

Bruxelles, den 28.10.2020
SWD(2020) 246 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF RAPPORTEN OM KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

Forslag til

**Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om passende mindstelønninger i Den
Europæiske Union**

{COM(2020) 682 final} - {SEC(2020) 362 final} - {SWD(2020) 245 final}

Resumé
Konsekvensanalyse af Kommissionens forslag om passende mindstelønninger i EU
A. Behov for handling
Hvorfor? Hvad er problemstillingen? For at sikre rimelige arbejds- og levevilkår samt at opbygge retfærdige og robuste økonomier og samfund er det afgørende at sikre, at EU's arbejdstagere tjener tilstrækkeligt. I de seneste årtier har lave lønninger imidlertid ikke fulgt med andre lønninger i mange medlemsstater, hvilket har ført til mere fattigdom blandt personer i arbejde og mere lønulighed samt forværret de lavtlønnedes evne til at håndtere økonomiske problemer. Mindstelønninger spiller en vigtig rolle i denne overordnede kontekst. Beskyttelse af mindstelønninger kan sikres ved kollektive overenskomster (som det er tilfældet i seks medlemsstater) eller ved lovbestemte mindstelønninger (som det er tilfældet i 21 medlemsstater). Når de fastsættes på et passende niveau, sikrer de en værdig tilværelse for arbejdstagerne, samtidig med at de opretholder den indenlandske efterspørgsel, styrker incitamenterne til at arbejde samt mindsker fattigdom blandt personer i arbejde og ulighed i den lave ende af lønskalaen. De fremmer også ligestilling mellem kønnene, da flere kvinder end mænd har lønninger på niveau med eller tæt på mindstelønnen. Mange arbejdstagere i EU er imidlertid ikke beskyttet af passende mindstelønninger på nuværende tidspunkt. I de fleste medlemsstater med nationale lovbestemte mindstelønninger er mindstelønnen for lav i forhold til andre lønninger og/eller til at sikre en værdig tilværelse. Dette kan illustreres ved hjælp af almindeligt anvendte referenceværdier: i) nationale lovbestemte mindstelønninger er lavere end 60 % af medianlønnen eller 50 % af gennemsnitslønnen i næsten alle medlemsstater. Desuden er særlige grupper af arbejdstagere ikke omfattet af den beskyttelse, som nationale lovbestemte mindstelønninger giver. I medlemsstater, der benytter sig af kollektive overenskomstforhandlinger, har nogle arbejdstagere ikke nogen mindstelønsbeskyttelse gennem kollektive overenskomster. Andelen af arbejdstagere, der ikke er dækket, er mellem 10 % og 20 % i fire lande og 55 % i ét land. Nogle af årsagerne til dette problem er fælles for begge systemer, nemlig: en faldende tendens i overenskomstforhandlinger og en manglende overholdelse af eksisterende nationale bestemmelser. Andre årsager er specifikke for de lovbestemte mindstelønsordninger, nemlig: manglen på klare og stabile kriterier for fastsættelse og ajourføring af mindstelønninger, utilstrækkelig inddragelse af arbejdsmarkedets parter, anvendelse af lavere satser for bestemte grupper (variationer), anvendelse af reduktioner baseret på værdien af udstyr eller andre omkostninger (nedsættelser) og anvendelse af undtagelser.
Hvilke resultater forventes der af initiativet? Dette initiativ har til formål at forbedre arbejdsvilkårene ved at sikre, at arbejdstagere i Unionen har adgang til beskyttede mindstelønninger, der sikres gennem passende lovbestemte mindstelønninger eller overenskomster, og dermed at give mulighed for en værdig tilværelse, uanset hvor de arbejder. Dette mål skal nås, samtidig med at der tages hensyn til virkningerne for jobskabelse og konkurrenceevne, herunder for SMV'er. Initiativet griber ikke ind i medlemsstaternes frihed til enten at fastsætte lovbestemte mindstelønninger eller at fremme adgangen til kollektive overenskomster i overensstemmelse med hvert enkelt lands traditioner og særlige forhold og med fuld respekt for de nationale kompetencer og arbejdsmarkedets parter aftalefrihed. For at nå dette generelle mål vil EU-initiativets specifikke mål være at forbedre mindstelønningernes tilstrækkelighed og dækning.
Hvad er merværdien ved at handle på EU-plan? EU's indsats har til formål at skabe det nødvendige momentum til en reform af mindstelønsordninger. Selv om fastsættelse af mindstelønninger er en national kompetence, vil en EU-ramme sikre, at fremskridtene ikke er delvise eller uensartede, og den vil støtte processen med opadgående social konvergens til gavn for EU's økonomi som helhed. De eksisterende EU-instrumenter, navnlig det europæiske semester, har ikke været tilstrækkelige til at afhjælpe de eksisterende mangler i de nationale mindstelønsordninger. Uden en yderligere politisk indsats på EU-plan vil flere lande sandsynligvis blive berørt af problemet. Samtidigt kan de enkelte lande være meget lidt tilbøjelige til at forbedre deres mindstelønssatser, fordi de er af den opfattelse, at dette kan have en negativ indvirkning på deres eksterne omkostningskonkurrenceevne. EU's indsats vil sikre lige konkurrencevilkår for virksomheder og arbejdstagere i det indre marked ved at støtte og fremme rimelig konkurrence baseret på innovation og produktivitet under overholdelse af passende sociale standarder. Dette kan ikke gennemføres af medlemsstaterne alene.
B. Løsninger
Hvilke lovgivningsmæssige og ikkelovgivningsmæssige løsninger er overvejet? Foretrækkes en bestemt løsning frem for andre? Hvorfor? Sideløbende med basisscenariet tages der stilling til tre politiske pakker, som hver især kombinerer

foranstaltninger på fem områder:

Kollektive overenskomstforhandlinger om lønfastsættelse samt håndhævelse og overvågning berører både lande, der benytter sig af kollektive overenskomstforhandlinger for at sikre en beskyttelse af mindstelønninger, og lande, der har lovbestemte mindstelønsordninger. De nationale rammer for fastsættelse og ajourføring af lovbestemte mindstelønninger, inddragelse af arbejdsmarkedets parter i fastsættelsen af de lovbestemte mindstelønninger og variationer i, nedsættelser af og undtagelser fra mindstelønninger påvirker kun lovbestemte systemer. De politiske pakker adskiller sig fra hinanden med hensyn til den rolle, som arbejdsmarkedets parter spiller i forvaltningen af mindstelønsordningerne, og — for så vidt angår medlemsstater med nationale lovbestemte mindstelønninger — graden af regeringernes skønsmæssige beføjelser med hensyn til fastsættelse og ajourføring af mindstelønninger.

I **Pakke A** opfordres alle medlemsstater til aktivt at støtte kollektive overenskomstforhandlinger om lønfastsættelse med henblik på at styrke arbejdsmarkedets parters rolle, herunder ved administrative udvidelser af overenskomsternes dækning. For medlemsstater med nationale lovbestemte mindstelønninger giver den mulighed for, at arbejdsmarkedets parter i høj grad inddrages i fastsættelsen af mindstelønninger, og den kræver, at undtagelser, variationer og nedsættelser forbydes. Tilstrækkeligheden af lovbestemte mindstelønninger vil blive vurderet i forhold til en national måling af standarder for en værdig tilværelse. I **Pakke B** opfordres alle medlemsstater til at støtte kollektive overenskomstforhandlinger om lønfastsættelse, navnlig når den kollektive overenskomstdækning er lav. For medlemsstater med nationale lovbestemte mindstelønninger giver den desuden mulighed for, at de nationale rammer omfatter udtrykkelige kriterier for mindstelønningers tilstrækkelighed og vejledende referenceværdier, såsom 60 % af bruttomedianlønnen eller 50 % af bruttogennemsnitslønnen, med en styrket rolle for arbejdsmarkedets parter i forhold til referencescenariet. I pakken kræves det også, at varierende og nedsatte satser er objektivt begrundede og står i et rimeligt forhold til formålet. I **Pakke C** opfordres alle medlemsstater også til at støtte kollektive overenskomstforhandlinger om lønfastsættelse, navnlig når den kollektive overenskomstdækning er lav. For medlemsstater med nationale lovbestemte mindstelønninger forventes de nationale rammer desuden primært at bygge på automatisk indeksering sammen med brugen af referenceværdier for at nå initiativets mål, mens varierende og nedsatte satser skal være objektivt begrundede og forholdsmæssigt afpassede. **Alle pakker** indeholder følgende bestemmelser om håndhævelse og overvågning, men med en sondring mellem de to typer systemer: styrke håndhævelsen af lønkláusuler i kollektive overenskomster og styrke håndhævelsen af de lovbestemte mindstelønninger, hvor de findes, sikre overholdelse af overenskomstaftalte lønninger og lovbestemte mindstelønninger i offentlige udbud og styrke overvågnings- og dataindsamlingsmekanismer.

B er den foretrukne pakke, fordi den giver den bedste balance mellem opnåelsen af de politiske mål og de dermed forbundne omkostninger samt gør det muligt at nå de politiske mål på en forholdsmæssigt afpasset måde. Den respekterer veletablerede nationale ordninger og giver plads til skøn fra medlemsstaternes og arbejdsmarkedets parters side.

Et direktiv, en henstilling fra Rådet og en kombination heraf blev overvejet som retlige instrumenter. Det foretrukne instrument vil være et direktiv, da det giver minimumsforskrifter, der kan håndhæves, samtidig med at det giver medlemsstaterne mulighed for at definere den metode og den form for intervention, der skal til for at nå målene.

Hvem støtter hvilken løsning?

Der var generel enighed blandt de berørte parter om vigtigheden af at beskytte arbejdstagere med rimelige mindstelønninger. Respekt for nationale traditioner, arbejdsmarkedets parters uafhængighed og kollektive overenskomstforhandlinger var ledemotivet i høringerne. Alle arbejdsmarkedets parter, et flertal af medlemsstaternes delegerede fra de relevante rådsudvalg og medlemmerne af Europa-Parlamentet gik ind for en styrkelse af de kollektive overenskomstforhandlinger og inddragelsen af arbejdsmarkedets parter i fastsættelsen af de lovbestemte mindstelønninger. Fagforeningerne ønskede stabile og klare kriterier for fastsættelse af mindstelønninger, og nogle af medlemsstaternes delegerede var tilhængere heraf. De fleste arbejdsgivere mente, at dette var en national kompetence. Fagforeningerne gik ind for at forbyde/begrænse undtagelser/variationer, men arbejdsgiverne var imod dette. Medlemsstaternes delegerede havde en delt holdning til dette. Der var bred opbakning til at forbedre mulighederne for håndhævelse, men nogle arbejdsgivere mente, at dette var et nationalt ansvar. Med hensyn til det retlige instrument gik et stort antal arbejdsgivere og flere af medlemsstaternes delegerede ind for et ikkebindende instrument, der kunne tage form af en henstilling fra Rådet, mens fagforeningerne, nogle af medlemsstaternes delegerede samt én førende social NGO støttede et direktiv.

C. Den foretrukne løsnings virkninger

Hvilke fordele er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes — ellers fordelene ved de vigtigste af de mulige løsninger)?

Den foretrukne pakke vil føre til højere mindstelønninger i omkring halvdelen af medlemsstaterne. Omkring 25

millioner arbejdstagere kan drage fordel af disse stigninger, hvis medlemsstaterne med lovbestemte mindstelønninger hæver disse til 60 % af medianlønnen eller 50 % af gennemsnitslønnen. Stigningerne i de lovbestemte mindstelønninger kan overstige 20 % i en række medlemsstater. Mindstelønsstigninger vil medføre en reduktion af lønuligheden og fattigdom blandt personer i arbejde på 10 % og en reduktion af den kønsbestemte lønforskel på ca. 5 % i gennemsnit, hvis medlemsstaterne med lovbestemte mindstelønninger hæver disse til 60 % af medianlønnen eller 50 % af gennemsnitslønnen. Forhøjede mindstelønninger forventes at forbedre incitamenterne til at arbejde.

En styrkelse og forøgelse af dækningen af kollektive overenskomstforhandlinger om lønfastsættelse vil være til gavn for arbejdstagerne, fordi det fremmer lønstigninger i alle medlemsstater. Desuden vil en styrkelse af håndhævelsen og overvågningen af mindstelønninger være med til at sikre, at arbejdstagerne får reel adgang til beskyttelse af mindstelønninger og får udbetalt den løn, de har ret til. I medlemsstater, der benytter sig af kollektive overenskomstforhandlinger, vil støtte til kollektive overenskomstforhandlinger om lønfastsættelse øge antallet af beskyttede arbejdstagere og forbedre tilstrækkeligheden de steder, hvor den er lav. I lande med lovbestemte mindstelønninger vil brugen af klare og stabile kriterier for fastsættelse og ajourføring af mindstelønninger samt arbejdsmarkedets parter styrkede rolle forbedre mindstelønningernes tilstrækkelighed og erhvervsmiljøet. Desuden medfører en begrænsning af varierende og nedsatte satser, at færre arbejdstagere vil modtage lønninger, der ligger under mindstelønnen.

Hvilke omkostninger er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes – ellers omkostningerne ved de vigtigste af de mulige løsninger)?

De økonomiske virkninger omfatter øgede lønomkostninger for virksomheder, højere priser og, i mindre omfang, lavere fortjeneste. Det anslås, at ca. ¾ af de økonomiske omkostninger ved højere mindstelønninger bæres af forbrugerne, mens omkring ¼ bæres af virksomhederne. Indvirkningen på virksomhederne afbødes af stigninger i forbruget hos lavtlønnede, hvilket støtter den indenlandske efterspørgsel. Stigningen i EU's samlede lønudgifter forventes at være moderat, ca. 1 % (51-53 mia. EUR om året), hvis medlemsstaterne med lovbestemte mindstelønninger hæver disse til 60 % af medianlønnen eller 50 % af gennemsnitslønnen. Indvirkningen på den samlede konkurrenceevne forventes også at være lille. Desuden bør de forbedrede mekanismer til fastsættelse af mindstelønninger lægge en dæmper på eventuelle negative virkninger for virksomheder. Pakken giver medlemsstaterne tilstrækkelig fleksibilitet til at tage hensyn til økonomiske forhold og virkninger for bestemte sektorer, regioner og SMV'er.

De mulige negative virkninger for beskæftigelsen forventes at være begrænsede. De vil være på omkring 0,5 % af den samlede beskæftigelse, hvis medlemsstaterne med lovbestemte mindstelønninger hæver disse til 60 % af medianlønnen eller 50 % af gennemsnitslønnen. Fordelene ved forhøjede mindstelønninger for de berørte arbejdstagere vil i høj grad opveje den eventuelle negative indvirkning på beskæftigelsen hos disse arbejdstagere.

Hvordan påvirker den foretrukne løsning virksomhederne, herunder de små og mellemstore virksomheder og mikrovirksomhederne?

SMV'er beskæftiger omkring 87 % af mindstelønsmodtagerne (sammenlignet med ca. to tredjedele af alle arbejdstagere). De forventes at blive påvirket af en tilsvarende andel af de direkte omkostninger for virksomheder. Omfanget af virkningerne for SMV'er vil afhænge af de nationale kriterier, der er fastlagt med henblik på at fastsætte niveauerne for de lovbestemte mindstelønninger. En forhøjelse af de lovbestemte mindstelønninger til 60 % af medianlønnen eller 50 % af gennemsnitslønnen i alle lande med en lovbestemt national mindsteløn vil indebære en stigning i nettoomkostningerne på ca. 12 mia. EUR. De mulige negative virkninger for SMV'er forventes dog at være begrænsede. For det første er det sandsynligt, at de vil kunne vælte de øgede lønomkostninger over på forbrugerne ved at hæve priserne. For det andet kan forhøjede mindstelønninger også øge efterspørgslen efter deres tjenester. De mulige negative virkninger af øgede lønomkostninger for SMV'er vil delvist blive opvejet af en mere gradvis og forudsigelig stigning i mindstelønningerne, hvilket vil forbedre erhvervsmiljøet.

Vil den foretrukne løsning få væsentlige virkninger for de nationale budgetter og myndigheder?

Mindelønsstigninger, der fastsættes ud fra de nationale kriterier, der er i overensstemmelse med dette initiativ, forventes at forbedre balancen i de offentlige budgetter (under 0,1 % af BNP). Indvirkningen på den administrative byrde forventes at blive begrænset, da det har til formål at styrke de institutioner og procedurer, der allerede findes.

Vil den foretrukne løsning få andre væsentlige virkninger?

Ja, alle pakker vil påvirke de grundlæggende rettigheder. De forventes at støtte ligestilling mellem kønnene og bidrage til at mindske den kønsbestemte lønforskel, eftersom de fleste mindstelønsmodtagere (ca. 60 % i EU) er kvinder.

D. Opfølgning

Hvornår vil foranstaltningen blive taget op til fornyet overvejelse?
Kommissionen vil evaluere initiativet 5 år efter ikrafttrædelsen i overensstemmelse med retningslinjerne for bedre regulering. Fremskridt med hensyn til at nå initiativets mål vil blive overvåget i forhold til en række indikatorer, som er forbundet med initiativets mål.