

ADVIES Nr. 2.198

---

Zitting van vrijdag 5 februari 2021

---

Europees minimumloon – Voorstel van de Europese Commissie

x                    x                    x

## **ADVIES Nr. 2.198**

---

Onderwerp : Europees minimumloon – voorstel van de Europese Commissie

Bij brief van 26 november 2020 heeft de heer P.-Y. Dermagne, minister van Werk, het advies van de Nationale Arbeidsraad gevraagd inzake een voorstel van de Europese Commissie voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende toereikende minimumlonen in de Europese Unie (2020/0310/COD).

De minister onderstreept het belang dat in het voorstel wordt gehecht aan het sociaal overleg en vraagt de Raad om begin 2021 een advies uit te brengen teneinde over de nodige elementen te beschikken voor de standpuntbepaling van België in deze problematiek.

Het dossier werd toevertrouwd aan de commissie Individuele Arbeidsverhoudingen.

Op verslag van deze commissie heeft de Raad op 5 februari 2021 het volgende advies uitgebracht.

x                    x                    x

## **ADVIES VAN DE NATIONALE ARBEIDSRAAD**

---

### **I. ONDERWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG**

Bij brief van 26 november 2020 heeft de heer P.-Y. Dermagne, minister van Werk, het advies van de Nationale Arbeidsraad gevraagd inzake een voorstel van de Europese Commissie voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende toereikende minimumlonen in de Europese Unie (2020/0310/COD).

De minister onderstreept het belang dat in het voorstel wordt gehecht aan het sociaal overleg en vraagt de Raad om begin 2021 een advies uit te brengen teneinde over de nodige elementen te beschikken voor de standpuntbepaling van België in deze problematiek.

Het doel van de richtlijn is om ervoor te zorgen dat werknemers in de EU worden beschermd door toereikende minimumlonen die een waardig bestaan mogelijk maken, ongeacht waar zij werken.

De richtlijn creëert daarom een kader om de toereikendheid van minimumlonen te verbeteren en ervoor te zorgen dat werknemers in de EU toegang hebben tot bescherming door een minimumloon. Het betreft minimumnormen waarbij de bevoegdheden van de lidstaten, evenals de autonomie en de contractuele vrijheid op het gebied van lonen van de sociale partners, behouden blijven.

Ter realisatie van deze doelstellingen bevat de voorgestelde richtlijn ten eerste bepalingen die gericht zijn op het stimuleren van de collectieve loononderhandelingen.

Ten tweede wordt er voorgesteld dat lidstaten die een wettelijk minimumloon hanteren, duidelijke criteria bepalen voor het vaststellen van toereikende wettelijke minimumlonen, rekening houdend met de sociaaleconomische omstandigheden en regionale en sectorale verschillen.

Ten slotte bevat de voorgestelde richtlijn bepalingen om de naleving te bevorderen en de handhaving en monitoring in alle lidstaten op evenredige wijze te versterken.

## II. STANDPUNT VAN DE RAAD

De Raad heeft zich aandachtig gebogen over de adviesaanvraag.

De Raad verwijst naar zijn gelijktijdig uitgebrachte advies nr. 2.197, waarin hij zich unaniem heeft uitgesproken over één kwestieus element van de impactanalyse die het initiatief van de Europese Commissie begeleidde, met name de classificatie van het Belgische stelsel van minimumlonen als een wettelijk i.p.v. conventioneel mechanisme. De Raad stelt daarin voor de privésector vast dat, ook al zijn er specifieke uitzonderingen waarbij de wetgever is tussengekomen, deze geen afbreuk doen aan de algemene vaststelling dat de minimumlonen in België in de regel conventioneel worden vastgelegd.

Met betrekking tot het voorstel van de Europese Commissie zelf, heeft de Raad geen eenparig standpunt kunnen innemen.

### A. Standpunt van de leden die de werknemersorganisaties vertegenwoordigen

1. De leden die de werknemersorganisaties vertegenwoordigen, steunen het voorstel van richtlijn met betrekking tot de Europese minimumlonen. Zoals in de motivering van de richtlijn wordt gesteld, hebben de laagste lonen, en in het bijzonder de minimumlonen, in vele landen niet dezelfde evolutie gevolgd als de andere lonen. België is hiervan een uitgesproken voorbeeld. Het minimumloon (GGMMI) is steeds minder waard in vergelijking met het mediaanloon (kaitz-index). De richtlijn is bovendien een goede stap om de Europese pijler van sociale rechten invulling te geven.
2. De leden die de werknemersorganisaties vertegenwoordigen, verwelkomen het feit dat het om een richtlijn gaat. In landen waar wettelijke minimumlonen van toepassing zijn, zonder dat deze het resultaat zijn van collectief overleg, reikt de richtlijn mechanismen en de criteria aan die voor een herwaardering van het minimumloon kunnen zorgen. In landen waar het minimumloon wél het resultaat is van collectief overleg biedt de richtlijn kapstokken om het collectief overleg te versterken.

3. De richtlijn bevat een overkoepelend gedeelte (versterking van collectieve onderhandelingen) en vervolgens een pakket van maatregelen gekoppeld aan de categorisering van het minimumloon. De categorisering is allesbepalend voor wat betreft de omzetting naar nationaal recht. De opgelegde verplichtingen naargelang de categorie waartoe een land behoort, zijn sterk uiteenlopend. Voor conventionele minimumlonen staat de autonomie van de sociale partners voorop, voor wettelijke minimumlonen wordt een wettelijk herzieningskader voorgesteld. In wezen is het Belgische stelsel een conventioneel systeem, althans in de privésector, waarbij de overheid zich beperkt tot algemeenverbindendverklaring van de cao-afspraken op het sectorale en interprofessionele niveau, zij het ook daar met een aantal uitzonderingen. Echter, het conventionele luik van de richtlijn zou de sociale partners eveneens de nodige tools moeten aanreiken om het minimumloon op periodieke wijze te herzien. Uiteraard moet de autonomie van de sociale partners hierbij worden gegarandeerd.

4. Algemene opmerkingen:

- a. Definitie collectieve onderhandelingen: de definitie aan te passen naar “erkende vakbonden” in plaats van werknemersorganisatie
- b. Definitie dekkingsgraad: verduidelijken wat de scope van de dekkingsgraad is, behoort hier tevens de publieke sector toe of niet?

5. Versterking van de collectieve onderhandelingen: we ondersteunen het initiatief om landen te verplichten tot een actieplan om de dekkingsgraad te verhogen wanneer deze onder 70% valt. Deze drempel van 70% moet beschouwd worden als een minimum dat alle lidstaten moeten behalen. Wat een dergelijk actieplan moet zijn, is echter niet ingevuld in de richtlijn. Er moeten voorwaarden aan dergelijke actieplannen worden opgelegd zodat ze effectief zorgen voor een verbetering van de collectieve onderhandelingen in de lidstaten. Volgende elementen zijn voor de leden die de werknemersorganisaties vertegenwoordigen essentieel in de actieplannen:

- a. Maatregelen en middelen ter bevordering van de versterking van de capaciteit van sociale partners om collectieve onderhandelingen over loonvorming op sectoraal of intersectoraal niveau aan te gaan, zoals vormingsfaciliteiten en syndicaal verlof;
- b. Maatregelen om te garanderen dat alle categorieën werknemers (inclusief atypische contracten) in zowel de particuliere als de publieke sector het recht hebben op collectieve onderhandelingen;

- c. Versterking van het principe van de algemeenverbindendverklaring op sectoraal of intersectoraal niveau;
- d. Voorkomen van syndicale discriminatie, zoals buitensporige procedurele vereisten, het oprichten van organisaties met het oog op het ondermijnen van collectieve onderhandelingen;
- e. Erop toezien dat relevante sectorale cao's in de ketens van onderaanneming worden nageleefd.

Daarnaast moet voorzien worden in een procedure voor lidstaten die onvoldoende maatregelen nemen om te komen tot een actieplan.

- 6. De richtlijn moet garanderen dat werkgevers die het recht op collectieve onderhandelingen niet respecteren en weigeren om hierover een dialoog aan te gaan met de vakbonden uitgesloten worden van publieke aanbestedingen en financieringsinstrumenten zoals fondsen voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het relancefonds.
- 7. Wat betreft de criteria en het herzieningskader van wettelijke minimumlonen:
  - a. Er ontbreekt een ondergrens voor het wettelijk minimumloon. In haar effectbeoordeling verwijst de Commissie nochtans naar de internationaal erkende benchmark van 60% van het mediaanloon. Zulke benchmark zou effectief een herwaardering van het minimumloon mogelijk kunnen maken.
  - b. De criteria voor de waardering van het minimumloon zijn te verdedigen. Het criterium productiviteit baart echter zorgen. Productiviteit is een concept dat misbruikt kan worden in deze context. Zal specifiek de productiviteit van één type (laagbetaalde) jobs als benchmark worden genomen? Of wordt productiviteit over de volledige economie bekeken? Enerzijds kan van één type jobs moeilijk de productiviteit bepaald worden, aangezien productiviteit een samenspel is van vele factoren. Anderzijds is productiviteit macro-economisch afhankelijk van tal van parameters. Moeten laagbetaalde jobs gestraft worden met lagere loonstijgingen omwille van te weinig investeringen in opleiding of innovatie door werkgevers?

- c. De richtlijn voorziet in aftrekken en variaties in de dekking van een wettelijk minimumloon. Een wettelijk minimumloon moet wat ons betreft maximale dekking geven aan alle categorieën van werknemers en geen ruimte laten om extralegale voordelen van het minimumloon af te trekken.
8. Het monitoringmechanisme waarin de richtlijn voorziet, moet een volledige participatie van de sociale partners voorzien. Bovendien moet het erop gericht zijn ervoor te zorgen dat alle doelstellingen van de richtlijn worden gerespecteerd, namelijk dat de wettelijke minimumlonen adequaat zijn, maar ook dat de dekking van collectieve onderhandelingen daadwerkelijk wordt verhoogd en dat het recht op collectieve onderhandelingen wordt gerespecteerd.
9. We vragen de Belgische regering bij de vertaalslag naar het Belgisch niveau rekening te houden met de volgende elementen:
    - a. De voorkeur voor ons loonvormingssysteem waarin collectieve onderhandelingen een essentiële rol spelen, gebaseerd op de vrijheid om te onderhandelen tussen de sociale partners.
    - b. De toenemende rol die de overheid speelt in het ingrijpen in vrij onderhandelde cao's, wat maakt dat voor specifieke categorieën niet meer gesteld kan worden dat het om conventionele afspraken gaat, met name de starterjobs, flexi-jobs, PWA en wijkwerken, verenigingswerk.
    - c. Het aparte stelsel van arbeidsverhoudingen voor het overheidspersoneel (zowel ambtenaren als contractuelen) als voor het onderwijzend personeel, waarbij de lonen eenzijdig door de overheid worden bepaald, al dan niet na overleg met de vakbonden. Hetzelfde geldt voor specifieke atypische contracten bij de overheid, zoals de vrijwillige brandweerlieden.
    - d. Het lage niveau van het Belgische GGMMI in vergelijking met het mediaanloon.
    - e. Het feit dat het Belgische GGMMI sommen bevat die niet maandelijks worden uitbetaald.
    - f. Het huidige gebrek aan een duidelijke periodiek herzieningskader.

- g. Het gebrek aan tools en parameters voor de sociale partners om hun sociaal overleg over het GGMMI aan op te hangen. Een jaarlijkse rapportering door bijvoorbeeld de Centrale Raad van het Bedrijfsleven over de adequaatheid van het GGMMI (o.a. verhouding tot het mediaanloon) kan daarbij richtinggevend zijn.

#### B. Standpunt van de leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen

De interprofessionele werkgeversorganisaties kunnen niet anders dan de Belgische regering met aandrang verzoeken dit voorstel van de Europese Commissie niet te ondersteunen. Dit uitgesproken negatief advies wordt unaniem gedragen door alle nationale werkgeversorganisaties binnen de Europese Unie. Enkele lidstaten hebben zich in naam van de regering en de sociale partners reeds uitgesproken tegen een richtlijn inzake de minimumlonen omdat dit indruist tegen de autonomie van het sociaal overleg. De doelstellingen die de Europese Commissie naar voren schuift, m.n. de promotie van de sociale dialoog en de strijd tegen de armoede worden door de werkgeversorganisaties ondersteund. De wijze waarop en de middelen waarmee ze deze wenst te realiseren echter absoluut niet.

#### **VWEU**

Een Europees initiatief inzake de minimumlonen gaat volledig in tegen het basisverdrag 'Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie' (art. 153.5, basisverdrag VWEU) dat bepaalt dat de loonvorming een voorbehouden/exclusieve bevoegdheid blijft van de nationale overheden. Beloning (loon in het algemeen) is uitdrukkelijk uit het Verdrag uitgesloten, zoals dat het geval is voor het recht van vereniging en het stakingsrecht om er maar twee te noemen. Ook principe 6 van de Europese 'Pijler van sociale rechten' inzake toereikende, op een transparante en voorspelbare manier vastgestelde minimumlonen dient in dit verband te worden beschouwd. Er kan simpelweg niet tot een afdwingbaar wettelijk instrument op het niveau van de Europese Unie worden besloten. Principe 6 zou enkel kunnen worden geïmplementeerd via een voorstel tot een niet-bindende Europese Aanbeveling, ontwikkeld in overleg met de Europese sociale partners, of de inclusie van de issue in de zgn. 'Landenrapporten' en 'Landenspecifieke aanbevelingen' (een door de Europese Commissie ondertussen beproefd recept).

#### **Niet louter een 'social issue'**

Ook inhoudelijk zijn een groot aantal bezwaren te formuleren tegen de indringende bepalingen die vanuit Europa op de nationale bestaande loonvormings-systemen zouden afkomen.



Richtlijnen gaan tegenwoordig steeds meer in de details, wat weinig of geen ruimte laat om de vaak bevredigende nationale specificiteiten en evenwichten te respecteren. Ditmaal wordt bovendien enkel de 'social adequacy' beoogd, zonder enige rekening te houden met de 'economic adequacy', nl. het loon (of zelfs loonkost) als zijnde de tegenwaarde van de gepresteerde arbeid.

Elementen als de productiviteit van de betrokken jobs en de betaalbaarheid van deze jobs, het effect op de tewerkstelling van laaggeschoolden (uitgesproken daling van de tewerkstelling), het effect op het winstgevend karakter van lage-lonen-jobs en -sectoren ... dienen ook in de weegschaal te worden gelegd.

Een laatste element dat ook in rekening moet worden gebracht is de impact op de loonspanning: niet alleen de minimumlonen zullen verhogen maar de meeste lonen zullen in de praktijk moeten worden verhoogd.

België scoort Europees traditioneel trouwens uitstekend inzake haar minimumloon, zowel inzake brutobedrag als inzake koopkracht. Een simpele toets (o.b.v. de cijfers voor 2018) toont evenwel aan hoe ontzettend ingrijpend de toepassing van bepaalde vaak geciteerde formules als 50% van het gemiddeld maandelijks brutoloon of 60% van het mediaan maandelijks brutoloon ook hier zou zijn.

Het gemiddeld gewaarborgd minimummaandinkomen (GMMI) (vervat in de NAR-cao n°43) bedroeg in 2018:

- € 1.593,81 voor werknemers van 18 jaar of ouder;
- € 1.636,10 voor werknemers die ten minste 19 jaar oud zijn en ten minste 6 maanden anciënniteit hebben in de onderneming die hen tewerkstelt;
- € 1.654,90 voor werknemers die ten minste 20 jaar oud zijn en ten minste 12 maanden anciënniteit hebben in de onderneming die hen tewerkstelt.

Het gemiddeld maandelijks brutoloon in België bedroeg in 2018 € 3.627. Voor het mediaan maandelijks brutoloon was dit € 3.361. Dit zijn bedragen zoals door Statbel gecommuniceerd op 8 september 2020.

	<b>% van het gemiddeld maandelijks brutoloon</b>	<b>% van het mediaan brutoloon</b>
<b>€ 1.593,81</b>	43,94%	47,42%
<b>€ 1.636,10</b>	45,11%	48,68%
<b>€ 1.654,90</b>	45,63%	49,24%

Het GGMMI zou moeten worden verhoogd tot € 1.813,50 om 50% van het gemiddeld maandelijks brutoloon te bedragen en tot € 2.016,60 om 60% van het mediaan maandelijks brutoloon te bedragen.

	<b>Verhoging om 50% van het gemiddeld maandelijks brutoloon te bereiken</b>	<b>Verhoging om 60% van het mediaan brutoloon te bereiken</b>
<b>€ 1.593,81</b>	13,78%	26,53%
<b>€ 1.636,10</b>	10,84%	23,26%
<b>€ 1.654,90</b>	9,58%	21,86%

Deze cijfers spreken haast voor zich. Formules/Indicatoren als deze, zelfs indien zij strico sensu niet dwingend zouden zijn, zijn economisch totaal disproportioneel. Enerzijds, waar slechts een 2% van de Belgische werknemers aan het minimumloon betaald wordt, zou zo'n aanzienlijke verhoging van het minimumloon niet verantwoord zijn, gelet op haar domino-effect op alle conventionele en effectieve lonen en de dramatische gevolgen van zo'n sneeuwbaaleffect op de tewerkstelling. Door de impact op alle lonen, dreigt dit de competitiviteit van Belgische ondernemingen in vergelijking met de buurlanden weer onderuit te halen. Anderzijds, door de toepassing van indicatoren als deze, zou de loonkloof tussen de West- en Oost-Europese landen nog vergroten, wat in contradictie is met de 'upward social convergence' doelstelling van de EU op socio-economisch vlak.

Daarnaast vrezen de werkgeversorganisaties ook de impact van de verhoging van de minimumlonen op de overheidsfinanciën doordat ook de lonen in de overheidssectoren en de gesubsidieerde sectoren zullen worden geïmpacteerd.

Wat in-work poverty betreft, is het evident dat een waaier van instrumenten moet worden geactiveerd, nl. de fiscaliteit, de socialezekerheidsuitkeringen, de sociale bijstand en de (minimum)lonen. Alles op de lonen focussen lijkt ons wereldvreemd.

### **Respect voor de autonomie van de sociale partners**

Naast een aanval op de nationale bevoegdheden zou een richtlijn ook frontaal tegen de autonomie van de sociale partners ingaan: de cao's (die toch gepromoot worden door de Europese instellingen) zouden daarmee in de jurisdictie vallen van de Europese gerechten, die ze t.a.v. de richtlijn zouden kunnen aftoetsen. De autonomie van het sociaal overleg zou daardoor in het gedrang komen.

Dit zonder nog te spreken over de manier waarop de diensten van de Europese Commissie het Belgisch systeem van minimumlonen geclasseerd hebben in hun binaire rangschikking, nl. onder de landen met een "statutory minimum wage" (zie bijlage bij het eerst consultatiedocument). Dit is een duidelijke beoordelingsfout, want iedereen weet dat in België enkel de interprofessionele/sectorale sociale partners de minimumlonen (bedrag, modaliteiten, dekking ...) per cao vastleggen.

-----