

Van: 5.1.2.e <5.1.2.e@uva.nl>

Verzonden: woensdag 17 december 2025 11:19

Aan: 5.1.2.e <5.1.2.e@eerstekamer.nl>

Onderwerp: HvJ-EU toereikende minimumlonen

U ontvangt niet vaak e-mail van 5.1.2.e@uva.nl. [Ontdek waarom dit belangrijk is](#)

Geachte mevrouw 5.1.2.e 5.1.2.e 5.1.2.e beste 5.1.2.e

Binnenkort verschijnt in het *Tijdschrift Arbeidsrecht in Context* een annotatie van mijn hand over het oordeel van het Europees Hof over de richtlijn toereikende minimumlonen (zie bijlage). Wellicht is deze bijdrage, met het oog op het debat dat hierover naar ik begrijp in januari zal plaatsvinden, van interesse voor de leden van de commissie Sociale Zaken.

Met vriendelijke groet,

5.1.2.e

Postdoctoral researcher
AIAS-HSI / Faculty of Law
University of Amsterdam

Latest publications:

[Converging on social investment? Policy entrepreneurship, learning and the social dimension of post-pandemic EU economic governance](#), *Journal of European Public Policy*.

[Usages of 'soft' EU labour law: the implementation of the Minimum Wage Directive](#), *Transfer: European Review of Labour and Research*.

[Re-Embedding European Market Society? EU Labour Regulation and the 'Double Countermovement' to Market-Making Integration](#), *JCMS: Journal of Common Market Studies*.

[Social Europe and its limits: hardening integration, softening constraints?](#) *Journal of European Public Policy*.

[Workers of all member states unite? Europeanising the power resources approach via the Minimum Wage Directive](#), *Journal of European Public Policy* (with Robin Huguenot-Noël).

[EU social policy and the subsidiarity principle: The end of an illusion?](#), *European Labour Law Journal*.

[Unequal perspectives? Income inequality as a benchmark for support for European integration](#), *European Union Politics* (with Bjarn Eck).

De EU-minimumloonrichtlijn onder het mes: hoe ver reikt de Unie-bevoegdheid?

Annotatie bij Hof van Justitie EU 11 november 2025, ECLI:EU:C:2025:865

dr. S. Schreurs¹

In hoeverre mag de Uniewetgever zich begeven op het terrein van de (minimum)lonen? In *Denemarken v. Parlement en Raad* geeft het Hof van Justitie een zorgvuldig afgewogen antwoord op deze vraag, dat afwijkt van de veel restrictievere lezing van Advocaat-Generaal (A-G) Emiliou. Waar de A-G de minimumloonrichtlijn volledig buiten de Unie-bevoegdheid plaatste, kiest het Hof voor een chirurgische correctie: alleen de inhoudelijke beoordelingscriteria van art. 5 lid 2 en het verbod op minimumloonverlaging via automatische indexatie in art. 5 lid 3 sneuvelen, omdat zij te dicht raken aan de vaststelling van de loonhoogte zelf. De kern van de richtlijn – procedurele waarborgen, monitoring, raadpleging van sociale partners en de bevordering van collectieve onderhandelingen – blijft echter overeind. Daarmee bevestigt het Hof dat de bevoegdheidsuitzondering in art. 153 lid 5 VWEU strikt beperkt is tot directe ingrepen in loonhoogten, maar geen beletsel vormt voor een Europees kader dat opwaartse sociale convergentie bevordert. Voor Nederland zijn de praktische consequenties gering: het bestaande minimumloonstelsel kan intact blijven, terwijl de overblijvende verplichtingen grotendeels aansluiten bij lopend beleid en de totstandkoming van een actieplan ter versterking van het cao-stelsel. Zo markeert het arrest tegelijk een duidelijke grens én een stevige bevestiging dat het sociale Europa over betekenisvolle instrumenten beschikt.

1. Inleiding

In oktober 2022 nam de Europese wetgever een veel-besproken richtlijn aan inzake toereikende minimumlonen.² Deze kaderwet – tot stand gekomen op initiatief van de Europese sociaaldemocraten en de vakbeweging – beoogt toereikende lonen aan de onderkant van de arbeidsmarkt te bevorderen, om zo de opwaartse sociale convergentie te stimuleren en armoede onder werkenden te verminderen.³ Daarmee betrad de Unie welbewust een politiek en juridisch beladen terrein: de vaststelling van het loon wordt immers traditioneel beschouwd als een exclusieve nationale bevoegdheid, nauw verweven met de autonomie van sociale partners.⁴

Denemarken en Zweden – twee lidstaten waar de loonvorming volledig berust op autonome collectieve onderhandelingen – zagen in de richtlijn een ongeoorloofde en niet toegestane inmenging door de Unie in hun nationale model. Denemarken stelde daarom in 2023 beroep tot nietigverklaring in bij het

Hof van Justitie.

Op 11 november 2025 wees het Hof zijn arrest in de zaak *Denemarken v. Parlement en Raad* (C-19/23). Opvallend was dat vrijwel alle betrokken partijen de uitkomst omarmden: de richtlijn bleef grotendeels in stand, maar werd op enkele punten nietig verklaard.⁵ Daarmee ontstond een zeldzaam compromis, waarin zowel de verdedigers van een sterker Europees sociaal beleid als de hoeders van nationale autonomie enige winst konden claimen.

Dit arrest is bovendien opmerkelijk omdat het Hof doorgaans de ruimte van de Europese wetgever met grote omzichtigheid behandelt. Volledige nietigverklaring is uitzonderlijk – denk aan de roemruchte *Tobacco Advertising*-zaak.⁶ De vraag is dan ook hoe het Hof tot deze uitkomst is gekomen en welke betekenis zij heeft voor de nationale en Europese arbeidsmarktpraktijk.

1. 5.1.2.e is postdoctoraal onderzoeker aan de Universiteit van Amsterdam.
2. Richtlijn (EU) 2022/2401 van het Europees Parlement en de Raad van 19 oktober 2022 betreffende toereikende minimumlonen in de Europese Unie (PbEU 2022, L 275).
3. 5.1.2.e & 5.1.2.e 'Workers of All Member States Unite? Europeanising the Power Resources Appro-

ach via the Minimum Wage Directive', *Journal of European Public Policy* 2025/32, p. 1439-1466.

4. 5.1.2.e & S. Garben, 'Combating Income Inequality in the EU: A Legal Assessment of a Potential EU Minimum Wage Directive', *European Law Review* 2021/46, p. 156-174.
5. 5.1.2.e 'Minimilönedomen är som en blindtarms-operation', *Lag & Arbet* 13 november 2025.
6. HvJ EU 5 oktober 2000, C-376/98, ECLI:EU:C:2000:544 (*Tobacco Advertising*).

2. Schets van de procedure

De richtlijn werd van meet af aan gekenmerkt door politieke en juridische controverse, met name in Scandinavië.⁷ Denemarken en Zweden kennen immers geen wettelijk minimumloon; lonen worden uitsluitend via cao's vastgesteld. Een Europese richtlijn die op dit terrein criteria of verplichtingen zou introduceren, werd daarom als fundamenteel onaanvaardbaar beschouwd.

Enkele maanden na aanneming van de richtlijn in oktober 2022 stelde Denemarken beroep in bij het Hof van Justitie. Zweden schaarde zich later achter deze positie.

Primair stelde Denemarken dat de richtlijn in haar geheel nietig verklaard moest worden wegens strijdigheid met art. 153 lid 5 VWEU, dat de Unie-bevoegdheid uitsluit voor maatregelen inzake beloning, recht van vereniging, stakingsrecht en lock-outs. Volgens de Denen reguleert de richtlijn in feite de loonvorming zelf: zij verplicht lidstaten inhoudelijke criteria te hanteren bij de vaststelling van minimumlonen en collectieve onderhandelingen te bevorderen. Zelfs procedurele verplichtingen zouden direct betrekking hebben op de loonhoogtes en vallen daarom onder het verbod.

Daarnaast voerde Denemarken aan dat de richtlijn op een foutieve rechtsgrondslag steunde. De Unie had zich volgens Denemarken niet enkel kunnen baseren op art. 153 lid 1 onder b (arbeidsvoorwaarden), maar ook art. 153 lid 1 onder f (vertegenwoordiging en collectieve verdediging van belangen) moeten toepassen. Volgens art. 153 lid 2 onder b, vereist dit een bijzondere wetgevingsprocedure – en dus eenparigheid van stemmen in de Raad.

Subsidiair richtte Denemarken zijn pijlen op art. 4 van de richtlijn. Deze bepaling verplicht lidstaten maatregelen te nemen ter bevordering van collectieve onderhandelingen over loonvaststelling – met een extra eis voor landen met een cao-dekkingsgraad onder 80%, die een actieplan op dienen te stellen. Volgens Denemarken vormt dit een ongeoorloofde inmenging in het nationale stelsel van loonvorming én in het recht van vereniging.

Het Parlement en de Raad, samen met de Commissie en enkele andere lidstaten, bestreden deze lezing. Zij stelden dat de richtlijn niet ingrijpt in de inhoud van beloning, maar uitsluitend procedurele inspanningsverplichtingen bevat die gericht zijn op transparantie, sociale dialoog en toereikendheid van lonen. Ook art. 4 stelt *“slechts een kader vast om de uit-*

*oefening van het recht op collectieve onderhandelingen te vergemakkelijken en legt geen verplichting op met betrekking tot de toetreding tot, uittreding uit of ontbinding van vakbonden of verenigingen.”*⁸

De zaak werd behandeld door de Grote Kamer van het Hof. A-G Emiliou bracht op 14 januari 2025 zijn conclusie uit, waarin hij tot de verstrekkende slotsom kwam dat de richtlijn in haar geheel nietig verklaard moest worden.

3. De opinie van de Advocaat-Generaal

De A-G koos in zijn conclusie voor een uitgesproken principiële koers. Volgens hem beoogt de richtlijn, ondanks haar procedurele vorm, in essentie de beloning te reglementeren, hetgeen krachtens art. 153 lid 5 VWEU buiten de Unie-bevoegdheid valt.

Emiliou hanteerde een globale benadering: niet de afzonderlijke bepalingen zijn doorslaggevend, maar het doel en de strekking van het instrument als geheel. Indien een richtlijn *“tot doel heeft een aspect van de stelsels van de lidstaten voor de vaststelling van lonen te reglementeren”*, is sprake van rechtstreekse inmenging – ook wanneer *“de in dat verband gestelde voorschriften algemeen en ruim geformuleerd zijn.”*⁹

Hoewel de richtlijn geen concreet minimumniveau voorschrijft, verplicht zij lidstaten volgens de A-G om bepaalde inhoudelijke criteria te hanteren (zoals koopkracht, loonverdeling en productiviteit) en om de hoogte van het minimumloon periodiek te toetsen aan referentiewaarden (bijvoorbeeld 60% van het mediane loon). Dat alles, zo betoogt hij, maakt dat de richtlijn in haar geheel feitelijk beoogt de hoogte van beloning te sturen, wat buiten de bevoegdheid van de Unie valt.

De A-G erkent dat sommige bepalingen op het eerste gezicht “procedureel” van aard zijn, maar benadrukt dat zelfs dergelijke verplichtingen kunnen neerkomen op een verboden inmenging wanneer hun strekking de regulering van loon is. Hij formuleert het scherp: *“Inmenging kan licht of beperkt zijn, maar indien het instrument beoogt om beloning te reglementeren, is er toch sprake van rechtstreekse inmenging.”*¹⁰ Met verwijzing naar het Impact-arrest betoogt de A-G dat *“het Hof niet uitsloot dat er sprake kan zijn van rechtstreekse inmenging in beloning zelfs wanneer de bestreden maatregel de ‘hoogte van de beloningen’ op zichzelf niet beoogt te harmoniseren”*¹¹; de uitzondering zou ook gelden voor andere maatregelen die één of alle bestanddelen van het loon uniformeren.

7. E. Sjödin, ‘European Minimum Wage: A Swedish Perspective on EU’s Competence in Social Policy in the Wake of the Proposed Directive on Adequate Minimum Wages in the EU,’ *European Labour Law Journal* 2022/13, p. 273-291; 5.1.2.e & 5.1.2.e ‘Particularistic Solidarity?: Explaining the Nordic Opposition Against the European Minimum Wage Directive,’ *Journal of Political Sociology* 2025/3, p. 42-57.

8. HvJ EU 11 november 2025, C-19/23, ECLI:EU:C:2025:865 (*Denemarken v. Parlement en Raad*), r.o. 51.

9. Concl. A-G Emiliou 14 januari 2025, C-19/23, ECLI:EU:C:2025:11 (*Denemarken v. Parlement en Raad*), r.o. 63.

10. Concl. A-G Emiliou 14 januari 2025, C-19/23, ECLI:EU:C:2025:11 (*Denemarken v. Parlement en Raad*), r.o. 64.

11. Concl. A-G Emiliou 14 januari 2025, C-19/23, ECLI:EU:C:2025:11 (*Denemarken v. Parlement en Raad*), r.o. 53.

Subsidiair acht de A-G ten minste art. 4 van de richtlijn onverenigbaar met art. 153 lid 5. Hij stelt dat dit artikel “een aantal positieve verplichtingen aan de lidstaten oplegt ter bevordering van collectieve onderhandelingen over loonvaststelling en dat de keuze van de lidstaten voor de door hen te hanteren methode van loonvaststelling daardoor duidelijk wordt beperkt.”¹² Daarom zou, volgens Emiliou, in ieder geval dit artikel nietig moeten worden verklaard.

Kortom: de richtlijn vormt volgens Emiliou één ondeelbaar instrument dat tot doel heeft de loonvorming te harmoniseren. In tegenstelling tot eerdere conclusies over bevoegdheidskwesties liet de A-G weinig ruimte voor nuance of gedeeltelijke geldigheid. Zijn benadering stelt de autonomie van de lidstaten radicaal voorop en beperkt het Europese sociale beleid aanzienlijk. De spanning tussen economische integratie en sociale harmonisatie werd daarmee scherp zichtbaar.

Waar zijn conclusie in Scandinavië werd toegejuicht, vond de A-G daarbuiten nauwelijks openlijke medestanders.¹³ Niet alleen Europese vakbondsvertegenwoordigers, maar ook de gemeenschap van arbeidsjuristen leek bijna unaniem kritisch.¹⁴ Zo spraken Kilpatrick en Steiert van een ahistorische en “onjuiste lezing van EU-wetgeving en de sociale bevoegdheden van de EU.”¹⁵ Gundt kwalificeerde Emiliou’s analyse als “methodologisch fragwürdig” en wees op “een aantal tegenstrijdigheden, die voor het Hof van Justitie voldoende mogelijkheden bieden om de A-G niet in zijn conclusie te hoeven volgen.”¹⁶ In de praktijk bleek dit ook het geval te zijn.

4. Het arrest van het Hof

Op 11 november 2025 wees het Hof van Justitie zijn langverwachte arrest in de zaak. Het Hof koos daarbij voor een beduidend genuanceerdere koers dan de A-G. Waar Emiliou een globale toets voorstond, paste het Hof een artikelsgewijze benadering toe: enkel bepalingen die daadwerkelijk leiden tot rechtstreekse inmenging in de beloning zijn ongeldig.

Met verwijzing naar eerdere rechtspraak (*Del Cerro Alonso, Impact, Coca-Cola*¹⁷) herhaalt het Hof dat het verbod in art. 153 lid 5 VWEU niet kan “worden uit-

gebreid tot alle kwesties die enig verband vertonen met beloning”.¹⁸ Een ruimere uitleg zou de Unie beletten haar verdragsrechtelijke doelstellingen op het sociale terrein, en in het bijzonder de verbetering van arbeidsvoorwaarden, te bewerkstelligen. De uitsluiting ziet uitsluitend op maatregelen die rechtstreeks betrekking hebben op de vaststelling van het loon zelf of op de hoogte ervan, “ongeacht of de betrokken handeling meer of minder nauw verband houdt met het gebied van de ‘beloning’.”¹⁹

Toegepast op de richtlijn leidt deze benadering tot nietigverklaring van de volgende onderdelen:

- De woorden “*waaronder de elementen bedoeld in lid 2*” in de vijfde zin van art. 5 lid 1;
- Art. 5 lid 2 in zijn geheel (de bepaling die lidstaten verplichtte om ten minste de koopkracht, het loonniveau, de loongroei en productiviteitsontwikkelingen als criteria te hanteren bij de vaststelling en aanpassing van minimumlonen); en
- De zinsnede in art. 5 lid 3: “*mits de toepassing van dit mechanisme niet leidt tot een verlaging van de wettelijke minimumlonen.*”

Het Hof motiveert deze gedeeltelijke nietigverklaring doordat juist deze bepalingen inhoudelijke harmonisatie van looncriteria inhouden. Waar art. 5 lid 1 (eerste deel) nog kan worden beschouwd als een procedureel kader, treden lid 2 en de genoemde zinsneden in lid 1 en 3 volgens het Hof de verboden zone van art. 153 lid 5 VWEU binnen.

Art. 5 lid 2 verplicht lidstaten immers om bij de vaststelling van minimumlonen bepaalde economische en sociale elementen te betrekken. Hoewel de lijst niet uitputtend is en lidstaten het relatieve gewicht van deze criteria zelf kunnen bepalen, schrijft de Unie alsnog inhoudelijke parameters voor de loonhoogte voor – een directe inmenging. Evenzo acht het Hof de non-regressieclausule in art. 5 lid 3 ongeldig: door te verbieden dat indexatie leidt tot verlaging van wettelijke minimumlonen, wordt feitelijk ingegrepen in de loonvorming zelf.

De overige bepalingen van art. 5 blijven overeind. Het Hof benadrukt dat procedurele verplichtingen

12. Concl. A-G Emiliou 14 januari 2025, C-19/23, ECLI:EU:C:2025:11 (*Denemarken v. Parlement en Raad*), r.o. 91.

13. 5.1.2.e ‘Luxemburgs Lohnfrage: Der Europäische Gerichtshof entscheidet über die Mindestlohnrichtlinie,’ *Verfassungsblog* 30 oktober 2025.

14. 5.1.2.e ‘Op-Ed: “EU Competence in the Field of Social Policy: Why the AG’s Opinion on the Adequate Minimum Wage Directive in C-19/23 (Does Not) Matter(s)”,’ *EU Law Live* 31 januari 2025; 5.1.2.e & 5.1.2.e ‘EU Minimum Wage Directive Before the European Court of 5.1.2.e It’s Not All Over Now...’ *Social Europe* 22 januari 2025; 5.1.2.e ‘Avoiding Another “Viking and Laval” Moment – a Critical Analysis of the AG Opinion on the Adequate Minimum Wage Directive, Case C-19/23’ *European Labour Law Journal* 2025/16, p. 315-322; E. Mene-gatti, ‘Why the Directive on Adequate Minimum Wages Does Fit within EU Competence: A Response to the Advocate General’s Opinion,’ (ETUI Policy Brief 2025.02).

15. 5.1.2.e & 5.1.2.e ‘A Little Learning Is a Dangerous Thing: AG Emiliou on the Adequate Minimum Wages Directive (C-19/23, Opinion of 14 January 2025)’ (EUI Working Paper LAW 2025/2), p. 2.

16. 5.1.2.e ‘Moet de bevoegdheidsuitsondering ten aanzien van regulering van beloning in art. 153 lid 5 VWEU ruim of beperkt worden uitgelegd en waarom?’, *TRA* 2025/4, p. 37-38.

17. HvJ EU 13 september 2007, C-307/05, ECLI:EU:C:2007:509 (*Del Cerro Alonso*); HvJ EU 15 april 2008, C-268/06, ECLI:EU:C:2008:223 (*Impact*); HvJ EU 7 juli 2022, C-257/21 en C-258/21, ECLI:EU:C:2022:529 (*Coca-Cola European Partners Deutschland GmbH*).

18. HvJ EU 11 november 2025, C-19/23, ECLI:EU:C:2025:865 (*Denemarken v. Parlement en Raad*), r.o. 68.

19. HvJ EU 11 november 2025, C-19/23, ECLI:EU:C:2025:865 (*Denemarken v. Parlement en Raad*), r.o. 70.

– zoals raadpleging van sociale partners, rapportage en het gebruik van referentiewaarden als oriëntatiepunten – geen directe loonreglementering vormen.

Ook ten aanzien van art. 4 volgt het Hof de A-G niet. Het Hof erkent dat de richtlijn de lidstaten verplicht maatregelen te nemen ter bevordering van collectieve onderhandelingen over loonvorming, maar ziet hierin geen verboden inmenging in de beloning. Art. 4 regelt immers niet hoe lonen worden vastgesteld, maar beoogt enkel de randvoorwaarden te verbeteren waaronder sociale partners vrij kunnen onderhandelen. Het opleggen van een actieplan bij een lage cao-dekkingsgraad kwalificeert volgens het Hof hooguit als een inspanningsverplichting en niet als een inhoudelijke norm die de uitkomst van onderhandelingen bepaalt.

Het Hof oordeelt bovendien dat art. 4 het recht van vereniging niet aantast, zoals Denemarken betoogde. Met verwijzing naar het Europees Sociaal Handvest, het Gemeenschapshandvest van de Sociale Rechten en het Handvest van de Grondrechten, maakt het Hof duidelijk dat het verenigingsrecht en het recht op collectieve onderhandelingen onderscheiden moeten worden. Maatregelen die primair betrekking hebben op het tweede vallen niet onder de uitsluiting van art. 153 lid 5 VWEU. De richtlijn verplicht de lidstaten niet in te grijpen in de oprichting, werking of het bestuur van vakbonden en werkgeversorganisaties. Integendeel: art. 4 is “aldus [...] geformuleerd dat de autonomie van de sociale partners volledig wordt geëerbiedigd.”²⁰

Ten slotte wijst het Hof de grief inzake de rechtsgrondslag af. Art. 153 lid 1 onder b VWEU is passend: de richtlijn ziet hoofdzakelijk op de verbetering van arbeidsvoorwaarden. Voor zover art. 4 betrekking heeft op vertegenwoordiging en collectieve belangenverdediging, betreft dit geen zelfstandig en afzonderlijk doel van de richtlijn, maar hooguit een bijkomstig aspect ten opzichte van het hoofddoel.

Kortom, het Hof bevestigt een restrictieve lezing van art. 153 lid 5: enkel bepalingen die de hoogte van het loon of componenten daarvan bepalen, vallen buiten de Unie-bevoegdheid. Procedurele kaderstelling ter bevordering van opwaartse convergentie blijft toegestaan.

5. Analyse

Deze chirurgische ingreep in de minimumloonrichtlijn illustreert de terughoudendheid van het Hof om een veelgeprezen “mijlpaal” in de geschiedenis van het sociale Europa volledig te torpederen. Bewust van de sensitiviteit van dit arrest heeft het Hof voor een voorzichtige benadering gekozen.

Door slechts de inhoudelijk meest gevoelige onderdelen van art. 5 ongeldig te verklaren, laat het Hof het overgrote deel van de minimumloonrichtlijn intact. De criteria voor loonvaststelling en het verbod op verlaging via automatische indexatie zijn geschrapt, maar de tekst behoudt haar onderliggende politieke ambitie: het bevorderen van toereikende lonen via wettelijke regelingen en/of collectieve onderhandelingen. Tegelijkertijd benadrukt het Hof dat lidstaten vrij blijven om eigen parameters te hanteren bij het vaststellen en actualiseren van het minimumloon.

Met zijn oordeel verfijnt het Hof de verhouding tussen art. 153 lid 1 onder b en lid 5 VWEU. De Unie mag maatregelen nemen die “in de praktijk positieve uitwerkingen of gevolgen hebben voor het loonpeil”, zolang de hoogte van het loon niet direct wordt gereguleerd en de contractvrijheid van collectieve partijen gewaarborgd blijft.²¹ Deze benadering laat ruimte voor Europese beleidsinstrumenten die procedurele voorwaarden stellen ter bevordering van “opwaartse sociale convergentie”, om vervolgens door de lidstaten en sociale partners verder ingevuld te worden.

Hoewel ook de A-G zich beriep op het *Impact*-arrest, sluit het oordeel van het Hof in mijn optiek beter aan bij eerdere jurisprudentie – waaronder ook *Del Cerro Alonso*, *Bruno* en *Specht*.²² Het heeft de uitzondering in art. 153 lid 5 immers altijd restrictief uitgelegd: zij omvat uitsluitend bepalingen die direct betrekking hebben op de vaststelling van het loon of componenten daarvan.²³ Deze lijn weerspiegelt ook de ontstaansgeschiedenis van de bepaling. Zoals Kilpatrick en Steiert op basis van uitgebreid onderzoek naar de *travaux préparatoires* van de Sociale Overeenkomst bij het Verdrag van Maastricht hebben aange- toond, was deze beperking van de EU-bevoegdheid bedoeld om rechtstreekse harmonisatie van loonhoogten uit te sluiten, niet om elke vorm van procedurele kaderstelling te verbieden.²⁴

Tegelijkertijd gaat dit arrest verder in het erkennen en afbakenen van de Europese bevoegdheden op het sociaal terrein. Waar eerdere arresten betrekking

20. HvJ EU 11 november 2025, C-19/23, ECLI:EU:C:2025:865 (*Denemarken v. Parlement en Raad*), r.o. 81.
21. HvJ EU 11 november 2025, C-19/23, ECLI:EU:C:2025:865 (*Denemarken v. Parlement en Raad*), r.o. 71.
22. HvJ EU 13 september 2007, C-307/05, ECLI:EU:C:2007:509 (*Del Cerro Alonso*); HvJ EU 15 april 2008, C-268/06, ECLI:EU:C:2008:223 (*Impact*); HvJ EU 10 juni 2010, C-395/08 en C-396/08, ECLI:EU:C:2010:329 (5.1.2.e); HvJ EU 19 juni 2024, C-501/12 tot en met C-506/12, C-540/12 en C-541/12, ECLI:EU:C:2014:2005 (*Specht*).

23. 5.1.2.e ‘Op-Ed: “EU Competence in the Field of Social Policy: Why the AG’s Opinion on the Adequate Minimum Wage Directive in C-19/23 (Does Not) Matter(s)”’, *EU Law Live* 31 januari 2025; 5.1.2.e ‘Avoiding Another “Viking and Laval” Moment – a Critical Analysis of the AG Opinion on the Adequate Minimum Wage Directive, Case C-19/23’ *European Labour Law Journal* 2025-16, p. 315-322.
24. 5.1.2.e & 5.1.2.e ‘A Little Learning Is a Dangerous Thing: AG Emiliou on the Adequate Minimum Wages Directive (C-19/23, Opinion of 14 January 2025)’ (EUI Working Paper LAW 2025/2).

hadden op wezenlijk andere materie, met een veel indirectere relatie tot de beloning (met name gelijke behandeling in de context van richtlijnen inzake deeltijd- en tijdelijk werk), staat hier voor het eerst de minimumloonvaststelling zelf centraal. Het Hof verduidelijkt dat procedurele waarborgen binnen de Unie-bevoegdheid kunnen vallen, zolang zij geen inhoudelijke uniformering van loonhoogtes impliceren.

Toch blijft de grens diffuus. Wanneer lopen procedurele voorschriften over in inhoudelijke harmonisatie? Het Hof laat deze vraag open, zodat toetsing contextafhankelijk blijft. Pas wanneer een Uniemaatregel de nationale vrijheid om de hoogte van lonen te bepalen wezenlijk aantast, zal sprake zijn van een ontoelaatbare inmenging. Daarmee blijft het arrest casuïstisch van aard en biedt het slechts beperkte houvast voor toekomstige grensgevallen.

6. Betekenis voor Nederland

Wat betekent dit arrest voor de Nederlandse praktijk? De regering koos in 2024 voor een “zuivere implementatie” van de richtlijn, waarbij de beoordelingscriteria uit art. 5 lid 2 vrijwel letterlijk in de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag werden overgenomen. Na de conclusie van de A-G heeft de Eerste Kamer de stemming over dit wetsvoorstel uitgesteld, in afwachting van “*volstrektheid is over de bevoegdheid van de EU.*” Nu juist dit artikel ongeldig is verklaard, vervalt de juridische noodzaak van deze aanpassing. Toch lijkt het mij onwaarschijnlijk – en onnodig – dat deze criteria nog uit de wet zullen worden verwijderd.

Na het arrest blijft Nederland wel gehouden aan de overige verplichtingen van de richtlijn. Dat betekent onder meer: periodiek overleg met sociale partners over de hoogte en aanpassing van het minimumloon; het verzamelen en rapporteren van gegevens over het minimumloon en cao-dekking; het hantieren van indicatieve referentiewaarden ter beoordeling van de toereikendheid van het minimumloon; en het bevorderen van collectieve onderhandelingen over loonvorming. Deze verplichtingen sluiten grotendeels aan bij de bestaande Nederlandse praktijk.

Om de toereikendheid van het wettelijk minimumloon te beoordelen heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid twee referentiewaarden opgenomen in de Regeling minimumloon en minimumvakantiebijslag: 1) het netto besteedbare inkomen van voltijds werkende minimumloonverdieners bedraagt gemiddeld 128% van de noodzakelijke kosten voor levensonderhoud; en 2) het bruto wettelijk minimumloon bedraagt 50% van het mediane loon. Deze referentiewaarden – gebaseerd op de

hoogte van het minimumloon in 2023, die toen als toereikend werd beoordeeld – zijn oriëntatief en niet bindend. Het Hof benadrukt bovendien dat “toereikendheid” geen autonoom Unierechtelijk begrip is.

Wat betreft art. 4 geldt dat Nederland, met een cao-dekkingsgraad van circa 72,5%, onder de 80%-drempel valt en derhalve een actieplan moet opstellen om collectieve onderhandelingen over loonvorming te bevorderen. Dit plan zal aansluiten bij de lopende ministeriële verkenning van knelpunten in het cao- en avv-stelsel, dat tevens relevant is in het kader van de Raadsaanbeveling inzake sociale dialoog uit 2023.²⁵

De Stichting van de Arbeid is gevraagd input te leveren en publiceerde in juli 2025 een rapport met vijftien aanbevelingen. Deze variëren van bewustwordingscampagnes tot verduidelijking van de reikwijdte van cao’s, het creëren van meer ruimte voor maatwerk en het opnemen van arbeidsvoorwaarden als criteria bij aanbestedingen.²⁶

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid steunt de meeste aanbevelingen, met uitzondering van het avv’en van cao’s inzake toegang van vakbonden tot de werkplek, vanwege mogelijke conflicten met het huisvrederecht.²⁷ Het actieplan, dat uiterlijk eind 2025 moet worden gepresenteerd, zal zich richten op vier kernthema’s: organisatiegraad, onafhankelijkheid, avv en dekkinggraad. Het ministerie beoogt onderzoek, monitoring en bewustwording van collectieve onderhandelingen te bevorderen, avv-procedures te verbeteren – onder meer door verduidelijking van dispensatiecriteria – en een onafhankelijkheidseis in de Wet cao te implementeren.

7. Slotbeschouwing

Het arrest van 11 november 2025 vormt een belangrijk ijkpunt in de ontwikkeling van het sociale beleid van de EU. In plaats van de minimumloonrichtlijn rigide af te wijzen, kiest het Hof voor een nauwkeurige toetsing en afbakening van de Unie-bevoegdheid: inhoudelijke harmonisatie van lonen is verboden, maar procedurele kaderstelling ter bevordering van sociaaleconomische convergentie is toegestaan. De deur voor Europese betrokkenheid bij loonvorming blijft daarmee op een kier staan, terwijl de juridische grenzen helder worden afgebakend.

Voor Nederland zijn de directe gevolgen beperkt. Het wettelijk minimumloon en bestaande cao-structuren blijven grotendeels onaangetast, terwijl procedurele verplichtingen – zoals periodieke raadpleging van sociale partners, toepassing van indicatieve

25. Aanbeveling van de Raad van 12 juni 2023 over de versterking van de sociale dialoog in de Europese Unie (*PbEU* C/2023/1389).

26. *Adviesaanvraag Maatregelen Collectieve Onderhandelingen* (S.A.25.23936/EH), Den Haag: Stichting van de Arbeid 2025.

27. *Update Onderhoud Cao-Stelsel* (5.1.2.e 419), Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2025.

referentiewaarden en het opstellen van een actieplan voor collectieve onderhandelingen – gehandhaafd blijven. Het actieplan sluit bovendien aan op lopende ministeriële analyses en adviezen van de Stichting van de Arbeid, waardoor implementatie binnen de bestaande kaders mogelijk blijft.

Het arrest biedt bovenal goed nieuws voor het sociale Europa. Het Hof benadrukt dat de Unie-bevoegdheid op dit gebied niet te beperkt mag worden uitgelegd, omdat hiermee de uitwerking van de *“sociale dimensie van de integratie [...] ernstig in het gedrang [zou] komen”*.²⁸ Er is daarmee aanzien-

lijke ruimte voor Europese wet- en regelgeving gericht op opwaartse (loon-)convergentie, sociale dialoog en eerlijke arbeidsvoorwaarden, mits de beleidsvrijheid van lidstaten op kernpunten wordt gerespecteerd.

De komende jaren zal moeten blijken in hoeverre de procedurele voorschriften uit de richtlijn daadwerkelijk bijdragen aan toereikende minimumlonen en bredere cao-dekking.²⁹ Feit is dat het arrest duidelijk maakt dat de laatste slag voor een sociaal Europa nog niet gestreden is.

28. HvJ EU 11 november 2025, C-19/23, ECLI:EU:C:2025:865 (*Denemarken v. Parlement en Raad*), r.o. 71.

29. Eurofound, *Minimum Wages in 2025: Annual Review*, Luxemburg: Publications Office of the European Union

2025; 5.1.2.e ‘Usages of “Soft” EU Labour Law: The Implementation of the Minimum Wage Directive,’ *Transfer: European Review of Labour and Research* 2025/4, p. 485-501.