

**ADVIES NR. 2.369**

**Zitting van dinsdag 30 mei 2023**

Omzetting van Richtlijn (EU) 2022/2041 van 19 oktober 2022 betreffende toereikende minimumlonen in de Europese Unie

\*\*\*

3.412

## **ADVIES NR. 2.369**

### **Omzetting van Richtlijn (EU) 2022/2041 van 19 oktober 2022 betreffende toereikende minimumlonen in de Europese Unie**

Bij brief van 15 december 2022 heeft de heer P.-Y. Dermagne, minister van Economie en van Werk, de Raad verzocht zich uit te spreken over de omzetting van Richtlijn (EU) 2022/2041 van 19 oktober 2022 betreffende toereikende minimumlonen in de Europese Unie.

De bespreking van dit dossier werd toevertrouwd aan de commissie Individuele Arbeidsverhoudingen.

Op verslag van die commissie heeft de Raad op 30 mei 2023 het volgende eenparige advies uitgebracht.

\*\*\*

## ADVIES VAN DE NATIONALE ARBEIDSRAAD

### I. ONDERWERP EN DRAAGWIJDTE VAN HET ADVIES

Bij brief van 15 december 2022 heeft de heer P.-Y. Dermagne, minister van Economie en van Werk, de Raad verzocht zich uit te spreken over de omzetting van Richtlijn (EU) 2022/2041 van 19 oktober 2022 betreffende toereikende minimumlonen in de Europese Unie.

Die richtlijn moet uiterlijk op 15 november 2024 in Belgisch recht zijn omgezet.

Aangezien de Nationale Arbeidsraad als orgaan van sociaal overleg voor de private sector in België met name bij cao nr. 43 en nr. 50 het gemiddeld gewaarborgd minimummaandinkomen – een conventioneel minimumloon volgens de definitie van de voornoemde richtlijn – vastlegt en één van de cruciale actoren in dit domein is, vereist de omzetting van de voornoemde richtlijn de inspraak en betrokkenheid van de sociale partners om in eerste instantie na te gaan in hoeverre het bestaande wetgevende en conventionele arsenaal in overeenstemming is met de vereisten van de richtlijn en dit indien nodig aan te passen.

In zijn brief vraagt de minister aan de Raad om uiterlijk in april 2023 een voorafgaand advies uit te brengen, waarin de Raad aangeeft welke richting en vorm moet worden gegeven aan het reglementair kader voor de omzetting van de richtlijn.

Hij schrijft vervolgens dat de adviesaanvraag, naast een algemene draagwijdte, in het bijzonder betrekking heeft op de volgende artikelen en/of punten:

- De rol van de Nationale Arbeidsraad (o.a. artikel 17, derde lid), met name in de omzetting van de richtlijn, met de aandacht voor de impact van de richtlijn op de vaststelling van de lonen in de overheidssector;
- De versterking van de sociale dialoog (artikel 4), om de uitoefening van het recht op collectieve onderhandelingen over de loonvaststelling te vergemakkelijken;
- De definities en wat met specifieke statuten in de private en de publieke sector (artikel 3);

- De monitoring-, data- en informatievereisten (artikel 10);
- In welke mate voldoet de reeds bestaande reglementering aan het recht op schadevergoeding en bescherming tegen een nadelige behandeling of nadelige gevolgen, en wat met de sancties (artikelen 12 en 13);
- De informatieverplichtingen, met bijzondere aandacht voor kmo's (artikel 14);
- De procedure voor de vaststelling van toereikende wettelijke minimumlonen (artikel 5).

Er dient aan te worden herinnerd dat de Raad op 5 februari 2021 het unanieme advies nr. 2.197 heeft uitgebracht over het voorstel van de Europese Commissie van 28 oktober 2020 betreffende de conventionele aard van het Belgisch systeem voor de vorming van de minimumlonen voor de privésector.

Daarnaast heeft de Raad op dezelfde datum het verdeelde advies nr. 2.198 uitgebracht over het voorstel voor een richtlijn van de Europese Commissie betreffende het Europese minimumloon.

## II. STANDPUNT VAN DE RAAD

De Raad heeft zich aandachtig gebogen over de adviesaanvraag.

Hij heeft hierbij kunnen rekenen op de nuttige uitleg van vertegenwoordigers van de beleidscel van de minister van Werk en de FOD WASO, die hij hiervoor wenst te bedanken.

### A. Algemene beschouwingen

1. Er dient aan te worden herinnerd dat de Raad op 5 februari 2021 het unanieme advies nr. 2.197 heeft uitgebracht over het voorstel van de Europese Commissie van 28 oktober 2020 betreffende de conventionele aard van het Belgisch systeem voor de vorming van de minimumlonen voor de privésector. De Raad stelt daarin voor de privésector vast dat hoewel er specifieke uitzonderingen zijn waarbij de wetgever is tussengekomen, deze geen afbreuk doen aan de algemene vaststelling dat de minimumlonen in België in de regel conventioneel worden vastgelegd.

Als specifieke uitzonderingen waarbij de wetgever is tussengekomen, wordt er in het advies nr. 2.197 enerzijds verwezen naar het stelsel van de flexi-jobs, de startersjobs, het nieuwe stelsel van verenigingswerk, de startbaanovereenkomsten en het stelsel van wijkwerking en plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen, en anderzijds naar de minimumlonen in de openbare sector.

De Raad wijst er echter op dat het stelsel van verenigingswerk ondertussen niet meer behoort tot de specifieke uitzonderingen waarbij het minimumloon wettelijk wordt vastgelegd. Naar aanleiding van zijn advies nr. 2.236 van 13 juli 2021, waarin de Raad een alternatieve oplossing toelicht voor het verenigingswerk die verenigingen zonder winst-oogmerk en verschillende overheidsinstanties in staat stelt om werknemers in te huren voor tijdelijke activiteiten, met inachtneming van de arbeidswetgeving, werd de wetgeving in die zin aangepast en deze is van toepassing sinds 1 januari 2022. De looncao's zijn sindsdien van toepassing op het stelsel van verenigingswerk, waardoor de minimumlonen bijgevolg conventioneel worden bepaald.

Gelet op dit conventionele karakter voor de vaststelling van het minimumloon, in het bijzonder voor de privésector die onder zijn bevoegdheid valt, is het essentieel dat de sociale partners binnen de Nationale Arbeidsraad en de paritaire comités de volledige autonomie behouden over de problematiek van het minimumloon, onverminderd de andere thema's die in de richtlijn worden behandeld en die worden omkaderd door wet- of regelgevende teksten en waarvoor het advies van de sociale partners vereist is.

2. De Raad herinnert vervolgens aan de collectieve arbeidsovereenkomst nr. 43/15 en het begeleidend advies nr. 2.237 van 15 juli 2021. Met die collectieve arbeidsovereenkomst wordt, naar aanleiding van het afsprakenkader dat op 25 juni 2021 tussen de sociale partners in de Groep van Tien gesloten werd, het gewaarborgd gemiddeld minimummaandinkomen via afzonderlijke aanpassingen verhoogd op 1 april 2022, 2024 en 2026. Met stap 1 wordt het gemiddeld minimummaandinkomen vanaf 1 april 2022 op een enkel bedrag gebracht, waardoor de huidige leeftijds- en anciënniteitsvoorwaarden van de collectieve arbeidsovereenkomst nr. 43 wegvallen. Bovendien wordt het bedrag van het gewaarborgd gemiddeld minimummaandinkomen vanaf 1 april 2022 verhoogd met € 76,28 bruto.

Het afsprakenkader dat op 6 april 2023 werd gesloten tussen de sociale partners in de Groep van Tien herbevestigt de afspraken rond de verhoging van het gewaarborgd gemiddeld minimummaandinkomen uit het afsprakenkader van 2021. Vanaf 1 april 2024 en vanaf 1 april 2026 wordt het gewaarborgd gemiddeld minimummaandinkomen telkens met € 35 bruto verhoogd.<sup>1</sup> Bij de stijging van het minimumloon in stap 2 en 3 is het brutominimumloon van Duitsland als referentie genomen.

---

<sup>1</sup> Zoals wordt aangegeven in het advies nr. 2.237, worden de verhogingen op 1 april 2024 en 1 april 2026 met de in de collectieve arbeidsovereenkomst nr. 43/15 vastgelegde bedragen van 35 euro telkens geïndexeerd op basis van de laatst geldende indexering vóór de inwerkingtreding van die verhogingen.

Van die € 35 bruto draagt de werkgever de brutoloonkostenstijging die voortvloeit uit de door de sociale partners in de respectieve IPA's overeengekomen loonnorm. Indien dit niet volstaat om € 35 bruto toe te kennen, wordt het gedeelte dat hoger is dan de loonnorm voor de werkgever gecompenseerd. Via de fiscale hervorming wordt het totale nettoresultaat van de stijging voor de werknemer opgetrokken tot € 50 per maand en per stap.

De Raad wijst bovendien op het feit dat het afsprakenkader van 25 juni 2021 voorziet in een mogelijkheid tot verhoging van het minimumloon vanaf 1 april 2028, op voorwaarde dat er conformiteit is met de benchmark met de buurlanden en er geen overloopeffecten op de sectorale minimumlonen zijn, en mits een eventuele compensatie voor de werkgevers.

3. Wat de minimumlonen in de publieke sector en voor het onderwijzend personeel betreft, is de Raad niet bevoegd.

In zijn brief van 22 december 2022 heeft de minister aangekondigd dat hij contact zal opnemen met zijn federale collega die bevoegd is voor Ambtenarenzaken, alsook met de andere bevoegde ministers voor de overheidssectoren, om te wijzen op het belang van de omzetting van de richtlijn.

De Raad vraagt de minister om ook de overlegorganen die bevoegd zijn voor de openbare sector op elk bevoegdheidsniveau uit te nodigen, evenals die voor het onderwijs, om de besprekingen met die verschillende organen over de omzetting van de richtlijn op gang te trekken.

4. De Raad verwijst ten slotte naar de werkzaamheden die aan de gang zijn over de omzetting van de richtlijn door een Europese expertengroep, waarin ook werkgevers- en werknemersorganisaties zijn vertegenwoordigd. Het is de bedoeling dat deze werkzaamheden tegen november 2023 afgerond zijn.

De Raad vraagt aan de regering om de resultaten van deze besprekingen af te wachten, zodanig dat eventuele nuttige lessen die eruit kunnen worden getrokken, kunnen worden meegenomen in het omzettingsproces.

## **B. Specifieke beschouwingen**

De Raad heeft de tekst van de Europese richtlijn aandachtig bestudeerd en wenst een aantal opmerkingen te formuleren met het oog op de omzetting van de onderstaande bepalingen.

### **1. Algemene bepalingen**

#### **a. Onderwerp en toepassingsgebied richtlijn**

De Raad onderschrijft ten volle de doelstellingen die in artikel 1 van de richtlijn worden nagestreefd, namelijk zorgen voor opwaartse convergentie, d.w.z. voorzien in een minimumloon of het minimumloon verhogen voor lidstaten die geen of een te laag minimumloon hebben.

In overweging 21 van de Europese richtlijn wordt verduidelijkt dat niet enkel werknemers in de strikte zin van het woord binnen het toepassingsgebied van de richtlijn zouden kunnen vallen, maar ook platformwerkers, stagiairs, jongeren met een leercontract en andere atypische werknemers, op voorwaarde dat zij gebonden zijn door een arbeidsovereenkomst of een arbeidsrelatie zoals vastgelegd in de wetgeving, in collectieve arbeidsovereenkomsten of krachtens geldende praktijken in elke lidstaat, rekening houdend met de criteria die het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft vastgesteld.

De Raad zal zich buigen over bepaalde specifieke categorieën en in samenwerking met de bevoegde overheden nagaan in hoeverre de problemen met de dekking of het loonniveau van deze werknemers in de privésector met een arbeidsovereenkomst of een arbeidsrelatie zoals vastgesteld in de in elke lidstaat van kracht zijnde wetgeving, collectieve arbeidsovereenkomsten of praktijken, rekening houdend met de jurisprudentie van het Hof van Justitie<sup>2</sup>, gerechtvaardigd kunnen zijn of een passende oplossing kunnen krijgen.

---

<sup>2</sup> Zie artikel 2 – toepassingsgebied van de Richtlijn (EU) 2022/2041 van het Europees Parlement en de Raad van 19 oktober 2022 betreffende toerekenende minimumlonen in de Europese Unie

## **b. Bevordering collectieve onderhandelingen**

De Raad wijst erop dat artikel 4 van de Europese richtlijn gaat over de bevordering van collectieve onderhandelingen over loonvaststelling. Die bepaling wordt aangevuld door overweging 24, waarin wordt verwezen naar de Europese en internationale rechtsbronnen die de vrijheid van collectieve onderhandeling en de autonomie van de sociale partners waarborgen en waarmee rekening dient te worden gehouden in het kader van de bevordering van collectieve onderhandelingen. Zo moeten de lidstaten bij de bevordering van collectieve onderhandelingen met name rekening houden met de verplichtingen die voortvloeien uit de IAO-verdragen nr. 87, nr. 98, nr. 151 en nr. 154.

De Raad herinnert eraan dat de sociale dialoog weliswaar gekoppeld is aan het bestaande nationale en internationale normatieve kader, maar ook sterk wordt beïnvloed door de cao-instrumenten die de sociale partners op hun niveau ontwikkelen.

De Raad is voornemens om in een latere fase van zijn bespreking na te gaan of en in welke mate eigen initiatieven kunnen worden opgezet om de sociale dialoog te bevorderen en te versterken.

## **2. Horizontale bepalingen**

### **a. Overheidsopdrachten**

De Raad merkt op dat in artikel 9 van de Europese richtlijn wordt bepaald dat de lidstaten passende maatregelen moeten nemen om ervoor te zorgen dat ondernemers en hun onderaannemers zich bij de gunning en uitvoering van overheidsopdrachten of concessieovereenkomsten houden aan de toepasselijke verplichtingen betreffende lonen, het recht om zich te organiseren en collectieve onderhandelingen over de loonvaststelling, op het vlak van sociaal- en arbeidsrecht zoals vastgesteld bij Unierecht, bij nationale wetgeving, in collectieve arbeidsovereenkomsten of in de bepalingen van het internationale sociaal- en arbeidsrecht.



De Raad vestigt de aandacht op de verplichting van naleving van de clausules inzake maatschappelijk verantwoord ondernemen in het kader van de procedure voor het afsluiten van overheidsopdrachten, inclusief de essentiële sociaal- en arbeidsrechtelijke normen die zijn vastgelegd in de algemeen verbindend verklaarde collectieve arbeidsovereenkomsten. Hij benadrukt eveneens dat dit preventieve instrument in het kader van overheidsopdrachten er niet toe mag leiden dat andere aspecten, zoals de bestrijding van sociale fraude en sociale dumping of de controle op de uitvoering van overheidsopdrachten, uit het oog worden verloren. Hij verwijst hiervoor naar het advies CRB 2022-2610 van 26 oktober 2022 van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, getiteld "Naar duurzamere overheidsopdrachten die de activiteit en de lokale werkgelegenheid ondersteunen".

#### **b. Informatie over de bescherming door minimumloon**

De Raad wijst erop dat artikel 11 van de Europese richtlijn erin voorziet dat de lidstaten ervoor zorgen dat informatie over wettelijke minimumlonen en bescherming door minimumlonen die wordt verschaft door algemeen verbindend verklaarde collectieve arbeidsovereenkomsten voor het publiek, personen met een handicap daaronder begrepen, gemakkelijk toegankelijk is, in voorkomend geval in de meest relevante taal, zoals bepaald door de lidstaat.

De Raad herinnert er in dit verband tevens aan dat de FOD Werkgelegenheid een aantal initiatieven heeft ontwikkeld op het vlak van informatie over het minimumloon. Zo noemt hij de [databank "Minimumlonen"](#), waarin de gegevens over de brutolonen sinds 1 januari 2008 worden verzameld en aangepast aan de cao's, rekening houdend met bijvoorbeeld de indexering en de loonsverhogingen bij cao. Hij heeft ook [fiches over de arbeidsvoorwaarden](#) in 15 gevoelige sectoren opgesteld. De Raad pleit ervoor dat deze initiatieven worden voortgezet en versterkt.

#### **c. Monitoring en gegevensverzameling**

Artikel 10 van de richtlijn stipuleert dat de lidstaten passende maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat er doeltreffende instrumenten voor gegevensverzameling voorhanden zijn om toezicht te houden op de bescherming door minimumlonen. Die gegevensverzameling heeft betrekking op een aantal inlichtingen die om de twee jaar moeten worden meegedeeld in een verslag aan de Europese Commissie.

Ook blijkt uit diezelfde bepaling dat de lidstaten ten minste met betrekking tot sectorale collectieve arbeidsovereenkomsten verslag dienen uit te brengen over de laagste lonen die zijn vastgelegd in collectieve arbeidsovereenkomsten voor laagbetaalde werknemers of een raming daarvan, en over het aandeel werknemers dat onder deze overeenkomsten valt.

De Raad stelt vast dat de meeste werknemers die in België werkzaam zijn, een loon hebben dat hoger ligt dan het interprofessionele minimumloon (cao nr. 43). Hij herinnert er bovendien aan dat België reeds beschikt over een aantal instrumenten waarmee kan worden gezorgd voor gegevensverzameling en toezicht op de bescherming door minimumlonen, zoals de databank "Minimumlonen" en de fiches over de arbeidsvoorwaarden in 15 gevoelige sectoren, die werden ontwikkeld door de FOD Werkgelegenheid (zie hierboven).

Hij meent evenwel dat het zinvol zou zijn om na te gaan in hoeverre bepaalde vormen van toezicht en verzameling verbeterd zouden kunnen worden, met name op sectoraal gebied. De Raad is in dit verband voornemens te bekijken of bepaalde gegevensaspecten in een cao-instrument zouden kunnen worden ingevoegd.

De Raad zegt voorts dat België wat achterloopt met het verzamelen van informatie over de regelingslonen en dat zou moeten worden gecontroleerd of de gegevens en informatie daarover nog actueel zijn. Hij heeft in dat verband kennisgenomen van recente ontwikkelingen in het kader van de invoering van een nieuw indexcijfer voor de regelingslonen, waarin ook de collectief onderhandelde premies opgenomen zullen zijn. Dat zou op zeer korte termijn operationeel moeten zijn.

Ten slotte lijkt het hem nuttig om over recentere loongegevens te beschikken. De laatste gegevens van de enquête betreffende de structuur van de lonen dateren namelijk van 2020.

De Raad zou willen dat er meer samenwerking zou zijn tussen alle actoren die betrokken zijn bij de loonproblematiek, namelijk, naast hemzelf, de RSZ (de bron van concrete gegevens over de minimumlonen), de FOD Werkgelegenheid (voor de op sectorniveau verzamelde gegevens) en de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, om te kunnen beschikken over actuelere loongegevens.

Tot slot constateert de Raad dat het de informatie over de dekking van de collectieve onderhandelingen soms aan duidelijkheid ontbreekt. Hij zou dan ook graag meer gedetailleerde en transparantere informatie willen krijgen wanneer die statistieken hem worden meegedeeld, hetgeen alle betrokkenen alleen maar ten goede kan komen.

#### **d. Recht op verhaal en sancties**

De Raad merkt op dat artikel 12 van de Europese richtlijn bepaalt dat de lidstaten ervoor zorgen dat de werknemers toegang hebben tot doeltreffende, tijdige en onpartijdige geschillenbeslechting en recht op verhaal. Artikel 13 stipuleert dat de lidstaten de regels vaststellen voor de sancties die van toepassing zijn op inbreuken op de rechten en verplichtingen die binnen het toepassingsgebied van de richtlijn vallen.

De Raad herinnert er hierbij aan dat er in België reeds een aantal instrumenten bestaan die een bescherming van de minimumlonen bieden. Dat is met name het geval van de wet van 12 april 1965 betreffende de bescherming van het loon der werknemers, die tot doel heeft regels vast te stellen voor de betaling van het loon aan de werknemers, de bindende kracht van de collectieve arbeidsovereenkomsten inzake minimumloon en de publicatie ervan. Ook is voorzien in mechanismen voor toezicht op de naleving van de toepassing van die maatregelen (onder meer: arbeidsinspectie, arbeidsrechtbanken en correctionele rechtbanken, die de bepalingen van het Sociaal Strafwetboek toepassen die voorzien in sancties bij inbreuken op het loon, dienst Administratieve geldboeten van de FOD WASO). Met name met betrekking tot de versterking van de inspectiediensten en de sancties waarin het Sociaal Strafwetboek voorziet, heeft de Raad zich reeds herhaaldelijk over deze bekommernissen gebogen en zal hij dat ook in de toekomst blijven doen.

Op gerechtelijk vlak onderstreept de Raad tevens het specifieke karakter van de samenstelling van de arbeidsgerechten in België, waarbij sociale rechters kunnen worden aangewezen door de sociale partners, evenals de mogelijkheid voor vakbondsorganisaties om werknemers in rechte te vertegenwoordigen.

\*\*\*