



*Commissie juridische zaken
De voorzitter*

28.10.2021

Mevrouw Lucia Ďuriš Nicholsonová
Voorzitter
Commissie werkgelegenheid en sociale zaken
BRUSSEL

Betreft: Advies inzake de rechtsgrondslag van het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende toereikende minimumlonen in de Europese Unie (COM(2020)0682 – C9-0337/2020 – 2020/0310(COD))

Geachte mevrouw de voorzitter,

Bij brief van 14 oktober 2021¹ hebt u de Commissie juridische zaken (JURI) overeenkomstig artikel 40, lid 2, van het Reglement verzocht advies uit te brengen over de juistheid van de rechtsgrondslag van het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende toereikende minimumlonen in de Europese Unie (COM (2020)682)².

JURI heeft deze kwestie op haar vergadering van 28 oktober 2021 behandeld.

I – Achtergrond

Op 28 oktober 2020 heeft de Commissie een wetgevingsvoorstel goedgekeurd betreffende toereikende minimumlonen in de Europese Unie. Het voorstel is gebaseerd op artikel 153, lid 2, VWEU, in samenhang met artikel 153, lid 1, punt b), VWEU. Op grond van artikel 153, lid 2, kunnen minimumvoorschriften worden vastgesteld door middel van richtlijnen, terwijl artikel 153, lid 1, punt b), bepaalt dat het optreden van de lidstaten, onder meer op het gebied van arbeidsvoorwaarden, door de Unie moet worden ondersteund en aangevuld.

¹ D(2021) 21141.

² COM(2020) 682 van 28.10.2020.

In haar verzoek geeft de Commissie werkgelegenheid en sociale zaken (EMPL) aan dat de Juridische Dienst in zijn advies van 28 september 2021 heeft gesteld dat “artikel 153, lid 2, VWEU, dat momenteel als rechtsgrondslag van het voorstel wordt genoemd, moet worden vervangen door een nauwkeuriger verwijzing naar artikel 153, lid 2, punt b), VWEU”.

In het licht van het bovenstaande heeft EMPL JURI verzocht advies uit te brengen over de juistheid van de rechtsgrondslag voor het voorstel.

Er zij ook op gewezen dat een aantal amendementen die in de EMPL-commissie zijn ingediend, rechtsgrondslagen bevatten die niet in het oorspronkelijke voorstel voorkomen (amendementen 85, 86 en 92). In andere amendementen wordt voorgesteld dat het Parlement het voorstel van de Commissie verwerpt (amendementen 80, 81, 82, 83, 84) met onder meer als motivering dat “de EU geen bevoegdheid heeft op het gebied van beloning” (amendement 82).

De EMPL-commissie bestudeert momenteel het voorstel en zij verwacht het voorstel in de commissie in stemming te brengen op 11 november 2021 en een onderhandelingsmandaat in de plenaire vergadering mede te delen op 22 november 2021.

II – De relevante Verdragsbepalingen

Titel X van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, getiteld “Sociale politiek”, bevat de relevante bepalingen die als volgt luiden (markering door ons):

Artikel 151 (oud artikel 136 VEG)

De Unie en de lidstaten stellen zich, indachtig sociale grondrechten zoals vastgelegd in het op 18 oktober 1961 te Turijn ondertekend Europees Sociaal Handvest en in het Gemeenschapshandvest van de sociale grondrechten van de werkenden van 1989, ten doel de bevordering van de werkgelegenheid, de gestage verbetering van de levensomstandigheden en de arbeidsvoorwaarden, zodat de onderlinge aanpassing daarvan op de weg van de vooruitgang wordt mogelijk gemaakt, alsmede een adequate sociale bescherming, de sociale dialoog, de ontwikkeling van de menselijke hulpbronnen om een duurzaam hoog werkgelegenheidsniveau mogelijk te maken, en de bestrijding van uitsluiting;

Te dien einde leggen de Unie en de lidstaten maatregelen ten uitvoer waarin rekening wordt gehouden met de verscheidenheid van de nationale gebruiken, met name op het gebied van contractuele betrekkingen, alsmede met de noodzaak om het concurrentievermogen van de economie van de Unie te handhaven.

Zij zijn van mening dat een dergelijke ontwikkeling zal voortvloeien zowel uit de werking van de interne markt waardoor de harmonisatie der sociale stelsels zal worden bevorderd, als uit de in de Verdragen bepaalde procedures en het nader tot elkaar brengen van wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen.

Artikel 153
(oud artikel 137 VEG)

1. Ter verwezenlijking van de doelstellingen van artikel 151 wordt het optreden van de lidstaten op de volgende gebieden door de Unie ondersteund en aangevuld:

a) de verbetering van met name het arbeidsmilieu, om de veiligheid en de gezondheid van de werknemers te beschermen;

b) de arbeidsvoorwaarden;

c) de sociale zekerheid en de sociale bescherming van de werknemers;

d) de bescherming van de werknemers bij beëindiging van de arbeidsovereenkomst;

e) de informatie en de raadpleging van de werknemers;

f) de vertegenwoordiging en collectieve verdediging van de belangen van werknemers en werkgevers, met inbegrip van de medezeggenschap, onder voorbehoud van lid 5;

g) de werkgelegenheidsvoorwaarden voor onderdanen van derde landen die op wettige wijze op het grondgebied van de Unie verblijven;

h) de integratie van personen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten, onverminderd artikel 166;

i) de gelijkheid van mannen en vrouwen wat hun kansen op de arbeidsmarkt en de behandeling op het werk betreft;

j) de bestrijding van sociale uitsluiting;

k) de modernisering van de stelsels voor sociale bescherming, onverminderd punt c).

2. Te dien einde kunnen het Europees Parlement en de Raad:

a) maatregelen aannemen die erop gericht zijn de samenwerking tussen de lidstaten aan te moedigen door middel van initiatieven ter verbetering van de kennis, ontwikkeling van de uitwisseling van informatie en optimale praktijken, bevordering van innoverende benaderingswijzen en evaluatie van ervaringen, met uitsluiting van harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten;

b) op de in lid 1, onder a) tot en met i), bedoelde gebieden door middel van richtlijnen minimumvoorschriften vaststellen die geleidelijk van toepassing zullen worden, met inachtneming van de in elk van de lidstaten bestaande omstandigheden en technische voorschriften. In deze richtlijnen wordt vermeden zodanige administratieve, financiële en

juridische verplichtingen op te leggen dat de oprichting en ontwikkeling van kleine en middelgrote ondernemingen daardoor zou kunnen worden belemmerd.

Het Europees Parlement en de Raad besluiten volgens de gewone wetgevingsprocedure na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's.

Op de in lid 1, onder c), d), f) en g), bedoelde gebieden besluit de Raad volgens een bijzondere wetgevingsprocedure, met eenparigheid van stemmen, na raadpleging van het Europees Parlement en de beide Comités.

De Raad kan op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement met eenparigheid van stemmen besluiten dat de gewone wetgevingsprocedure van toepassing is op lid 1, punten d), f) en g).

3. Een lidstaat kan de sociale partners, indien zij gezamenlijk daarom verzoeken, belasten met de uitvoering van de krachtens lid 2 vastgestelde richtlijnen of, in voorkomend geval, de uitvoering van een overeenkomstig artikel 155 vastgesteld besluit van de Raad.

In dat geval verzekert de lidstaat zich ervan dat de sociale partners, uiterlijk op de datum waarop een richtlijn of een besluit moet zijn omgezet of uitgevoerd, de nodige maatregelen bij overeenkomst hebben ingevoerd; de betrokken lidstaat moet zelf alle maatregelen treffen om de in de betrokken richtlijn of het betrokken besluit voorgeschreven resultaten te allen tijde te kunnen waarborgen.

4. De krachtens dit artikel vastgestelde bepalingen:

— laten het recht van de lidstaten om de fundamentele beginselen van hun socialezekerheidsstelsel vast te stellen onverlet en mogen geen aanmerkelijke gevolgen hebben voor het financiële evenwicht van dat stelsel,

— beletten niet dat een lidstaat maatregelen met een hogere graad van bescherming handhaaft of invoert welke met de Verdragen verenigbaar zijn.

5. Dit artikel is niet van toepassing op de beloning, het recht van vereniging, het stakingsrecht of het recht tot uitsluiting.

III – Rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie betreffende de keuze van de rechtsgrondslag

Het Hof van Justitie beschouwt de keuze van de juiste rechtsgrondslag vanouds als een kwestie van constitutioneel belang die een rol speelt als het gaat om de naleving van het beginsel van bevoegdheidstoedeling (artikel 5 VEU) en die bepalend is voor de aard en omvang van de bevoegdheid van de Unie³.

³ Advies 2/00, ECLI:EU:C:2001:664, punt 5.

Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie moet “*de keuze van de rechtsgrondslag van een gemeenschapshandeling berusten op objectieve gegevens die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn. Tot die gegevens behoren met name het doel en de inhoud van de handeling*”⁴. De keuze van een onjuiste rechtsgrondslag kan dan ook aanleiding vormen tot de nietigverklaring van de desbetreffende handeling. Zonder betekenis in dit verband zijn de wens van een instelling om intensiever deel te nemen aan de vaststelling van een bepaalde handeling, de context waarbinnen de handeling is vastgesteld, of het werk dat op het werkterrein waaronder de handeling valt, op een andere grond is verricht⁵.

Indien bij het onderzoek van de betrokken handeling blijkt dat zij een tweeledig doel heeft of dat er sprake is van twee componenten, waarvan er een kan worden gezien als hoofddoel of voornaamste component, terwijl het andere doel of de andere component slechts van ondergeschikt belang is, moet die handeling op één enkele rechtsgrond worden gebaseerd, namelijk die welke het hoofddoel of de voornaamste component vereist⁶. Indien een maatregel echter tegelijkertijd meerdere doelstellingen of componenten heeft die onverbrekkelijk met elkaar verbonden zijn zonder dat de ene secundair en indirect is ten opzichte van de andere, moet deze handeling bij wijze van uitzondering op de verschillende desbetreffende rechtsgrondslagen worden gebaseerd⁷. Dit is echter alleen mogelijk wanneer de procedures welke voor beide rechtsgrondslagen zijn voorgeschreven, niet onverenigbaar zijn en het recht van het Europees Parlement niet ondermijnen⁸. Voorts moet de gekozen handeling overeenkomen met de voorgeschreven soort wetgevingshandeling zoals gespecificeerd in het Verdrag.

IV – Doel en inhoud van de voorgestelde handeling

Voorgesteld wordt eerst het hoofddoel en de inhoud van het voorstel te onderzoeken om na te gaan of de rechtsgrondslag passend is, namelijk om te beoordelen of artikel 153, lid 2, in samenhang met artikel 153, lid 1, punt b), de juiste rechtsgrondslag vormen voor de voorgestelde richtlijn.

In haar toelichting verklaart de Commissie: “*Toereikende lonen voor de werknemers in de Unie zijn essentieel om goede arbeids- en levensomstandigheden te waarborgen.*” Voorts blijkt uit de toelichting dat het voorstel in de eerste plaats beoogt “*ervoor te zorgen dat de werknemers in de Unie – ongeacht waar ze werken – worden beschermd door toereikende minimumlonen die een waardig bestaan mogelijk maken*”.

⁴ Arrest in zaak C-411/06, Commissie/Parlement en Raad, EU:C:2009:518, punt 45 en de aldaar aangehaalde rechtspraak. Zie ook zaak C-130/10, Parlement/Raad, EU:C:2012:472, punt 42 en de aldaar aangehaalde rechtspraak.

⁵ Arrest in zaak C-269/97, Commissie/Raad, ECLI:EU:C:2000:183, punt 44.

⁶ Arrest in zaak C-137/12, Commissie/Raad, EU:C:2013:675, punt 53; zaak C-411/06, Commissie/Parlement en Raad, EU:C:2009:518, punt 46 en de aldaar aangehaalde rechtspraak; zaak C-490/10, Parlement/Raad, EU:C:2012:525, punt 45; zaak C-155/07, Parlement/Raad, EU:C:2008:605, punt 34.

⁷ Zaak C-211/01, Commissie/Raad, ECLI:EU:C:2003:452, punt 40; zaak C-178/03, Commissie/Europees Parlement en Raad, ECLI:EU:C:2006:4, punten 43-56.

⁸ Zaak C-300/89, Commissie/Raad (“Titaandioxide”), ECLI:EU:C:1991:244, punten 17-25; zaak C-268/94, Portugal/Raad, ECLI:EU:C:1996:461.

De Commissie stelt: *“Om deze algemene doelstelling te verwezenlijken, stelt het voorstel een kader vast om de minimumlonen toereikender te maken en de toegang van de werknemers tot bescherming door minimumlonen te verbeteren”*, en verduidelijkt: *“De voorgestelde richtlijn beoogt deze doelstellingen te verwezenlijken met volledige inachtneming van de specifieke kenmerken van de nationale stelsels, de nationale bevoegdheden en de autonomie en contractvrijheid van de sociale partners.”* Zij stelt ook: *“Om deze doelstellingen te verwezenlijken, beoogt de voorgestelde richtlijn collectieve loononderhandelingen in alle lidstaten te bevorderen.”*

Wat de inhoud betreft, wordt in artikel 1 van het voorstel het volgende bepaald:

“Met het oog op betere arbeids- en levensomstandigheden in de Unie stelt deze richtlijn een kader vast voor:

a) de vaststelling van toereikende minimumlonen;

b) de bescherming van werknemers door minimumlonen, hetzij in de vorm van in collectieve arbeidsovereenkomsten vastgestelde lonen, hetzij in de vorm van een wettelijk minimumloon – waar een wettelijk minimumloon bestaat.”

Overweging 15 vult aan: *“Deze richtlijn stelt minimumvereisten op het niveau van de Unie vast om ervoor te zorgen dat toereikende minimumlonen worden vastgesteld en de werknemers toegang tot bescherming door minimumlonen hebben in de vorm van een wettelijk minimumloon of in de vorm van een in het kader van collectieve arbeidsovereenkomsten – zoals gedefinieerd voor de toepassing van deze richtlijn – vastgesteld loon.”*

Verder verduidelijkt het voorstel: *“Met volledige inachtneming van 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 tradities en specifieke kenmerken van elk land en met volledige inachtneming van de nationale bevoegdheden en de contractvrijheid van de sociale partners. Deze richtlijn 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”* (overweging 16).

Artikel 4, lid 1, vereist dat de lidstaten maatregelen nemen voor de *“bevordering van de capaciteit van de sociale partners om collectieve onderhandelingen over loonvorming te voeren”*, en de *“bevordering van constructieve, zinvolle en zaakkundige loononderhandelingen tussen de sociale partners”*. Lidstaten waar de dekkingsgraad van collectieve onderhandelingen minder dan 70 % van de werknemers bedraagt, voorzien bovendien in een kader om de voorwaarden voor collectieve onderhandelingen te creëren en stellen een actieplan op ter bevordering van collectieve onderhandelingen. (artikel 4, lid 2).

In artikel 5 van het voorstel wordt bepaald dat met het oog op het waarborgen van de toereikendheid van het wettelijk minimumloon, de lidstaten met wettelijke minimumlonen nationale criteria voor de vaststelling en aanpassing van het wettelijk minimumloon op duurzame en duidelijke wijze moeten vaststellen; de nodige maatregelen moeten nemen om ervoor te zorgen dat de wettelijke minimumlonen regelmatig en tijdig worden aangepast; adviesorganen oprichten om de bevoegde autoriteiten te adviseren over kwesties in verband met de wettelijke minimumlonen. In het voorstel staat: *“De lidstaten stellen die criteria vast overeenkomstig hun nationale praktijken, hetzij in relevante nationale wetgeving, hetzij in besluiten van de bevoegde instanties, hetzij in tripartiete overeenkomsten.”*

Artikel 6, lid 1, beperkt het gebruik van variaties van wettelijke minimumlonen en hun toepassing in tijd en omvang. Allereerst wordt gesteld: *“De lidstaten kunnen verschillende wettelijke minimumlonen toestaan voor specifieke groepen werknemers”* en vervolgens: *“De lidstaten beperken deze variaties tot een minimum en zorgen ervoor dat elke variatie niet-discriminerend, evenredig en – indien relevant – in de tijd beperkt is, alsmede objectief en redelijkerwijze gerechtvaardigd door een legitiem doel.”* Het artikel voorziet ook in de bescherming van de wettelijke minimumlonen tegen ongerechtvaardigde of onevenredige inhoudingen. *“De lidstaten kunnen bij wet inhoudingen toestaan die de beloning van werknemers verlagen tot onder het wettelijk minimumloon. De lidstaten zorgen ervoor dat deze inhoudingen op de wettelijke minimumlonen noodzakelijk, objectief gerechtvaardigd en evenredig zijn”* (artikel 6, lid 2).

Artikel 7 schrijft voor dat de sociale partners bij de vaststelling en de aanpassing van de wettelijke minimumlonen tijdig en doeltreffend betrokken worden.

Om de toegang van werknemers tot wettelijke minimumlonen te verbeteren verplicht artikel 8 de lidstaten om in samenwerking met de sociale partners de nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat de werknemers daadwerkelijk toegang hebben tot bescherming door wettelijke minimumlonen. De vereiste maatregelen kunnen “waar nodig” eruit bestaan het systeem van controles en inspecties in situ te versterken, richtsnoeren voor de handhavingsautoriteiten te ontwikkelen en de werknemers adequate informatie te verstrekken over de toepasselijke wettelijke minimumlonen.

Hoofdstuk III inzake horizontale bepalingen bevat begeleidende maatregelen die voorzien in bepaalde procedurele waarborgen met het oog op de daadwerkelijke naleving van de in het voorstel vervatte verplichtingen, met name met betrekking tot de in de hoofdstukken I en II vastgestelde verplichtingen. Hoofdstuk IV over slotbepalingen is niet van groot belang voor de beoordeling van de rechtsgrondslag van het voorstel.

V – Analyse en vaststelling van de juiste rechtsgrondslag

In de eerste plaats vloeit uit het doel en de inhoud van het voorstel voort dat de toegang tot een minimumloon dat een behoorlijke levensstandaard garandeert, onderdeel uitmaakt van “arbeidsvoorwaarden”.

Artikel 1 verwijst naar de doelstelling “betere arbeids- en levensomstandigheden in de Unie”, een duidelijke verwijzing naar artikel 153, lid 1, punt b), VWEU. De Juridische dienst merkt in dit verband op dat de toegang tot en de toereikendheid van minimumlonen als zodanig in

aanmerking zijn genomen als een “arbeidsvoorwaarde”, die als onderwerp van de gehele wetgevingshandeling wordt voorgesteld.

Overweging 6 luidt: *“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 door minimumlonen draagt bij tot een billijkere arbeidsmarkt in de EU en tot economische en sociale vooruitgang en opwaartse convergentie.”* In overweging 7 wordt verder gesteld dat *“toereikende minimumlonen het inkomen van kwetsbare werknemers beschermen, een waardig bestaan helpen waarborgen en inkomensverlies in slechte tijden beperken”*. Overweging 8 stelt: *“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”*.

In de toelichting van de Commissie wordt verklaard: *“de voorgestelde richtlijn [beoogt] ervoor te zorgen dat de werknemers in de Unie – ongeacht waar ze werken – worden beschermd door toereikende minimumlonen die een waardig bestaan mogelijk maken”*. Erkend wordt: *“Hoewel de lonen op nationaal niveau ondubbelzinnig onder de bevoegdheid van de lidstaten vallen, maken de grote verschillen op het gebied van de normen voor toegang tot toereikende minimumlonen deel uit van de arbeidsomstandigheden.”*

Er zij op gewezen dat volgens de rechtspraak artikel 153, lid 5, VWEU, dat “beloning” uitsluit van de toepassing van artikel 153, leden 1 tot en met 4, strikt moet worden uitgelegd als betrekking hebbend op maatregelen die *“zouden leiden tot een rechtstreekse inmenging van het Unierecht in de vaststelling van de beloningen in de Unie”*. Volgens het Hof kan de uitzondering inzake “beloning” *“niet worden uitgebreid tot alle kwesties die enig verband vertonen met de beloning, daar anders bepaalde in artikel 153, lid 1, VWEU bedoelde gebieden tot grotendeels loze bepalingen zouden worden verworpen”*⁹. De Juridische dienst concludeert dat, in overeenstemming met de jurisprudentie van het Hof, voor zover de EU-wetgeving beloning gerelateerde kwesties aanpakt in het kader van de arbeidsomstandigheden, zonder afbreuk te doen aan fundamentele aangelegenheden die op dit gebied aan de lidstaten voorbehouden zijn, deze wetgeving binnen het toepassingsgebied van artikel 153 VWEU blijft vallen, zonder dat artikel 153, lid 5, VWEU daaraan in de weg staat.

Ten tweede verwijst artikel 1, lid 1, van het voorstel naar de vaststelling van een “kader” met betrekking tot *“de vaststelling van toereikende minimumlonen”* en *“de bescherming van werknemers door minimumlonen”*. Voorts wordt niet ingegaan op de vaststelling van minimumlonen op specifieke, geharmoniseerde niveaus, maar wordt verwezen naar het algemene concept van “toereikendheid”. Het blijft *“de keuze van de lidstaten om hetzij wettelijke minimumlonen vast te stellen, hetzij de bescherming door minimumlonen in het kader van collectieve arbeidsovereenkomsten te bevorderen”* (artikel 1, lid 2) en *“Niets in deze richtlijn mag worden uitgelegd als een verplichting voor lidstaten waar de loonvorming uitsluitend via collectieve arbeidsovereenkomsten tot stand komt, om een wettelijk*

⁹ Arrest van 19 juni 2014, Thomas Specht e.a., gevoegde zaken C-501/12 tot en met C-506/12, C-540/12 en C-541/12, EU:C:2014:2005, punt 33; Zie ook de arresten van 10 juni 2010, Tiziana Bruno en Daniela Lotti, C-395/08 en C-396/08, EU:C:2010:329, punt 37; van 15 april 2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, punten 123 en 124; en van 13 september 2007, Yolanda Del Cerro Alonso, C-307/05, EU:C:2007:509, punten 40-41.

minimumloon in te voeren of de collectieve arbeidsovereenkomsten universeel toepasselijk te maken” (artikel 1, lid 3).

In het voorstel wordt de kwestie van minimumlonen behandeld als een essentiële “arbeidsvoorwaarde”, waarvan de vaststelling gebaseerd moet zijn op “criteria ter bevordering van de toereikendheid” (artikel 5) en voorziet het in een waarborg dat de begrippen “minimumloon” en “toereikendheid” niet door buitensporige variaties en inhoudingen worden uitgehold (artikel 6). De Juridische dienst merkt op dat artikel 6 het niveau van de minimumlonen als zodanig niet rechtstreeks regelt, maar de discretionaire bevoegdheid van de lidstaten eerbiedigt om te beslissen over de specifieke aard, het toepassingsgebied en/of de hoogte van de inhoudingen en variaties binnen het overkoepelende streven naar “toereikendheid”.

Dit is in overeenstemming met de “minimumvoorschriften die geleidelijk van toepassing zullen worden” als bedoeld in artikel 153, lid 2, punt b), VWEU, op grond waarvan het Europees Parlement en de Raad minimumvoorschriften kunnen vaststellen die geleidelijk van toepassing zullen worden door middel van richtlijnen, met inachtneming van de in elk van de lidstaten bestaande omstandigheden en technische voorschriften, waarbij wordt vermeden zodanige administratieve, financiële en juridische verplichtingen op te leggen dat de oprichting en ontwikkeling van kleine en middelgrote ondernemingen daardoor zou kunnen worden belemmerd.

Wat artikel 153, lid 2, betreft, zij opgemerkt dat hoewel het voorstel is gebaseerd op “*artikel 153, lid 2, in samenhang met artikel 153, lid 1, punt b)*” (visum 1), in de toelichting alleen naar artikel 153, lid 2, punt b), wordt verwezen: “*Krachtens artikel 153, lid 2, kunnen minimumvoorschriften door middel van richtlijnen worden vastgesteld, waarbij moet worden vermeden zodanige administratieve, financiële en juridische verplichtingen op te leggen dat de oprichting en ontwikkeling van kleine en middelgrote ondernemingen daardoor zou kunnen worden belemmerd.*”

In dit verband merkt de Juridische dienst op dat “*artikel 153, lid 2, punten a) en b), VWEU, als meer specifieke bepalingen, in voorkomend geval uitdrukkelijk moeten worden aangemerkt als de juiste rechtsgrondslagen voor de EU-wetgeving op het gebied van sociaal beleid, zoals vastgelegd in artikel 153 VWEU. Daarom moet artikel 153, lid 2, VWEU, dat momenteel als rechtsgrondslag van het voorstel wordt genoemd, worden vervangen door een nauwkeuriger verwijzing naar artikel 153, lid 2, punt b), VWEU.*”

Er zij echter op gewezen dat artikel 153, lid 2, tweede alinea, VWEU, waarin is bepaald dat het Europees Parlement en de Raad besluiten volgens de gewone wetgevingsprocedure, buiten artikel 153, lid 2, punt b), valt. De vermelding van artikel 153, lid 2, als rechtsgrondslag, zonder de specifieke bepaling ervan te specificeren, lijkt in dit opzicht dan ook niet onjuist.

In het licht van het bovenstaande lijkt het erop dat voorstel er in de eerste plaats op gericht is de arbeidsomstandigheden te verbeteren door een kader vast te stellen waarbinnen werknemers in de Unie toegang hebben tot de bescherming van het minimumloon, en dat artikel 153, lid 2, in samenhang met artikel 153, lid 1, punt b), een passende rechtsgrondslag voor het voorstel vormt.

Tot slot moet worden vermeld dat de Juridische dienst een kleine herformulering van artikel 4 voorstelt om bestaande discrepanties weg te werken, hoewel de dienst van mening is dat de

bepaling niet verder gaat dan het toepassingsgebied van artikel 153, lid 1, punt b), VWEU. Om duidelijk te maken dat het voorstel niet verder gaat dan het beoogde toepassingsgebied en zoals voorgesteld door de Juridische dienst, moeten de eerste zinnen van artikel 6, leden 1 en 2, waarin is bepaald dat de lidstaten respectievelijk “*verschillende wettelijke minimumlonen voor specifieke groepen werknemers*” en “*bij wet inhoudingen die de beloning van werknemers verlagen tot onder het wettelijk minimumloon*” kunnen toestaan, worden geschrappt of geherformuleerd, eventueel in de vorm van een overweging, aangezien de beoogde betekenis van deze zinnen lijkt te zijn dat het de bevoegdheid van de lidstaten is om variaties en inhoudingen al dan niet toe te staan (in plaats van een door de voorgestelde richtlijn gecreëerde mogelijkheid voor de lidstaten).

VI – Conclusie en aanbeveling

Op haar vergadering van 28 oktober 2021 heeft de Commissie juridische zaken met 23 stemmen voor en 1 tegen, zonder onthoudingen¹⁰, dienovereenkomstig besloten de Commissie werkgelegenheid en sociale zaken aan te bevelen zich op het standpunt te stellen dat artikel 153, lid 2, in samenhang met artikel 153, lid 1, punt b), de juiste rechtsgrondslag is voor het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende toereikende minimumlonen in de Europese Unie en de verwijzing naar artikel 153, lid 2, VWEU te vervangen door een specifiekere verwijzing naar artikel 153, lid 2, punt b), VWEU.

Hoogachtend,

Adrián Vázquez Lázara

¹⁰ Bij de eindstemming waren de volgende leden aanwezig: Adrián Vázquez Lázara (voorzitter), Sergey Lagodinsky (ondervoorzitter), Ibán García del Blanco (ondervoorzitter), Marion Walsmann (ondervoorzitter), Raffaele Stancanelli (ondervoorzitter), Pascal Arimont, Manon Aubry, Alessandra Basso, Gunnar Beck, Patrick Breyer, Daniel Buda, Geoffroy Didier, Pascal Durand, Angel Dzhambazki, Evelyne Gebhardt, Jean-Paul Garraud, Esteban González Pons, Heidi Hautala, Mislav Kolakušić, Gilles Lebreton, Angelika Niebler, Jiří Pospíšil, Franco Roberti, Nacho Sánchez Amor, Stéphane Séjourné, Liesje Schreinemacher, Yana Toom, Axel Voss, Tiemo Wölken, Lara Wolters, Javier Zarzalejos.