

Samenvatting van het tegenargument van het EVV

met betrekking tot de Conclusie van Advocaat-generaal Emiliou
van 14 januari 2025
in zaak C-19/23, *Denemarken tegen Europees
Parlement en Raad*, betreffende een beroep tot
nietigverklaring door het Hof van Justitie van de
Europese Unie
van Richtlijn (EU) 2022/2041 inzake toereikende minimumlonen in de EU

Inleiding: De Conclusie van de Advocaat-generaal moet volledig worden verworpen omdat het juridisch onjuist is

In zijn tegenadvies zet het Europees Verbond van Vakverenigingen (EVV) zijn standpunten uiteen in reactie op de Conclusie van Advocaat-generaal (AG) Emiliou in de zaak [C-19/23 Denemarken tegen Europees Parlement en Raad](#) voor het Hof van Justitie van de Europese Unie ('het Hof'). Op 14 januari 2025 heeft AG Emiliou zijn (niet-bindende) Conclusie afgeleverd, waarin hij het Hof aanbeveelt om de Richtlijn [2022/2041](#) inzake toereikende minimumlonen in de EU ('MLR') volledige nietig te verklaren omdat de MLR onverenigbaar is met Artikel 153, lid 5, VWEU, de bepaling die "beloning" uitsluit van de regelgevende bevoegdheid die krachtens de Verdragen aan de EU is toegekend.

Het EVV is eerbiedig van mening dat de AG blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting om tot deze Conclusie te komen en verzoekt het Hof om het in zijn geheel te verwerpen.

De EVV analyse van de Conclusie is dat de Conclusie van de AG, en de argumenten die door hem zijn aangehaald, eenvoudigweg juridisch onjuist zijn. Het lijkt erop dat de AG zijn Conclusie heeft gebaseerd op een historisch onjuist en reductionistisch begrip van het constitutionele kader waarbinnen de MLR, het sociale beleid van de EU en de sociale partners opereren.

De AG Conclusie dat de EU-wetgever in strijd met zijn bevoegdheden heeft gehandeld toen hij de MLR goedkeurde, zou ingrijpende gevolgen hebben voor miljoenen Europese werknemers als zij zouden merken dat de alom geprezen voordelen van de MLR hun zou worden onthouden, en wat tevens zou leiden tot een verlies van vertrouwen in het hele Europese project. Hoewel dit geen bewijs is van een onjuiste rechtsopvatting, suggereert het wel dat de logica die tot de Conclusie van de AG heeft geleid contra-intuïtief is en dat de alternatieve argumentatie die wordt voorgesteld door het EVV (en anderen) waarschijnlijk meer in overeenstemming is met de juridische architectuur van de EU.

Het EVV is van mening dat de AG bij het trekken van zijn conclusies onvoldoende rekening heeft gehouden met belangrijke aspecten van het rijke internationale en Europese rechtskader en de jurisprudentie, waaronder de diepgaande waarde van fatsoenlijk werk en loon, collectieve onderhandelingen en gezamenlijke besluitvorming door de sociale partners. Deze garanties zijn allemaal belangrijke drijfveren voor menselijke waardigheid en sociale vooruitgang, die terug te vinden zijn bij de fundamentele waarden en doelstellingen die ook door de Europese Unie moeten worden beschermd en bevorderd. Het EVV stelt echter eerbiedig dat de argumentatie van de AG geen recht doet aan deze rechtsbronnen en soms inconsistent en tegenstrijdig is.



Context: De behoefte aan een holistisch en sociaal begrip van het juridische landschap van de EU

In de woorden van AG Emiliou, "ontstaat het onderhavige beroep *niet* in een vacuüm". Dat is natuurlijk juist, maar om een heel andere reden dan de AG voorstelde toen hij verwees naar de beruchte zaak *Laval* ([C-341/05](#)). De kwestie in de onderhavige MLR-zaak is echter fundamenteel anders dan die in *Laval*, waarin een fundamenteel vakbondsrecht werd afgewogen tegen een economische vrijheid eerder dan tegen een sociale doelstelling, en dit met heel andere overwegingen. In het *Laval*-arrest werd een sociale doelstelling, het recht op collectieve actie, verworpen ondanks het feit dat Artikel 153, lid 5, VWEU dat recht tegen inmenging beschermt. De toenmalige vakbondsargumenten ter verdediging van sociale rechten en gelijke beloning werden verworpen ten gunste van een juridische redenering gebaseerd op concurrentie en marktintegratie. Daarentegen stelt de MLR een kader vast voor de bescherming en bevordering van fatsoenlijke loonniveaus en collectieve onderhandelingen dat in overeenstemming is met de sociale doelstellingen van de Verdragen en niet in strijd is met de economische doelstellingen in de Verdragen. Het is geen verrassing dat het *Laval*-arrest heeft geleid tot verstrekkende concrete negatieve gevolgen voor lonen en collectieve onderhandelingen in heel Europa. De AMWD zal echter het tegenovergestelde effect hebben.

Het EVV wijst erop dat de negatieve sociale gevolgen van het *Laval*-arrest belangrijke lessen zijn voor de Unie, en dit samen met andere negatieve ervaringen van het Europees Semester, het Europees financieel stabilisatiemechanisme ([E\(F\)SM](#)) en de memoranda van overeenstemming opgesteld in het kader van de staatsschuldcrisis. *Laval* werpt ook ernstige vragen op over de grenzen van het economisch beleid van de EU en haar legitimiteit om zich rechtstreeks te bemoeien met loonniveaus en collectieve onderhandelingen.

In een Unie die gebaseerd is op democratie, mensenrechten en de rechtsstaat, staan de bescherming en bevordering van fatsoenlijke lonen en collectieve onderhandelingen centraal. En juist om die reden vervult het hoofdstuk over sociaal beleid in de Verdragen het doel om de economische bevoegdheden van de EU in evenwicht te brengen. De Unie heeft niet alleen een economisch, maar ook een sociaal doel, zoals het Hof heeft bevestigd. De Verdragen moeten dienovereenkomstig in hun geheel worden gelezen; de sociale doelstellingen mogen niet worden geëlimineerd of gedevalueerd door de economische doelstellingen van de Unie.

De Unie van vandaag is veel meer dan een markt. Het is een sociale markteconomie die volgens de Verdragen moet streven naar voortdurende verbetering van de arbeids- en levensomstandigheden, duurzame ontwikkeling en sociale vooruitgang. De MLR weerspiegelt deze ambitie van de EU en dient een veel breder doel dan alleen het reguleren van de lonen. Als zodanig consolideert en belichaamt het op een essentiële manier de wisselwerking tussen het economische en sociale beleid van de EU, en het Hof wordt verzocht deze integratie van sociale en economische doelstellingen te bevestigen.



Rechtszekerheid: De gevestigde strikte interpretatie van de uitsluiting "loon" moet blijven

Hoewel de AG heeft gekozen voor een reductionistische analyse van de juridische context waarin de MLR tot stand is gekomen, pleit hij niettemin voor een te extensieve interpretatie van de uitsluiting van "beloning" in Artikel 153, lid 5, VWEU. In plaats van een doelgerichte interpretatie volgt vooral de AG een letterlijke interpretatie van de Verdragen en de MLR. Interessant is echter dat hij niet wijst op het feit dat de Deense [*lønforhold*] en Zweedse [*löneförhållanden*] vertalingen van de tekst van de MLR, en waarin "*loonbetrekkingen*" in plaats van "beloning" wordt gebruikt, een aanzienlijk ruimere lezing lijken te suggereren dan de andere officiële taalversies van de Verdragen, die allemaal vertalingen gebruiken die strikter overeenkomen met termen als beloning, loon of bezoldiging.

In de regel moet elke wettelijke beperking eng worden uitgelegd en moet het doel ervan ook worden begrepen in haar bredere context. Voor de toepassing van Artikel 153, lid 5, VWEU, volgt hieruit dat de uitsluiting van "beloning" moet worden gelezen in het licht van Artikel 153 VWEU als geheel, waarin de wetgevende bevoegdheden van de EU op sociaal gebied worden beschreven, maar ook in het licht van de doelstellingen van de EU op het gebied van sociaal beleid, zoals uiteengezet in Artikel 151 VWEU, en tevens in de context van het hoofdstuk over sociaal beleid en de Verdragen als geheel.

Zoals reeds opgemerkt, heeft de uitsluiting van "beloning" in Artikel 153, lid 5, VWEU niet verhinderd dat het economisch beleid van de Unie zich rechtstreeks met de lonen bemoeide. Zo bijvoorbeeld, bevat het aangrenzende Artikel 157 VWEU inzake gelijke beloning voor mannelijke en vrouwelijke werknemers, tevens een onderdeel van het hoofdstuk over sociaal beleid in de Verdragen, een expliciete definitie van beloning. Als we specifiek kijken naar Artikel 153, lid 1, VWEU, verwijst punt f) over "vertegenwoordiging en collectieve verdediging" expliciet naar de uitsluitingsgronden in lid 5, terwijl punt b) over "arbeidsvoorwaarden" een dergelijk voorbehoud niet bevat.

Op dit punt moet eraan worden herinnerd dat de MLR specifiek is aangenomen op basis van Artikel 153, lid 1(b) VWEU ("arbeidsvoorwaarden"). De juistheid van deze keuze van rechtsgrondslag wordt ook bevestigd door de vaste rechtspraak van het Hof, volgens welke beloning een essentieel en integraal onderdeel van de arbeidsvoorwaarden vormt.

In zijn enge en letterlijke interpretatie gaat de AG echter voorbij aan deze vaste rechtspraak van het Hof, die een restrictieve toepassing van Artikel 153, lid 5, VWEU bevestigt. Het Hof heeft herhaaldelijk geoordeeld dat maatregelen die geen individuele loonniveaus of Europees minimumloon vaststellen, of het niveau van de verschillende looncomponenten harmoniseren, geen directe inmenging in de uitsluiting van 'loon' vormen. Volgens het Hof zou een ruimere interpretatie van deze uitsluiting de sociale doelstellingen van Artikel 151 VWEU en het sociaal beleid van Artikel 153 VWEU veel van hun inhoud ontnemen.

Terwijl het EVV van mening is dat de MLR als zodanig de beloning niet regelt, houdt de AG vol dat zelfs algemene en losjes geformuleerde vereisten met betrekking tot de loonvormingskaders van de lidstaten een directe inmenging in deze uitsluiting van "beloning" vormen. Zelfs door te beweren dat er 'geen enkele bevoegdheid bestaat voor de aangelegenheden die vallen onder



Artikel 153(5) VWEU', negeert de AG volledig de aanzienlijke hoeveelheid secundair EU-recht op grond van Artikel 153 VWEU en daarbuiten, die indirect of juist direct de beloning reguleren. Om er maar een paar te noemen: de Richtlijn inzake zwangere werkneemsters (92/85) garandeert een passende betaling tijdens het zwangerschapsverlof, de Richtlijn (2003/88) inzake arbeidstijd voorziet in een recht op jaarlijkse betaalde vakantie, de herziene Richtlijn (2018/957) inzake de terbeschikkingstelling van werknemers voorziet in vergoedingen of terugbetaling van uitgaven voor reizen, kost en inwoning, de Richtlijn inzake het evenwicht tussen werk en privéleven (2019/1158) bevat eisen inzake over beloning tijdens vaderschapsverlof, en de Richtlijn Loontransparantie (2023/970) vereist genderneutrale criteria voor de vaststelling van de beloning.

Autonomie van de sociale partners: Het belang van bescherming en bevordering in tegenstelling tot inmenging

Het EVV is van mening dat de lezing van Artikel 153, lid 5, VWEU door de AG ook moet worden verworpen op grond van haar scheve opvatting van de autonomie van de sociale partners. Hoewel het waar is dat de uitsluiting van "beloning" tot doel heeft de contractuele vrijheid van "arbeid en management" te waarborgen, deze waarborg draagt ook bij aan sociale cohesie en voorkomt sociale dumping. De AG maakt echter een fout in zijn interpretatie wanneer hij suggereert dat loonconcurrentie één van de legitieme rechtvaardigingen voor deze uitsluiting zou zijn. Integendeel, een dergelijke interpretatie zou de algemene doelstellingen, die worden nagestreefd door het hoofdstuk over sociaal beleid van de EU, hun effectiviteit ontnemen, inclusief het respect voor de autonomie van de sociale partners zelf.

Een uitgebreide lezing van het rechtskader van de EU is een eerste vereiste om de wettelijke en institutionele context te begrijpen waarin het hoofdstuk sociaal beleid functioneert. Hetzelfde geldt voor een correct begrip van de wisselwerking tussen de autonomie van de sociale partners en de EU-wetgeving. Het respecteren van de autonomie van de sociale partners brengt niet alleen een negatieve verplichting voor de EU met zich mee om zich te onthouden van inmenging in hun contractuele vrijheid, maar houdt ook een positieve verplichting voor de Unie in om deze autonomie te beschermen en te bevorderen, zoals ook wordt bevestigd door de relevante internationale en Europese normen op het gebied van mensenrechten.

Als een gebied met gedeelde bevoegdheden krachtens de Verdragen wordt het sociaal beleid van de EU gekenmerkt door een multi-governance architectuur, met een verscheidenheid aan actoren en niveaus van arbeidsregulering, variërend van EU-instellingen en lidstaten tot sociale partners. Geen van deze niveaus sluit elkaar echter uit. Zo erkent Artikel 151 VWEU enerzijds de diversiteit van de nationale systemen van arbeidsverhoudingen, maar noemt het anderzijds ook de bevordering van de dialoog tussen de sociale partners als één van de beleidsdoelstellingen van de Unie.

Deze enigszins overlappende taakverdeling komt ook tot uiting in de formulering van Artikel 153 VWEU. Deze dubbelzinnigheid maakt echter ook een zekere mate van flexibiliteit mogelijk om de verschillende niveaus, actoren en instrumenten van de arbeidsregulering een plaats te geven. Als we specifiek kijken naar de MLR, zien we dat de bepalingen ervan de nodige ruimte bieden om volledig rekening te houden met deze diversiteit op een manier die de prerogatieven van de lidstaten en de sociale partners om de lonen nationaal bij wet en/of collectieve onderhandelingen



vast te stellen vrijwaart. Het is duidelijk dat niet alleen de autonomie van de sociale partners, maar ook de uitsluiting van 'loon' tot de belangrijkste overwegingen behoorden van de Europese Commissie en de EU-wetgever bij het zorgvuldig opstellen en aannemen van de MLR.

Vrijheid van vereniging: De bevordering van collectieve onderhandelingen draagt bij aan de sociale doelstellingen

Tot slot culminereren de inconsistenties in de redenering van de AG in een enge lezing van de uitsluiting van "vrijheid van vereniging" in Artikel 153, lid 5, VWEU, nadat hij consequent heeft betoogd dat de uitsluiting van "beloning" in datzelfde artikel ruim moet worden uitgelegd. Als secundair argument concludeert hij vervolgens dat zelfs als het Hof beslist dat de MLR niet volledig nietig moet worden verklaard, de specifieke bepalingen over collectieve onderhandelingen in Artikel 4, lid 1 (d), en Artikel 4, lid 2 MLR gedeeltelijk moeten worden vernietigd. Volgens de AG zijn deze artikelen niet onmisbaar voor het bereiken van de algemene doelstellingen van de MLR. Collectieve onderhandelingen zijn slechts een middel en geen doel op zich in de ogen van de AG.

Het EVV is van mening dat ook dit argument over een gedeeltelijke nietigverklaring van de MLR door het Hof moet worden verworpen. Zoals hierboven uiteengezet in verband met de autonomie van de sociale partners, erkennen de Verdragen in het algemeen en het hoofdstuk over het sociaal beleid in het bijzonder, collectieve onderhandelingen als een legitiem middel voor arbeidsregulering. In dezelfde geest biedt de MLR de nodige ruimte voor de sociale partners om hun prerogatieven uit te oefenen. Het bieden van een kader voor collectieve onderhandelingen in het kader van de EU-wetgeving doet geen afbreuk aan de nationale loonvormingsmechanismen, juist omdat er een inherent verband bestaat tussen beide, dat niet kan worden gereduceerd tot een eenvoudige kwestie van "of/of".

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens ('EHRM') heeft duidelijk erkend dat collectief onderhandelen een grondrecht is en dat er een inherente band is met beloning. Op dezelfde manier heeft ook het EHRM geoordeeld dat collectieve onderhandelingen een essentieel onderdeel vormen van het recht op vrijheid van vereniging. Om de doeltreffendheid van de sociale beleidsdoelstellingen van de EU niet te ondermijnen als het gaat om zowel de bescherming als de bevordering van collectieve onderhandelingen, is het daarom de moeite waard om nogmaals te wijzen op het belang van een restrictieve interpretatie van alle beperkingen onder de Verdragen of het nu gaat om de wettelijke voorwaarden met betrekking tot 'vertegenwoordiging en collectieve verdediging' of uitsluitingsgronden met betrekking tot 'vrijheid van vereniging' of 'beloning'.

Conclusie: De richtlijn moet volledig worden gehandhaafd als wettelijke uitdrukking van een sociaal Europa.

Als het gaat om beloning en collectieve onderhandelingen, kunnen de aan de Unie toegekende bevoegdheden en verplichtingen duidelijk niet worden gereduceerd tot een "*laissez-faire*"-benadering, zoals ten onrechte de AG afleidt. Integendeel, zij gaan gepaard met belangrijke verplichtingen, niet alleen om zich te onthouden van directe inmenging, maar ook om positieve



actie te ondernemen ter bescherming en bevordering van de collectieve rechten en belangen van werknemers.

Om al deze redenen roept het EVV het Hof op om de geldigheid van de MLR volledig te bevestigen, als een uniek stuk EU-wetgeving op zich, en daarmee ook de rijkdom en diepte van de sociale dimensie binnen de EU-rechtsorde te bevestigen.