

Yttrande från Europeiska regionkommittén – Tillräckliga minimilöner i Europeiska unionen

(2021/C 175/08)

Föredragande:	Peter KAISER (AT-PES), delstatspresident, Kärnten
Referensdokument:	Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tillräckliga minimilöner i Europeiska unionen COM(2020) 682 final

I. ÄNDRINGSREKOMMENDATIONER

Ändringsrekommendation 1

Skäl 21

Kommissionens textförslag	ReK:s ändringsförslag
Minimilöner anses vara tillräckliga om de är rimliga i förhållande till lönefördelningen i landet och ger en godtagbar levnadsstandard. De lagstadgade minimilönernas tillräcklighet avgörs mot bakgrund av de nationella socioekonomiska förhållandena, inbegripet sysselsättningstillväxt, konkurrenskraft samt utvecklingen i enskilda regioner och sektorer. Deras tillräcklighet bör bedömas åtminstone med avseende på köpkraft, produktivitetsutveckling och förhållandet till bruttolönernas storlek, fördelning och tillväxt. Vanligt förekommande internationella indikatorer, exempelvis 60 % av bruttomedianlönen och 50 % av bruttomedellönen, kan användas som vägledning vid bedömningen av minimilönernas tillräcklighet i förhållande till bruttolönenivåerna.	Minimilöner anses vara tillräckliga om de är rimliga i förhållande till lönefördelningen i landet och ger en godtagbar levnadsstandard. De lagstadgade minimilönernas tillräcklighet avgörs mot bakgrund av de nationella socioekonomiska förhållandena, inbegripet sysselsättningstillväxt, konkurrenskraft samt utvecklingen i enskilda regioner och sektorer. Deras tillräcklighet bör bedömas åtminstone med avseende på köpkraft, produktivitetsutveckling och förhållandet till bruttolönernas storlek, fördelning och tillväxt. De internationellt erkända indikatorerna på 60 % av bruttomedianlönen och 50 % av bruttomedellönen används som vägledning vid bedömningen av minimilönernas tillräcklighet i förhållande till bruttolönenivåerna.

Motivering

Dessa indikatorer har i samrådsprocessen utkristalliserat sig som allmänt godtagbara riktmärken.

Ändringsrekommendation 2

Artikel 3.3

Kommissionens textförslag	ReK:s ändringsförslag
kollektivförhandlingar: förhandlingar mellan en arbetsgivare, en grupp av arbetsgivare eller en eller flera arbetsgivarorganisationer, å ena sidan, och en eller flera arbetsgivarorganisationer , å andra sidan, för att fastställa arbetsvillkor och anställningsvillkor, reglera förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare eller reglera förhållandet mellan arbetsgivare eller deras organisationer och en eller flera arbetsgivarorganisationer .	kollektivförhandlingar: förhandlingar mellan en arbetsgivare, en grupp av arbetsgivare eller en eller flera arbetsgivarorganisationer, å ena sidan, och en eller flera fackföreningar , å andra sidan, för att fastställa arbetsvillkor och anställningsvillkor, reglera förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare eller reglera förhållandet mellan arbetsgivare eller deras organisationer och en eller flera fackföreningar .

Motivering

Enligt EU:s sociallagstiftning och EU:s skyldigheter enligt internationell rätt är fackföreningar partner i den sociala dialogen vid kollektivförhandlingar. Företagsråd har till exempel inte tillräcklig institutionell legitimitet.

Ändringsrekommendation 3

Artikel 4.2

Kommissionens textförslag	ReK:s ändringsförslag
<p>De medlemsstater där kollektivförhandlingarnas täckning är mindre än 70 % av arbetstagarna i den mening som avses i artikel 2 ska dessutom tillhandahålla en ram av möjliggörande förutsättningar för kollektivförhandlingar antingen genom lag efter samråd med arbetsmarknadens parter eller genom överenskommelse med dem, och ska upprätta en handlingsplan för att främja kollektivförhandlingar. Handlingsplanen ska offentliggöras och anmälas till kommissionen.</p>	<p>De medlemsstater där kollektivförhandlingarnas täckning är mindre än 70 % av arbetstagarna i den mening som avses i artikel 2 ska dessutom tillhandahålla en ram av möjliggörande förutsättningar för kollektivförhandlingar antingen genom lag efter samråd med arbetsmarknadens parter eller genom överenskommelse med dem, och ska upprätta en handlingsplan för att främja kollektivförhandlingar och för att bygga upp och stärka arbetsmarknadsparternas kapacitet. Handlingsplanen ska offentliggöras och anmälas till kommissionen.</p>

Motivering

För att säkerställa överensstämmelse med artikel 4.1.

Ändringsrekommendation 4

Artikel 5.1

Kommissionens textförslag	ReK:s ändringsförslag
<p>De medlemsstater som har lagstadgade minimilöner ska vidta nödvändiga åtgärder för att se till att sättandet och uppdateringen av de lagstadgade minimilönerna styrs av kriterier som bestämts för att främja tillräcklighet i syfte att uppnå skäliga arbets- och levnadsvillkor, social sammanhållning och konvergens uppåt. Medlemsstaterna ska fastställa dessa kriterier i enlighet med sin nationella praxis, antingen i relevant nationell lagstiftning, i beslut av behöriga organ eller i trepartsöverenskommelser. Kriterierna ska definieras på ett stabil och tydligt sätt.</p>	<p>De medlemsstater som har lagstadgade minimilöner ska vidta nödvändiga åtgärder för att se till att sättandet och uppdateringen av de lagstadgade minimilönerna styrs av kriterier som bestämts för att främja tillräcklighet i syfte att uppnå skäliga arbets- och levnadsvillkor, social och territoriell sammanhållning och konvergens uppåt. Dessa kriterier ska fastställas på medlemsstatsnivå i enlighet med den praxis som gäller i medlemsstaterna, antingen i relevant lagstiftning, i beslut av behöriga organ eller i trepartsöverenskommelser. Kriterierna ska definieras på ett tydligt sätt och anges i en tidsplan.</p>

Motivering

För att lyfta fram den territoriella dimensionen.

Ändringsrekommendation 5

Artikel 5.2

Kommissionens textförslag	ReK:s ändringsförslag
De nationella kriterier som avses i punkt 1 ska minst innehålla följande:	De nationella kriterier som avses i punkt 1 bör minst innehålla följande:
a) De lagstadgade minimilönernas köpkraft, med hänsyn tagen till levnadskostnader och med beaktande av effekterna av skatter och sociala förmåner .	a) De lagstadgade minimilönernas köpkraft, med hänsyn tagen till levnadskostnader och med beaktande av harmoniserade konsumentprisindex i enlighet med förordning (EU) 2016/792 .
b) Bruttolönernas allmänna nivå och fördelning.	b) Bruttolönernas allmänna nivå och fördelning per sektor och Nuts 2-region .
c) Bruttolönens ökningstakt.	c) Bruttolönens ökningstakt.
d) Arbetsproduktivitets utveckling.	

Motivering

Såväl skatter och sociala förmåner som arbetsproduktivitet är normalt sett företagsspecifika parametrar som inte är adekvata för bedömningen av huruvida minimilönerna är tillräckliga.

Ändringsrekommendation 6

Artikel 5.3

Kommissionens textförslag	ReK:s ändringsförslag
Medlemsstaterna ska använda vägledande referensvärden i sin bedömning av huruvida de lagstadgade minimilönerna är tillräckliga i förhållande till den allmänna bruttolönenivån, exempelvis de som vanligen används på internationell nivå .	Medlemsstaterna ska förbli behöriga att fastställa nivån för lagstadgade minimilöner. Medlemsstaterna ska under alla omständigheter se till att de lagstadgade minimilönerna är tillräckliga och att en årligen kontrollerad konvergensprocess inleds i syfte att så snabbt som möjligt nå en undre gräns på minst 60 % av den nationella bruttomedianlönen för heltidsarbetande och 50 % av den nationella bruttomedellönen för heltidsarbetande .

Motivering

I linje med ändringsrekommendation 1 till skäl 21.

Ändringsrekommendation 7

Artikel 6.1

Kommissionens textförslag	ReK:s ändringsförslag
Medlemsstaterna får tillåta olika nivåer av lagstadgad minimilön för särskilda grupper av arbetstagare. Medlemsstaterna ska hålla dessa variationer så små som möjligt och se till att alla variationer är icke-diskriminerande, proportionella, i förekommande fall tidsbegränsade samt objektivt och rimligt motiverade av ett legitimt syfte .	Medlemsstaterna ska se till att inga kategorier av arbetstagare utesluts från det lagstadgade minimilönescyddet .

Motivering

Det bör inte finnas några incitament för nivåer som underskrider den lagstadgade minimilönen för särskilda grupper av arbetstagare.

Ändringsrekommendation 8

Artikel 6.2

Kommissionens textförslag	ReK:s ändringsförslag
<p>Medlemsstaterna får genom lag tillåta avdrag som sänker arbetstagarnas ersättning till en nivå som är lägre än den lagstadgade minimilönen. Medlemsstaterna ska säkerställa att sådana avdrag från lagstadgade minimilöner är nödvändiga, objektivt motiverade och proportionella.</p>	<p>Medlemsstaterna får genom lag tillåta avdrag – genom att bevilja sociala förmåner eller naturaförmåner – som sänker arbetstagarnas ersättning till en nivå som är lägre än den lagstadgade minimilönen. Medlemsstaterna ska säkerställa att sådana avdrag från lagstadgade minimilöner är nödvändiga, objektivt motiverade och proportionella. Medlemsstaterna ska se till att dricks, övertid och andra extrabetalningar inte räknas in i de lagstadgade minimilönerna utan betalas ut som tillägg.</p>

Motivering

Självförklarande.

Ändringsrekommendation 9

Artikel 9

Kommissionens textförslag	ReK:s ändringsförslag
<p>Offentlig upphandling</p> <p>I enlighet med direktiv 2014/24/EU, direktiv 2014/25/EU och direktiv 2014/23/EU ska medlemsstaterna vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att de ekonomiska aktörerna vid fullgörandet av offentliga upphandlingskontrakt eller koncessionskontrakt följer de löner som fastställs i kollektivavtal för den berörda branschen och det berörda geografiska området och de eventuella lagstadgade minimilönerna.</p>	<p>Offentlig upphandling</p> <p>I enlighet med direktiv 2014/24/EU, direktiv 2014/25/EU och direktiv 2014/23/EU ska medlemsstaterna vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att de ekonomiska aktörerna vid fullgörandet av offentliga upphandlingskontrakt eller koncessionskontrakt följer de lönevillkor och andra arbetsvillkor som fastställs i kollektivavtal för den berörda branschen och det berörda geografiska området och de eventuella lagstadgade minimilönerna samt respekterar rätten till kollektivförhandlingar. Medlemsstaterna ska också se till att de ekonomiska aktörerna, som ett villkor för tilldelning av offentliga upphandlingskontrakt, är skyldiga att följa de löner och andra arbetsvillkor som fastställs i lagar och/eller kollektivavtal och att respektera rätten till kollektivförhandlingar samt att erkänna och förhandla med fackföreningar.</p>

Motivering

Självförklarande.

II. POLITISKA REKOMMENDATIONER

EUROPEISKA REGIONKOMMITTENS STÅNDPUNKT

1. ReK välkomnar kommissionens kursändring i frågan om minimilöner, enligt vilken tillräckliga minimilöner är en grundläggande rättighet och en grundförutsättning för en social, rättvis och hållbar marknadsekonomi som ligger till grund för den europeiska inre marknaden. De ekonomiska, sociala och samhälleliga kostnaderna av lönedumpning och löneklyftan inom EU överstiger vida möjliga kortsiktiga företagsvinster.
2. Kommittén välkomnar att kommissionens förslag möjliggör europeiska ramvillkor för att stärka kollektivförhandlingarnas täckning och för skäliga och tillräckliga minimilöner, som särskilt bidrar till att bekämpa fattigdom bland förvärvsarbetande. Kommittén framhåller ambitionen i kommissionens förslag om att upprätta en ram för skäligare minimilöner och ökad tillgång till garanterade minimilöner, inom vilken såväl de nationella systemens särdrag som arbetsmarknadsparternas oberoende och avtalsfrihet respekteras. I linje med ReK:s tidigare påpekanden är kommissionens förslag inte en universallösning utan bygger på den premiss man delar med ReK att "[v]älfungerande kollektiva avtalsförhandlingar och omfattande kollektivavtal är de främsta medlen för att uppnå rättvisa löner och andra arbetsvillkor, eftersom arbetstagarna och arbetsgivarna är de som känner sin bransch och sin region bäst" ⁽¹⁾.
3. Vid tidsfristens utgång den 21 januari 2021 hade tre nationella parlament av de tjugo som behandlat kommissionens förslag avgett motiverade yttranden inom ramen för mekanismen för subsidiaritetsprövning.
4. ReK ser i kommissionens förslag dels ett genomförande av de europeiska målen att stärka den sociala och territoriella sammanhållningen och att undvika snedvriddning av konkurrensen (artikel 3 i EU-fördraget), dels en kontinuitet i förhållande till den europeiska pelaren för sociala rättigheter (princip 6) ⁽²⁾, EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna (artikel 31), den europeiska sociala stadgan (artikel 4) och ILO:s konvention nr 131. Detta är särskilt viktigt för de territorier där skillnader i minimilöner i EU leder till obalanserade migrationsströmmar inom unionen, vilket kan vara destabiliserande för lokalsamhället samt inverka negativt på den demografiska bilden i ursprungsregionen.
5. Kommittén betonar att behovet av en "konvergens uppåt" för minimilöner är akut, inte minst mot bakgrund av att sysselsättningen i EU fortfarande karaktäriseras av låga löner. Uppskattningsvis är ungefär var sjätte arbetstagare låginkomsttagare. Under de senaste åren har de låga lönerna inte hållit jämna steg med andra löner i många medlemsstater, vilket har lett till ökade löneskillnader. Andelen arbetstagare som riskerar att hamna i fattigdom har ökat från 8,3 % 2010 till 9,3 % 2018. Covid-19-utbrottet har dessutom haft en negativ inverkan på arbetstagarnas löner, särskilt för dem som har de lägsta inkomsterna, såsom inom städning, detaljhandel, hälso- och sjukvård, långtidsvård och särskilda boenden. Dessa sektorer faller delvis eller helt under lokala och regionala myndigheters befogenhet. I en webbenkät från Eurofound för 2020 angav nästan 40 % av de svarande i EU att deras ekonomiska situation var sämre än före pandemin, och nästan hälften uppgav att de hade svårt att få ekonomin att gå ihop (47 % i april 2020). Dessutom utgör kvinnor 48 % av de anställda i allmänhet i Europeiska unionen, men 59 % av minimilöntagarna. Detta bidrar till lönegapet och pensionsklyftan mellan könen samt till fattigdom bland förvärvsarbetande kvinnor ⁽³⁾. Konvergens uppåt skulle således bidra till att minska fattigdomen bland förvärvsarbetande samt lönegapet och pensionsklyftan mellan könen.
6. ReK anser att den rättsliga grund, artikel 153 i EUF-fördraget, som kommissionen föreslår, i enlighet med subsidiaritetsprincipen och rättspraxis från Europeiska unionens domstol (C-268/06 Impact, 2008) inte medger direkt inblandning i fastställandet av lönenivåer inom EU. Kommissionens förslag kan endast fastställa mål, en process som fullt ut erkänner befintlig nationell lagstiftning om minimilöner och arbetsmarknadsparternas roll.

⁽¹⁾ Se punkt 31 i ReK:s yttrande "Ett starkt socialt Europa för rättvisa omställningar" (föredragande: Anne Karjalainen) (EUT C 440, 18.12.2020, s. 42).

⁽²⁾ 6. Lön: Arbetstagare har rätt till en rättvis lön som tillåter en värdig levnadsstandard. Tillräckliga minimilöner ska säkerställas, så att arbetstagaren med familj kan tillgodose sina behov med hänsyn till nationella ekonomiska och sociala förhållanden, samtidigt som tillgången till sysselsättning och incitament att söka arbete upprätthålls. Fattigdom bland förvärvsarbetande ska förhindras. All lönebildning ska ske på ett transparent och förutsägbart sätt i enlighet med nationell praxis och med respekt för arbetsmarknadsparternas oberoende.

⁽³⁾ Eurofound (2017), "In-work poverty in the EU", Europeiska unionens publikationsbyrå, Luxemburg.

7. Kommittén uppmärksammar kommissionen på behovet av en mångfasetterad strategi för att bekämpa fattigdom bland förvärvsarbetande. Kommissionens egen analys visar att bekämpningen av fattigdom bland förvärvsarbetande är en komplex utmaning, där andra faktorer såsom skattesystemet, utbildningssatsningarna, nivån på de sociala förmånerna och sysselsättningspolitiken samt övervakningen av den positiva rätten också spelar en avgörande roll. Detta är områden där befogenheterna huvudsakligen ligger hos medlemsstaterna, vilket gör att medlemsstaternas vilja att själva anpassa dessa parametrar i hög grad kommer att avgöra hur framgångsrik en europeisk process för tillräckliga minimilöner kommer att bli.
8. Kommittén påpekar att kommissionen i enlighet med artikel 154 i EUF-fördraget genomförde ett samråd i två steg med arbetsmarknadens parter om eventuella EU-åtgärder på området minimilöner innan den lade fram sitt förslag. I det första steget mellan den 14 januari och den 25 februari 2020 samrådde kommissionen med arbetsmarknadens parter om behovet av ett initiativ om minimilöner och dess möjliga inriktning. I det andra steget mellan den 3 juni och den 4 september 2020 samrådde kommissionen med arbetsmarknadens parter om innehållet i och det rättsliga instrumentet för det planerade förslaget. Förslaget till direktiv tar hänsyn till parternas bidrag, särskilt när det gäller frågan om arbetsmarknadsparternas oberoende. Det är därför särskilt viktigt att kommissionen stöder den framtida kapacitetsuppbyggnaden och arbetsmarknadsparternas oberoende på europeisk och nationell nivå, eftersom lagstiftningen inte säkerställer starka arbetsmarknadsparter. Allmänhetens synpunkter samlades också in via svaren i Standard Eurobarometer-undersökning nr 92 (hösten 2019), som omfattade frågor om unionens prioriteringar (inklusive minimilöner).
9. ReK anser att en anständig lön inte bara handlar om att utrota extrem fattigdom. Syftet är att garantera människor en grundläggande livskvalitet och se till att de kan delta i det sociala och kulturella livet. Den är kontextspecifik och syftar till att gå längre än fattigdomslöner för att se till att människor kan tillgodose sina grundläggande behov.
10. Ett antal direktiv som innehåller bestämmelser om löner har redan antagits på grundval av artikel 153.1 b i EUF-fördraget och med fullt beaktande av artikel 153.5 (*).
11. Kommittén framhåller att principen om lika lön för likvärdigt arbete bör respekteras när branschspecifika minimilöner fastställs.
12. Kommittén ställer sig uttryckligen bakom det faktum att förslaget till direktiv inte föreskriver någon social minimiharmonisering. Kommissionens förslag uppfattas innebära ett förbud mot att sänka nivån för de befintliga skyddsnivåer i medlemsstaterna som ligger högre än den nivå som garanteras genom det föreslagna direktivet (artikel 16).
13. Kommittén noterar att kommissionen i sitt förslag till direktiv undantar medlemsstater vars minimilöner fastställs i kollektivavtal från kapitel II i direktivet om lagstadgade minimilöner.
14. Det europeiska mervärdet med kommissionens förslag är att det utgör en grund för att i dialog med medlemsstaterna få till stånd en konvergens uppåt av minimilönerna.
15. Frågan om tillräckliga minimilöner har en stark regional dimension, även om detta inte framkommer tillräckligt i kommissionens förslag. Den regionala dimensionen har sin grund i förekomsten av regionala kollektivavtal, den starka växelverkan mellan minimilön och social och territoriell sammanhållning samt det faktum att lokala och regionala myndigheter i egenskap av arbetsgivare är de som är ytterst ansvariga för lönebildningen utifrån de lokala och regionala förutsättningarna.

(*) Se bland annat 1) Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/54/EG av den 5 juli 2006 om genomförandet av principen om lika möjligheter och likabehandling av kvinnor och män i arbetslivet (EUT L 204, 26.7.2006, s. 23), 2) Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/94/EG om skydd för arbetstagare vid arbetsgivarens insolvens (EUT L 283, 28.10.2008, s. 36) och 3) Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1158 av den 20 juni 2019 om balans mellan arbete och privatliv för föräldrar och anhängivårdare (EUT L 188, 12.7.2019, s. 79).

16. Kommittén uppmärksammar den studie som ReK beställt om "Rättvisa minimilöner – det lokala och regionala perspektivet" ⁽⁵⁾. Kommittén betonar särskilt slutsatsen att ett allmänt införande av regionala minimilöner inte kan upprätthållas av olika skäl, bl.a. de institutionella ramar, befogenheter och traditioner som placerar fastställandet av minimilöner främst på nationell nivå, men att det samtidigt finns ett antal möjligheter för lokala och regionala myndigheter att spela en roll när det gäller att genomdriva, främja och övervaka minimilönerna.

17. Kommittén varnar för att det finns betydande skillnader mellan antalet personer som är beroende av minimilön i stads- och landsbygdsområden, och betonar att man för att kunna täcka kravet på konvergens mot mer tillräckliga minimilöner måste hitta innovativa strategier för att hjälpa lokala och regionala myndigheter att få den nödvändiga finansieringen i sina budgetar, för vilka covid-19-pandemin har varit förödande.

18. Utarbetandet av nationella handlingsplaner för att främja kollektivförhandlingar i medlemsstaterna, såsom beskrivs i artikel 4.2, hade kunnat konkretiseras genom ett omnämnande av möjliga inslag i en sådan handlingsplan.

19. ReK ställer den principiella frågan om huruvida arbetstagarbegreppet, som ligger till grund för direktivet, bör ses över på EU-nivå. Hänvisningen till EU-domstolens rättspraxis från 1986 (målet Lawrie Blum) tar ju inte hänsyn till uppkomsten av nya anställningsformer, i synnerhet inte otrygga anställningar inom plattformsekonomin.

20. Vad gäller offentlig upphandling erinrar kommittén om EU-domstolens dom i mål C-115/14 (av den 17 november 2015), där det fastställs att EU-rätten inte utgör ett hinder för att en anbudsgivare som vägrar att åta sig att betala lagstadgad minimilön till berörda arbetstagare utesluts från ett upphandlingsförfarande ⁽⁶⁾.

21. Även om det i förslaget till direktiv inte nämns explicit att övervakningen av genomförandet av direktivet skulle kunna kopplas till den europeiska planeringsterminen, t.ex. genom en anpassning av den sociala resultatavtalen, ställer vi oss kritiska till möjligheten till en sådan koppling så länge planeringsterminen inte genomgår en generell och genomgripande reform i riktning mot ökad insyn, demokratisk styrning (Europaparlamentets rätt till inflytande) och partnerskapsbaserat deltagande av lokala och regionala myndigheter och arbetsmarknadens parter.

22. ReK anser att konvergensprocessen mot rättvisare minimilöner bör åtföljas av ett förslag från kommissionen om åtgärder för insyn i lönesättningen, vilket också skulle vara ett viktigt instrument för att överbrygga lönegapet mellan könen och förhindra diskriminering på grund av ras, övertygelse, ålder, funktionsnedsättning eller sexuell läggning ⁽⁷⁾.

Bryssel den 19 mars 2021.

Apostolos TZITZIKOSTAS

Europeiska regionkommitténs
ordförande

⁽⁵⁾ <https://op.europa.eu/sv/publication-detail/-/publication/6f084eaa-879e-11eb-ac4c-01aa75ed71a1>

⁽⁶⁾ Enligt denna dom anses regional lagstiftning i en medlemsstat som kräver att anbudsgivare och deras underentreprenörer åtar sig att betala minimilön till de arbetstagare som utför tjänsterna vara förenlig med EU-rätten.

⁽⁷⁾ Se punkt 32 i ReK:s yttrande "Ett starkt socialt Europa för rättvisa omställningar" (föredragande: Anne Karjalainen) (EUT C 440, 18.12.2020, s. 42).