. Een verhoging van de wettelijke minimumlonen tot 60 % van het mediane loon of 50 % van het gemiddelde loon in alle landen met een wettelijk nationaal minimumloon zou leiden tot een stijging van de nettokosten met ongeveer 12 miljard EUR. De mogelijke negatieve gevolgen voor de werkgelegenheid zullen naar verwachting evenwel beperkt blijven. Ten eerste zullen hogere arbeidskosten waarschijnlijk kunnen worden doorberekenen aan de consument door de prijzen te verhogen. Ten tweede kunnen hogere minimumlonen ook de vraag naar diensten doen toenemen. Mogelijke negatieve gevolgen van hogere arbeidskosten voor kmo's zouden gedeeltelijk worden gecompenseerd door meer geleidelijke en voorspelbare minimumloonstijgingen, die het ondernemingsklimaat ten goede zouden komen.

Zijn er aanzienlijke gevolgen voor de nationale begrotingen en overheden?
De verhoging van het minimumloon op basis van nationale criteria in overeenstemming met dit initiatief, zal naar verwachting leiden tot een verbetering van het evenwicht van de overheidsbegrotingen (minder dan 0,1 % van het bbp). De gevolgen in de vorm van administratieve lasten zullen naar verwachting beperkt zijn, aangezien het initiatief tot doel heeft de reeds bestaande instellingen en procedures te versterken.
Zijn er nog andere aanzienlijke gevolgen?
Ja, alle pakketten zullen gevolgen hebben voor de grondrechten. Zij zullen naar verwachting ook de prikkels om te werken verbeteren, gendergelijkheid ondersteunen en de loonkloof tussen mannen en vrouwen helpen verkleinen, aangezien de meerderheid van de werknemers met een minimumloon (ongeveer 60 % in de EU) vrouw is.
D. Opvolging
Wanneer wordt dit beleid geëvalueerd?
De Commissie zal het initiatief vijf jaar na de inwerkingtreding ervan evalueren in overeenstemming met de richtsnoeren voor betere regelgeving. De vooruitgang bij de verwezenlijking van de doelstellingen van het initiatief zal worden gemonitord aan de hand van een reeks relevante indicatoren.