

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**Reactie van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid**

Met interesse heb ik kennisgenomen van de vragen die door de verschillende fracties zijn gesteld in het schriftelijk overleg van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Hieronder vindt u de beantwoording van de vragen. Voor de beantwoording van de vragen is de volgorde van het verslag aangehouden. De oorspronkelijke tekst van het verslag is integraal opgenomen en cursief weergegeven. Na de passages met de vragen en opmerkingen volgt telkens een reactie.

1. Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de brief. Deze leden hebben hier enkele vragen over.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen of de minister kan bevestigen dat het kabinet de lijn blijft volgen dat de wet moet worden geïmplementeerd en dat de richtlijn rechtsgeldig is, aangezien het Europese Hof van Justitie (EU-Hof) zich niet heeft uitgesproken.

Op dit moment is de Richtlijn Toereikende minimumlonen in de EU (hierna: ‘de richtlijn’) rechtsgeldig. De conclusie van de advocaat-generaal van het EU-Hof maakt dat niet anders. Voor lidstaten geldt de verplichting om deze te implementeren. Aan die verplichting wil ik dan ook voldoen.

Ook vragen de leden van de GroenLinks-PvdA fractie naar juridische toetsen die tijdens de totstandkoming van de richtlijn hebben plaatsgevonden. Deze leden vragen de minister om te bevestigen dat de juridische dienst van de Raad heeft geconcludeerd dat het Verdrag voldoende rechtsgrondslag biedt voor de richtlijn betreffende toereikende minimumlonen. Ook vragen zij of de minister kan bevestigen dat de onafhankelijke juridische dienst van het Europees Parlement tot dezelfde conclusie kwam.

Zowel de Juridische Dienst van de Raad (JDR) als de Juridische Dienst van het Parlement hebben in hun respectievelijke opinies geconcludeerd dat de richtlijn voldoende rechtsgrondslag vindt. Wel adviseerden de beide diensten om enkele tekstuele aanpassingen te doen in de richtlijn om deze in overeenstemming te brengen met de daadwerkelijke reikwijdte van de richtlijn, hetgeen ook is gebeurd.

Voorts vragen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie of de minister kan bevestigen dat de Europese Unie (EU)-instituten, zijnde de Europese Raad, de Europese Commissie en het Europees Parlement, samen met verschillende individuele lidstaten bij het EU-Hof pleiten in verdediging van de richtlijn, het standpunt innemende dat de bepalingen van de richtlijn de EU-bevoegdheid niet overschrijden.

Het Parlement pleit ervoor dat het EU-Hof het beroep van Denemarken om de richtlijn nietig te verklaren ongegrond dient te verklaren. De Raad pleit ervoor dat het EU-Hof de primaire vorderingen van Denemarken niet-ontvankelijk dient te verklaren, en subsidiair, het beroep in zijn geheel ongegrond dient te verklaren.

België en Portugal hebben zich aangesloten bij het pleidooi van de Raad. Duitsland, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Luxemburg en de Europese Commissie hebben zich aangesloten bij zowel de pleidooien van het Parlement als de Raad. Zweden heeft zich aangesloten bij het pleidooi van Denemarken.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen tevens of Nederland haar verplichtingen onder het Europees Verdrag schendt als zij te laat overgaat tot implementatie. Ook vragen deze leden een reflectie op de gevolgen als lidstaten vaker nalaten om een richtlijn te implementeren. Daarnaast vragen zij wat voor gevolgen het niet implementeren van de richtlijn heeft voor het aanzien van Nederland in Europa, terwijl landen als Zweden en Denemarken (die tegen deze richtlijn hebben gestemd) deze EU-wet al wel hebben geïmplementeerd.

Lidstaten zijn verplicht om richtlijnen binnen de gestelde termijn te implementeren. Niet-naleving kan leiden tot een inbreukprocedure door de Europese Commissie en mogelijk een veroordeling door het EU-Hof. Wanneer lidstaten structureel richtlijnen niet of te laat implementeren, kan dit het vertrouwen in de werking van het EU-rechtssysteem ondermijnen. Het niet (tijdig) implementeren van een richtlijn kan het imago van Nederland als betrouwbare EU-lidstaat schaden. Daarom wil ik graag aan de verplichting voldoen om de Richtlijn te implementeren.

De leden van de GroenLinks-PvdA fractie hebben daarnaast ook enkele vragen over de gevolgen van als de richtlijn niet wordt geïmplementeerd. Deze leden vragen een uiteenzetting hierover van het kabinet. Specifiek vragen zij of de Europese Commissie een inbreukprocedure tegen Nederland kan starten als Nederland nu nalaat om (tijdig) de richtlijn te implementeren. Zij vragen te schetsen hoe dit proces eruitziet en wat voor gevolgen dit kan hebben voor Nederland. Daarnaast vragen zij of de Europese Commissie een lumpsum bedrag of andersoortige boete aan Nederland kan opleggen als sanctie indien Nederland de richtlijn incorrect implementeert.

Als een lidstaat een richtlijn niet tijdig of volledig implementeert, kan de Europese Commissie een inbreukprocedure starten. De procedure bestaat uit verschillende stappen. Ten eerste stuurt de Commissie een schriftelijke ingebrekestelling waarin de lidstaat wordt verzocht om verduidelijking en correctie. Als de lidstaat niet tijdig reageert of de kwestie niet oplost, geeft de Commissie een formele waarschuwing met een deadline. Indien de lidstaat niet aan de opvolging van deze waarschuwing voldoet, kan de Commissie de zaak voorleggen aan het EU-Hof.

Als de Commissie de inbreuk doorverwijst naar het EU-Hof, en het EU-Hof inderdaad oordeelt dat er sprake is van een inbreuk, kunnen daar consequenties uit volgen. Dit kan een lumpsum-boete betreffen, zijnde een eenmalige boete als straf voor het niet naleven van EU-recht. Ook kunnen dwangsommen volgen, zijnde dagelijkse of periodieke geldboetes om verdere vertraging te voorkomen. Deze sancties worden bepaald op basis van factoren zoals de ernst van de inbreuk, de duur van de niet-naleving en de economische situatie van de lidstaat.

Verder vragen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie of een (rechts)persoon zich na het verstrijken van de omzettingstermijn (15 november 2024) kan beroepen op bepalingen van de richtlijn voor een interpretatie van de Nederlandse wetgeving die dan conform de richtlijn moet zijn. Deze leden vragen wat voor gevolgen dit kan hebben.

Richtlijnen zijn wetten die zijn gericht aan lidstaten. Om de rechten van particulieren te beschermen erkent het EU Hof van Justitie in bepaalde gevallen dat zij rechtstreekse werking hebben. Zo heeft het Hof in een arrest geoordeeld dat richtlijnen een rechtstreekse werking hebben wanneer de erin opgenomen bepalingen onvoorwaardelijk duidelijk en nauwkeurig zijn, en wanneer de lidstaat de richtlijn niet voor de uiterste datum heeft omgezet. Richtlijnen kunnen een verticale werking hebben, wat betekent dat een particulier zich in een procedure tegen de overheid op het EU-recht kan beroepen. De gevolgen van een beroep op de richtlijn zullen beperkt zijn omdat de richtlijn grotendeels al onderdeel is van onze bestaande nationale wetgeving.

Tot slot vragen leden van de GroenLinks-PvdA-fractie of het kabinet nog steeds achter het behalen van de drie doelstellingen van de richtlijn staat om 1) tot een toereikend wettelijk minimumloon te komen, met het oog op het verwezenlijken van behoorlijke leefomstandigheden en arbeidsvoorwaarden; 2) collectieve onderhandelingen te bevorderen; 3) de daadwerkelijke toegang van werknemers tot rechten op minimumloonbescherming te verbeteren.

Het kabinet ziet de toegevoegde waarde van deze richtlijn, omdat binnen de interne markt het minimumloon een grensoverschrijdende relevantie heeft. De richtlijn draagt bij aan een gelijk spelveld en opwaartse sociale convergentie door te stimuleren dat lidstaten met lagere lonen geleidelijk toegroeien naar lidstaten met hogere lonen. Daarmee draagt de richtlijn bij aan de bevordering van de werkgelegenheid, de gestage verbetering van de levensomstandigheden en de arbeidsvoorwaarden, alsmede een adequate sociale bescherming en de sociale dialoog. Het is tevens van belang om fundamentele van de economieën te versterken om hogere lonen mogelijk te maken. Dat is aan lidstaten zelf.

2. Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van de brief. Het advies van de advocaat-generaal betreft een belangrijk nieuw feit in de discussie over de EU-richtlijn toereikende minimumlonen. Deze leden hebben hierover een aantal fundamentele vragen. Zij hebben van meet af aan aangegeven dat de EU zich ver moet houden van inmenging in de loonvorming van lidstaten, aangezien dit een nationale bevoegdheid betreft. Een eventuele nietigverklaring van de richtlijn heeft mogelijk forse implicaties. Deze leden zijn dan ook van mening dat het kabinet een pas op de plaats moet maken met de implementatie en de uitspraak van het EU-Hof moet afwachten, waarna in gesprek met beide Kamers wordt bepaald hoe verder wordt omgegaan met deze richtlijn.

De leden van de SGP-fractie lezen dat de advocaat-generaal van het EU-Hof concludeert dat de EU niet bevoegd is op het gebied van beloning, terwijl deze richtlijn wel ingrijpt op dit terrein. Deze leden vragen zich af wat dit nieuwe feit betekent voor het standpunt van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit en bevoegdheid van de EU op dit punt, los van het eerder geuite standpunt van het kabinet hierover in het BNC-fiche. Is de minister het ermee eens dat loonvorming een nationale verantwoordelijkheid is en dat ook moet blijven?

Het kabinet hecht grote waarde aan de bestaande bevoegdheidsverdeling, waarbij alleen de lidstaten bevoegd zijn om de hoogte van het minimumloon vast te stellen. De richtlijn beoogt de toereikendheid van minimumlonen te verbeteren en de sociale dialoog te promoten, maar interfereert niet met de nationale bevoegdheid van lidstaten om het minimumloon vast te stellen. Het kabinet is daarom van mening dat de bevoegdheidsverdeling wordt gerespecteerd. Dit is ook bevestigd door de opinie van de Juridische Dienst van de Raad en vervolgens verduidelijkt in de richtlijn.¹ Om een zorgvuldig proces te doorlopen heeft Nederland, samen met andere lidstaten, deze opinie gevraagd ten tijde van de totstandkoming van de richtlijn.

De leden van de SGP-fractie vernemen graag op welke termijn de uitspraak van het EU-Hof wordt verwacht.

De verwachting is dat het EU-Hof in het najaar van 2025 uitspraak zal doen.

De leden van de SGP-fractie vragen naar de stand van zaken ten aanzien van implementatie van deze richtlijn door andere lidstaten. In hoeveel landen is de richtlijn inmiddels daadwerkelijk geïmplementeerd? En in hoeveel gevallen loopt het implementatieproces nog, zoals in Nederland?

Tien lidstaten hebben hun nationale wetstraject volledig afgerond en geïmplementeerd en zijn dus klaar. Daarbovenop zeggen zeven andere lidstaten dat de richtlijn al in hun wetgeving was ingebed en dat zij dus ook klaar zijn. Dit betekent dat er nog tien lidstaten bezig zijn met de implementatie.

De leden van de SGP-fractie vinden dat eerst duidelijk moet zijn of deze richtlijn rechtsgeldig is voordat Nederland overgaat tot daadwerkelijke implementatie, aangezien dit een cruciale vraag betreft. Uit de brief blijkt dat de minister implementatie in Nederland gewoon wil voortzetten, terwijl de rechtsgeldigheid van de richtlijn ter discussie staat. Het regeerprogramma zegt echter: 'Europese wetgeving moet niet verder gaan dan strikt noodzakelijk.' Hoe verhoudt het doorzetten van implementatie van deze betwiste richtlijn zich tot deze kabinetslijn? Zou niet eerst absolute helderheid moeten zijn over de vraag of deze richtlijn strikt noodzakelijk is? Is de minister alsnog bereid een pas op de plaats te maken en de uitspraak van het EU-Hof hierover af te wachten en voordien niet over te gaan tot implementatie van deze EU-richtlijn?

De uitspraak zal moeten worden afgewacht. Op dit moment is de richtlijn rechtsgeldig. De conclusie van de advocaat-generaal van het EU-Hof maakt dat niet anders. Voor lidstaten geldt de verplichting om deze te implementeren. Aan die verplichting wil ik dan ook voldoen.

Volgens de leden van de SGP-fractie zou het kabinet er goed aan doen om in EU-verband op te trekken met andere lidstaten die kritisch zijn op deze richtlijn en loonvorming willen blijven beschouwen als een nationale bevoegdheid. Wil de minister daarom optrekken met lidstaten die kritisch zijn op deze richtlijn en nog niet zijn overgegaan tot implementatie, waaronder Zweden en Denemarken? Is hij bereid richting de Europese Commissie aan te geven dat Nederland de uitspraak van het EU-Hof afwacht, voordat definitief wordt besloten tot implementatie?

¹ Kamerstukken II, 2020/21, 21501-31, nr. 610. De opinie is verschenen in de vorm van een limité-document. Dit betekent dat de opinie niet openbaar beschikbaar is. Kamerleden kunnen de opinie wel inzien via het delegates portal (documentnummer 6817/21).

Nee, ik ben niet bereid mij aan te sluiten bij lidstaten die kritisch zijn op deze richtlijn. Het kabinet heeft ingestemd met de richtlijn. Ik vind het ook geen goed signaal richting Brussel als wij op basis van een opinie van de advocaat-generaal de implementatie van een richtlijn opschorten. Daarom wil ik, totdat het EU-Hof anders beslist, voldoen aan de verplichting om de richtlijn te implementeren.

De leden van de SGP-fractie vragen naar de implicaties van het niet rechtsgeldig verklaren van de richtlijn. En wat zijn de consequenties van niet-rechtsgeldigverklaring op het moment dat een lidstaat wel is overgegaan tot implementatie?

De implementatiewet wijzigt de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (WML) op twee punten, namelijk met de toevoeging van de indicatieve referentiewaarden en ten aanzien van de rechtsbescherming van de werknemer. Als deze punten met aanneming van de implementatiewet in nationaal recht worden omgezet, zijn die bepalingen in geval van nietigverklaring van de EU-richtlijn niet (automatisch) nietig. Ten eerste heeft het EU-Hof niet de bevoegdheid om te oordelen over de geldigheid van nationale wetgeving. Het is aan de lidstaten om in hun eigen rechtsorde consequenties te verbinden aan de nietigverklaring door het EU-Hof. In dit geval, als het EU-Hof de richtlijn nietig verklaart omdat er geen EU-grondslag voor zou bestaan, dan valt daarmee de EU-rechtsgrondslag weg, maar niet de nationale rechtsgrondslag in de WML. De implementatiewetgeving is dan puur (autonome) nationale wetgeving. In het geval het kabinet of de Kamer deze artikelen uit de wet wil halen, dan zal er een wetswijziging gemaakt moeten worden.

De leden van de SGP-fractie hebben moeite met het feit dat de EU steeds meer bevoegdheden naar zich toetrekt, zoals ook hier het geval lijkt te zijn. Sociale zekerheid moet op nationaal niveau vorm krijgen, en niet in EU-verband. Dat is ook de reden dat deze leden zich steeds hebben verzet tegen een Europees minimumloon. Uiteindelijk hebben zij wel ingestemd met implementatie van deze richtlijn, niet vanwege de inhoud maar omdat een richtlijn geïmplementeerd moet worden. Als zij bij stemming hadden geweten dat de grondslag niet deugde, hadden zij tegen dit wetsvoorstel gestemd. En dat geldt mogelijk niet alleen voor deze leden. Nu implementatie van deze richtlijn doorzetten, zou dus geen recht doen aan het belang van een open en eerlijk debat over deze richtlijn. Daarnaast zou het betekenen dat het parlement mogelijk op oneigenlijke gronden instemt met de wet die deze richtlijn implementeert. Graag ontvangen zij een reflectie van de regering hierop. Wil de minister daarom toezeggen dat hij beide Kamers zal informeren over de vervolgstappen die hij zet ten aanzien van deze richtlijn, over de uitspraak van het EU-Hof en over de gevolgen daarvan voor de Nederlandse situatie en de opstelling van het Nederlandse kabinet?

Totdat het Hof anders beslist is de richtlijn rechtsgeldig. Het advies van de advocaat-generaal van het EU-Hof maakt dat niet anders. Voor lidstaten geldt de verplichting om deze te implementeren. Aan die verplichting wil ik dan ook voldoen.

Ik zal beide Kamers informeren over de vervolgstappen die het kabinet zet ten aanzien van deze richtlijn, over de uitspraak van het EU-Hof en over de gevolgen daarvan voor de Nederlandse situatie en de opstelling van het Nederlandse kabinet.