

Ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid

> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

De voorzitter van de Eerste Kamer  
der Staten-Generaal  
Kazernestraat 52  
2514 CV Den Haag

Postbus 90801  
2509 LV Den Haag  
T 070 333 44 44

**Onze referentie**  
2025-0000241458

Datum 15 december 2025  
Betreft Uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese  
Unie over de Richtlijn toereikende minimumlonen

Op 11 november jl. heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ) uitspraak gedaan in een procedure over de Richtlijn toereikende minimumlonen (ECLI:EU:C:2025:865). Met deze brief informeer ik uw Kamer over deze uitspraak en de gevolgen daarvan voor het implementatiewetsvoorstel dat momenteel in uw Kamer ligt. Een afschrift van deze brief wordt toegestuurd aan de Tweede Kamer.

De behandeling in uw Kamer van het implementatiewetsvoorstel heeft plaatsgevonden op 14 en 28 januari 2025. Uw Kamer heeft in afwachting van de uitspraak van het HvJ besloten de stemming over het implementatiewetsvoorstel aan te houden. Mijn voorganger heeft toegezegd uw Kamer te informeren zodra de uitspraak er is.<sup>1</sup>

*Uitspraak van HvJ*

In een door Denemarken, met steun van Zweden, bij het HvJ aanhangig gemaakte zaak was aangevoerd dat het Europees Parlement en de Raad niet de bevoegdheid hadden om de Richtlijn vast te stellen op grond van het Europees recht. Het standpunt van eerdergenoemde lidstaten was dat door middel van richtlijnen minimumvoorschriften kunnen worden vastgesteld op het gebied van „arbeidsvoorwaarden”, maar dat deze bevoegdheid zich niet uitstrekt tot, onder andere, „beloning”.

Het HvJ heeft geoordeeld dat de Richtlijn grotendeels in lijn is met het Europees recht en doorgang kan vinden. Het HvJ heeft enkel twee onderdelen uit de Richtlijn nietig verklaard. Het HvJ verklaart de verplichting uit de Richtlijn voor lidstaten tot het gebruik van criteria om het minimumloon te beoordelen, nietig. De bepaling dat automatische indexatie niet mag leiden tot verlaging van het minimumloon is ook nietig verklaard. Voor het overige blijft de Richtlijn in stand.

*Gevolgen van de uitspraak*

De uitspraak heeft geen directe gevolgen voor het implementatiewetsvoorstel. De uitspraak gaat namelijk over twee onderdelen die in Nederland al geldende praktijk of wetgeving zijn.

---

<sup>1</sup> Kamerstuk 36545, nr. G.

In het implementatiewetsvoorstel is een bepaling opgenomen met de criteria om het minimumloon te beoordelen. Door de uitspraak van het HvJ is het niet meer verplicht deze bepaling uit de Richtlijn in nationale wetgeving vast te leggen. Het is echter staande praktijk dat deze criteria worden toegepast bij de (vierjaarlijkse) evaluatie van de hoogte van het minimumloon. Het vastleggen van de criteria in de wet heeft dus geen materiële gevolgen voor deze staande praktijk. Daarom hoeft het implementatiewetsvoorstel op dit punt niet te worden aangepast.

**Datum**  
15 december 2025  
**Onze referentie**  
2025-0000241458

Ook het oordeel van het HvJ dat automatische indexatie niet mag leiden tot verlaging van het minimumloon heeft geen gevolgen. Want dit is in Nederland al geldende wetgeving.<sup>2</sup>

Tot slot heeft het HvJ verduidelijkt dat inzet op hogere cao-dekking niet mag worden gelezen als dat ook het aandeel vakbondsleden omhoog moet. Dit was al de Nederlandse interpretatie van de Richtlijn bij het opstellen van het implementatiewetsvoorstel.

Het implementatiewetsvoorstel dient zo spoedig mogelijk geïmplementeerd te worden. De implementatie had namelijk al op 15 november 2024 moeten plaatsvinden. Door het in stemming laten brengen van het voorliggende implementatiewetsvoorstel bij uw Kamer wordt voldaan aan de implementatieplicht om zo spoedig mogelijk te implementeren.

Gelet op de verstreken implementatiedeadline kan de Europese Commissie een formele infractieprocedure starten met eventuele sancties tot gevolg. Gelet hierop wil ik uw Kamer verzoeken om bij de voorbereiding van haar agenda rekening te houden met het belang van spoedige stemming over dit implementatiewetsvoorstel.

De Minister van Sociale Zaken  
en Werkgelegenheid,

Mariëlle Paul

---

<sup>2</sup> Zie artikel 14, vierde lid, van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag.



Aan

Minister van SZW

## nota

Nota EK informeren over uitspraak EU-HvJ inzake  
Richtlijn toereikende minimumlonen

### TER BESLISSING

Directie

Datum  
09-12-2025

Onze referentie  
2025

Opgesteld door  
Persoonsgegevens

Bijlage(n)  
2

### Aanleiding

- Op 9 december hebben wij met u besproken hoe verder te gaan met het implementatiewetsvoorstel van de Richtlijn toereikende minimumlonen naar aanleiding van de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ).
- Besloten is het implementatiewetsvoorstel ongewijzigd door te zetten en ter stemming te laten brengen in de Eerste Kamer (EK), zodat het implementatiewetsvoorstel zo spoedig mogelijk geïmplementeerd kan worden. De implementatiedeadline is inmiddels ruimschoots overschreden.

### Geadviseerd besluit

- Wij adviseren u het implementatiewetsvoorstel door te zetten en ter stemming te laten brengen in de EK.
  - De uitspraak van het HvJ heeft geen materiële gevolgen voor het implementatiewetsvoorstel. Het HvJ laat de richtlijn grotendeels ongewijzigd. De vier criteria voor de beoordeling van het minimumloon die zijn opgenomen in het implementatiewetsvoorstel, en door het HvJ nietig zijn verklaard, worden in de bestaande praktijk al betrokken bij de (vierjaarlijkse) evaluatie van het minimumloon. Daarom heeft het vastleggen van de criteria in de wet geen materiële gevolgen.
  - De Richtlijn had al op 15 november 2024 geïmplementeerd moeten zijn. Daarom is het van belang het implementatiewetsvoorstel spoedig te implementeren. Anders kan een formele infractieprocedure volgen met mogelijke sancties.
- Wij adviseren u middels bijgaande brief de EK te informeren en de TK middels een afschrift van de EK-brief ook te informeren. Dit heeft u toegezegd in beantwoording van SO-vragen voor EPSCO-Raad op 1 december jl.
  - Indien u akkoord bent, kunt u bijgaande brief aan EK en afschrift daarvan aan TK ondertekenen.

### Kernpunten

- In de brief informeert u de EK dat het HvJ heeft geoordeeld dat de Richtlijn grotendeels in lijn is met het Europees recht en doorgang kan vinden. Het HvJ heeft enkel twee onderdelen uit de Richtlijn nietig verklaard.
- De uitspraak heeft geen directe gevolgen voor het implementatiewetsvoorstel omdat de twee onderdelen die nietig zijn verklaard al geldende praktijk of wetgeving zijn.

goed om  
in brief  
te benadrukken  
dat we  
(ook) TH  
informeren  
vanwege terug-  
slag.

- Het implementatiewetsvoorstel ligt ter behandeling in de EK. De EK wilde in januari 2025 met de stemming over het implementatiewetsvoorstel wachten op de uitspraak van het HvJ.
- Het implementatiewetsvoorstel dient zo spoedig mogelijk geïmplementeerd te worden. De implementatie had namelijk al op 15 november 2024 moeten plaatsvinden. De snelst mogelijke wijze om te voldoen aan de implementatieplicht, is door het voorliggende implementatiewetsvoorstel bij de EK ter stemming te brengen.
- Gelet op de verstreken implementatiedeadline kan de Europese Commissie een formele infractieprocedure starten met eventuele sancties tot gevolg. Gelet hierop verzoekt u de EK om bij de voorbereiding van haar agenda rekening te houden met de noodzaak tot spoedige stemming over dit implementatiewetsvoorstel.

**Datum**  
13-10-2025

**Onze referentie**  
2025 [REDACTED]

#### *Uitspraak HvJ*

- Het HvJ heeft op 11 november jl. uitspraak gedaan in een zaak over de Richtlijn toereikende minimumlonen.
- Volgens het HvJ mag de Richtlijn overeind blijven maar zijn twee bepalingen nietig, namelijk:
  1. De bepaling die een lidstaat ertoe verplicht om vier criteria vast te leggen en te gebruiken bij het beoordelen van de hoogte van het wettelijk minimumloon. Deze vier criteria maken onderdeel uit van het implementatiewetsvoorstel. De EU-rechtelijke verplichting hiertoe is met de uitspraak van het HvJ weggefallen, zodat deze bepaling uit het wetsvoorstel, of, na inwerkingtreding ervan, uit de wet, geschrapt zou kunnen worden. Tegelijkertijd heeft het opnemen van de criteria materieel geen impact, aangezien we de criteria al lang toepassen in de vierjaarlijkse evaluatie van de hoogte van het minimumloon. Het schrappen zou een wetgevingstraject vereisen terwijl er gezien de verstreken implementatiedeadline noodzaak is spoedig te implementeren. Het gaat om deze vier criteria uit de Richtlijn: (1) de koopkracht van het minimumloon, rekening houdend met de kosten voor levensonderhoud; (2) het algemene niveau van de lonen en de verdeling ervan; (3) het groeipercentage van de lonen; (4) nationale productiviteitsniveaus en -ontwikkelingen op lange termijn.
  2. De bepaling dat automatische indexatie niet mag leiden tot verlaging van het minimumloon. Dit is niet relevant voor Nederland, want dit staat al in onze Wet minimumloon en is daarmee reeds onderdeel van ons nationale beleid.
- Daarnaast heeft het HvJ verduidelijkt dat de inzet op hogere cao-dekking niet mag worden gelezen als verplichting voor lidstaten om ook het aandeel vakbondsleden te verhogen. Dit was al onze lezing, waardoor het geen gevolgen heeft voor het implementatiewetsvoorstel.

#### **Krachtenveld**

##### *Politiek*

- Een ordevoorstel van het lid Schalk (SGP) om de stemming over het wetsvoorstel uit te stellen tot het moment waarop er meer duidelijkheid is over de bevoegdheid van de Europese Unie is op 28 januari 2025 aangenomen.
  - Voor: SGP, D66, CDA, PVV, FVD, VVD, JA21, ChristenUnie, BBB en 50PLUS.
  - Tegen: OPNL, GroenLinks-PvdA, Volt, SP en PvdD.

- De Tweede Kamer heeft het voorstel op 8 oktober 2024 aangenomen.
  - Voor: DENK, Volt, D66, NSC, ChristenUnie, SGP, CDA, VVD, BBB, JA21 en PVV.
  - Tegen: SP, GroenLinks-PvdA, FVD en PvdD.

**Datum**  
13-10-2025

**Onze referentie**  
2025- 

#### *Krachtenveld sociale partners*

- Sociale partners zijn uitgebreid en zorgvuldig geconsulteerd over het implementatiewetsvoorstel.
- Werkgevers kunnen zich vinden in het wetsvoorstel.
- De vakbeweging interpreteert de richtlijn ruimer dan SZW en vindt dat meer ambitieus geïmplementeerd moet worden. Dit hebben zij ook na de uitspraak van het HvJ herhaalt. Zij geven aan dat:
  - u verplicht zou zijn om het minimumloon te verhogen;
  - u het minimumjeugdloon zou moeten afschaffen en inhoudingen op het minimumloon zou moeten verbieden, omdat dit vormen zouden zijn van discriminatie en daarmee verboden.
- Beide claims zijn wat ons betreft feitelijk onjuist. Wij hebben dat al vaker besproken met FNV. Hieraan verandert bovendien niets door de uitspraak van het HvJ:
  - Het blijft aan lidstaten zelf om de hoogte van het minimumloon te bepalen.
  - Inhoudingen (zoals die voor huisvesting) en variaties (zoals het minimumjeugdloon) zijn toegestaan en voldoen deze aan de beginselen van evenredigheid en non-discriminatie.

#### **Bijlagen**

| <b>Volgnummer</b> | <b>Naam</b>                                                                             | <b>Actie</b>                            |
|-------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|
| 1                 | EKbrief - uitspraak van het EU Hof van Justitie over Richtlijn toereikende minimumlonen | Ter ondertekening.<br>Verzenden aan EK. |
| 2                 | TKbrief – afschrift van EK-brief voor de TK                                             | Ter ondertekening.<br>Verzenden aan TK. |



TER BESLISSING

Directie

Datum  
26-11-2025

Onze referentie  
2025

Opgesteld door  
Persoonsgegevens

Bijlage(n)

1

Aan

Minister van SZW

# nota

Nota gevolgen uitspraak Hof van Justitie voor  
implementatiewetsvoorstel Richtlijn toereikende  
minimumlonen

## Aanleiding

- Het Europees Hof van Justitie (HvJ) heeft op 11 november jl. uitspraak gedaan in een zaak over de Richtlijn toereikende minimumlonen.
- Het HvJ oordeelt dat de Richtlijn rechtsgeldig is en slechts enkele bepalingen nietig zijn.
- Door de uitspraak biedt de Richtlijn voor één element uit het huidige wetsvoorstel ter implementatie van de Richtlijn (implementatiewetsvoorstel) geen grondslag meer. Het betreft vier criteria die gebruikt moeten worden bij het bepalen van de hoogte van het minimumloon.
- Het implementatiewetsvoorstel ligt ter behandeling in de Eerste Kamer (EK). De EK wilde in januari 2025 met de stemming over het implementatiewetsvoorstel wachten op de uitspraak van het HvJ.
- Deze nota bevat opties over hoe verder te gaan met het wetsvoorstel. Tevens geven wij advies over het informeren van de EK (en TK middels afschrift) over deze uitspraak.

## Geadviseerd besluit

- Alle argumenten overziend en afwegend, adviseren wij om het bestaande implementatiewetsvoorstel door te zetten en tegelijk aan de EK toe te zeggen dat u na inwerkingtreding van de implementatiewet, de bepaling m.b.t. toepassing van de vier criteria weer uit de wet zult schrappen door middel van een Verzamelwet.
  - Deze optie leidt tot snelle afronding van het wetgevingstraject ter implementatie van de Richtlijn en beperkt daarmee het meest de kans op een infractieprocedure (implementatie had al op 15 november 2024 moeten gebeuren).
  - Deze optie doet het meest recht aan de uitspraak van het HvJ en bij het feit dat de EK het wetsvoorstel heeft aangehouden in afwachting van die uitspraak. Daarnaast vergt de optie beperkte beleids-/wetgevingscapaciteit, en past volgens ons het beste bij de demissionaire status van het kabinet.
  - Hiermee blijft u bovendien het dichtst bij zuivere implementatie (niet meer in nationale wetgeving opnemen dan uit de EU-regels volgt), hetgeen uitgangspunt van het kabinet is, en wordt er (na het schrappen van dit onderdeel uit de wet), niet meer in nationale wetgeving opgenomen dan strikt genomen uit de Europese regels volgt.

- Er zijn ook andere opties. Die vindt u verderop in deze nota.
- Wij vernemen uw besluit graag uiterlijk 3 december, mede vanwege de inmiddels verstreken implementatietermijn en het feit dat de Europese Commissie over kan gaan tot het starten van infractieprocedures.
- Vervolgens zullen wij u zo spoedig mogelijk een brief voorleggen om te verzenden aan de EK (inclusief afschrift aan TK).

**Datum**  
26-11-2025

**Onze referentie**  
2025- 

## Kernpunten

### *Uitspraak HvJ*

- Volgens het HvJ mag de Richtlijn overeind blijven maar zijn twee bepalingen nietig, namelijk:
  - De bepaling die een lidstaat ertoe verplicht om vier criteria vast te leggen en te gebruiken bij het bepalen van de hoogte van het wettelijk minimumloon. Dit is relevant voor Nederland, aangezien de vier criteria onderdeel uitmaken van het implementatiewetsvoorstel.
  - Dat automatische indexatie niet mag leiden tot verlaging van het minimumloon. Dit is niet relevant voor Nederland, want dit staat al in onze Wet minimumloon en is daarmee reeds onderdeel van ons nationale beleid.
- Daarnaast heeft het HvJ verduidelijkt dat de inzet op hogere cao-dekking niet mag worden gelezen als verplichting voor lidstaten om ook het aandeel vakbondsleden te verhogen. Dit was al onze lezing, waardoor het geen gevolgen heeft voor het implementatiewetsvoorstel.

## Opties

Het implementatiewetsvoorstel ligt op dit moment in de EK, in afwachting van deze uitspraak. U heeft nu verschillende opties. De drie meest voor de hand liggende zijn:

- het implementatievoorstel (ongewijzigd) doorzetten;
- het implementatievoorstel (ongewijzigd) doorzetten en daarna de wetgeving aanpassen via Verzamelwet voor wat betreft het nietig bepaalde onderdeel;
- Implementatiewetsvoorstel aanpassen via een novelle.

Ons advies is om optie B te kiezen (zie *geadviseerd besluit*). De belangrijkste voor- en nadelen per optie vindt u hieronder.

- Huidige implementatiewetsvoorstel ongewijzigd doorzetten.
  - In deze optie vraagt u de EK om over het bestaande implementatiewetsvoorstel te stemmen.
  - Indien het implementatiewetvoorstel wordt aangenomen, worden de criteria voor de evaluatie vastgelegd in de wet, hoewel de Richtlijn daartoe niet meer verplicht. Het vervallen van de plicht tot implementatie, doet niet af aan de (nationale) bevoegdheid om tot wetgeving over te gaan. We mogen de criteria dus wel opnemen. Het opnemen van de criteria heeft materieel geen impact, aangezien we de criteria al lang toepassen in de vierjaarlijkse evaluatie van de hoogte van het minimumloon. Wel betekent dit dat Nederland deze criteria (op grond van de eigen wetgeving) verplicht zal moeten toepassen.
  - Dit proces kan naar verwachting in kwestie van weken worden voltooid, waardoor de kans op de start van een infractieprocedure beperkt wordt geacht.

- Kritiek kan zijn dat dat u iets in nationale wetgeving opneemt dat strikt genomen niet uit Europese regels volgt (hoewel dit in de praktijk dus geen impact heeft).

Datum  
26-11-2025

Onze referentie  
2025: [REDACTED]

B. Huidig implementatievoorstel doorzetten en daarna criteria schrappen via Verzamelwet.

- In deze optie vraagt u de EK om over het bestaande wetsvoorstel te stemmen.
- Met de toezegging dat u de criteria na inwerkingtreding weer uit de wet schrapt, middels de eerstvolgende Verzamelwet 2027. U kunt aangeven dat Nederland in de praktijk op eigen initiatief de criteria al toepast, maar dat u deze later toch uit de wet haalt om zo enkel en alleen de elementen uit de richtlijn in nationale wetgeving te verwerken die strikt genomen uit de richtlijn volgen.
- Dit heeft tot gevolg dat de bepaling wel in werking treedt en tot 1 januari 2027 (beoogde inwerkingtredingsdatum Verzamelwet) in de wet zal staan. Het wetsvoorstel biedt namelijk geen mogelijkheid tot gedeeltelijke inwerkingtreding (waarmee het mogelijk zou zijn geweest de criteria niet in werking te laten treden). Materieel heeft dit geen gevolgen, aangezien in 2026 geen evaluatie van het WML zal plaatsvinden (en we de criteria daarnaast bovendien sowieso al toepassen).
- Net zoals bij optie A kan het proces tot aanneming van het implementatiewetsvoorstel naar verwachting in een kwestie van weken worden voltooid, waardoor de kans op de start van een infractieprocedure beperkt wordt geacht. Het vervolgens verwijderen van de (onverplicht opgenomen) criteria uit de wet zou kunnen worden gerealiseerd met de Verzamelwet 2027 (beoogde inwerkingtreding 1 januari 2027).
- Het verschil met optie A is dat er een nieuw wijzigingstraject volgt, waarbij de criteria weer uit de wet worden geschrapt. Het is mogelijk dat er kritiek komt op het schrappen, door partijen die juist wel waarde hechten aan het wettelijk veranderen van de criteria en de bestaande praktijk. Ook kan niet worden gegarandeerd dat de aanpassing achteraf via Verzamelwet wordt aangenomen. TK en EK moeten daar later over stemmen. Dit is op zich een beheersbaar risico aangezien de criteria al lang in de praktijk toe worden gepast in de vierjaarlijkse evaluatie van de hoogte van het minimumloon.

C. Implementatievoorstel aanpassen via een novelle.

- Met deze optie past u het implementatiewetsvoorstel aan vóórdat de EK erover stemt. Dit kan met een novelle.
- Bij een novelle wordt de behandeling in de EK aangehouden. Er wordt een wetsvoorstel tot wijziging van het implementatiewetsvoorstel ingediend bij de TK. Dit doorloopt de stappen van een gewoon wetsvoorstel (ministerraad en advisering Raad van State). Het zorgt dus voor een flinke vertraging in de implementatie, waardoor de kans op een infractieprocedure aanzienlijk groter is dan in scenario A en B.
- Deze route is (staatsrechtelijk) iets zuiverder dan achteraf de wet aanpassen met een Verzamelwet. Maar het achteraf aanpassen van de wet via een Verzamelwet is o.i. goed verdedigbaar, omdat dit in de tussentijd geen materiële consequenties heeft.

Wien's schuld is dat?  
"iets"  
veel zuiver

## Krachtenveld

### Politiek

- Een ordevoorstel van het lid Schalk (SGP) om de stemming over het wetsvoorstel uit te stellen tot het moment waarop er meer duidelijkheid is over de bevoegdheid van de Europese Unie is op 28 januari 2025 aangenomen.
  - Voor: SGP, D66, CDA, PVV, FVD, VVD, JA21, ChristenUnie, BBB en 50PLUS.
  - Tegen: OPNL, GroenLinks-PvdA, Volt, SP, en PvdD.
- De Tweede Kamer heeft het voorstel op 8 oktober 2024 aangenomen.
  - Voor: DENK, Volt, D66, NSC, ChristenUnie, SGP, CDA, VVD, BBB, JA21 en PVV.
  - Tegen: SP, GroenLinks-PvdA, FVD en PvdD.

Datum

26-11-2025

Onze referentie

2025

### Krachtenveld sociale partners

- Sociale partners zijn uitgebreid en zorgvuldig geconsulteerd over het implementatiewetsvoorstel.
- Werkgevers kunnen zich vinden in het wetsvoorstel.
- De vakbeweging interpreteert de richtlijn ruimer dan SZW en vindt dat meer ambitieus geïmplementeerd moet worden. In de media stelt FNV dat de uitspraak van het HvJ zou betekenen dat:
  - u verplicht zou zijn om het minimumloon te verhogen;
  - u het minimumjeugdloon zou moeten afschaffen en inhoudingen op het minimumloon zou moeten verbieden, omdat dit vormen zouden zijn van discriminatie en daarmee verboden.
- Beide claims zijn wat ons betreft feitelijk onjuist. Wij hebben dat al vaker besproken met FNV. Ook na de uitspraak van het HvJ:
  - Blijft het aan lidstaten zelf om de hoogte van het minimumloon te bepalen.
  - Zijn inhoudingen (zoals die voor huisvesting) en variaties (zoals het minimumjeugdloon) toegestaan en voldoen deze aan de beginselen van evenredigheid en non-discriminatie.

## Bijlagen

| Volgnummer | Naam                                                                                                                 | Actie | Informatie |
|------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|------------|
| 1          | Toelichting bij (i) gevolgen HvJ uitspraak voor Nederlandse implementatie, (ii) Richtlijn en (iii)voorafgaand proces |       | Bijlage    |
| 2          | Afschrift van de uitspraak van het HvJ van 11 november 2025 (ECLI:EU:C:2025:865)                                     |       | Bijlage    |

## BIJLAGE 1

Datum  
26-11-2025

Onze referentie  
2025- [REDACTED]

### i. Gevolgen HvJ uitspraak voor Nederlandse implementatie

- Het implementatiewetsvoorstel bestaat uit:
  1. Één element dat door de uitspraak van het HvJ niet meer nodig is (de vier criteria).
  2. Één element die noodzakelijk is voor correcte implementatie van de richtlijn (het gebruiken van een niet-bindende referentiewaarde; bij de totstandkoming van het wetsvoorstel is besloten om dit element ook op te nemen en voorgesteld om de referentiewaarden vast te leggen in een ministeriële regeling).
  3. Één element dat noodzakelijk is voor correcte implementatie van de richtlijn (benadelingsbepaling).
- Onze analyse van de drie elementen uit het implementatiewetsvoorstel is als volgt:
  1. Vier criteria. Door de uitspraak is het niet meer verplicht om criteria vast te stellen en te gebruiken bij besluiten over de hoogte van het wettelijk minimumloon. Deze criteria staan wel in het implementatiewetsvoorstel. Het gaat om deze vier criteria uit de Richtlijn: (1) de koopkracht van het minimumloon, rekening houdend met de kosten voor levensonderhoud; (2) het algemene niveau van de lonen en de verdeling ervan; (3) het groeipercentage van de lonen; (4) nationale productiviteitsniveaus en -ontwikkelingen op lange termijn. In de praktijk worden deze criteria al toegepast bij de vierjaarlijkse evaluatie.
  2. Indicatieve referentiewaarden. De Richtlijn schrijft voor dat lidstaten referentiewaarden gebruiken als niet-bindend richtsnoer om te beoordelen of het minimumloon toereikend is. Het huidige wetsvoorstel regelt een delegatiegrondslag om deze referentiewaarden in een aparte ministeriële regeling vast te leggen (een concept is op 25 september 2024 gedeeld met de Kamer). Ons voornemen is om de twee referentiewaarden die bij de laatste evaluatie zijn gehanteerd, in deze ministeriële regeling op te nemen. Dit voornemen is op verzoek van de TK in 2024 gedeeld met beide Kamers. Het gaat om referentiewaarden die met de sociale partners zijn overeengekomen. Het gaat concreet om deze referentiewaarden: a) het netto besteedbare inkomen van voltijds werkende minimumloonverdieners bedraagt gemiddeld 128% van de noodzakelijke kosten voor levensonderhoud, en b) het bruto wettelijk minimumloon bedraagt 50% van het mediane loon. Het implementatievoorstel legt in wetgeving vast dat Nederland een niet-bindende referentiewaarde hanteert bij het beoordelen van de toereikendheid van het minimumloon. Voor correcte implementatie is het niet nodig de concrete referentiewaarde op wetsniveau vast te leggen; dit mag ook in lagere regelgeving. Daarom stelt het implementatievoorstel voor deze concretisering via een ministeriële regeling te borgen. Overigens gebruiken we de referentiewaarden in de praktijk al, en dat kan ook zonder de waarden in wetgeving vast te leggen.
  3. Benadelingsbepaling. De Richtlijn verplicht lidstaten om de nodige maatregelen te nemen om werknemers te beschermen tegen benadeling door werkgevers. In het implementatiewetsvoorstel is dit geregeld middels een benadelingsbepaling. Dit betekent dat een werknemer niet benadeeld mag worden door de werkgever als deze in strijd met de Wml handelt, bijvoorbeeld bij onderbetaling en de werknemer hierover een klacht

indient of procedure start. Wij beoordelen dit element als noodzakelijk voor een correcte implementatie. Bij een eerdere andere Richtlijn is de Europese Commissie een infractieprocedure tegen Nederland gestart wegens het niet correct implementeren van een vergelijkbare bepaling.

- Er bestaan verschillende interpretaties van de Richtlijn. En daarmee verschillende visies op wat een correcte implementatie is.

Datum  
26-11-2025

Onze referentie  
2025-

## ii. Toelichting Richtlijn

- De Richtlijn formuleert een aantal uitgangspunten voor de toereikendheid van en bescherming door minimumlonen en voor de bevordering van collectieve onderhandelingen over loonvaststelling.
- De Richtlijn stelt een kader vast dat gaat over:
  - (i) toereikendheid van wettelijke minimumlonen.
  - (ii) bevorderen van collectieve onderhandelingen.
  - (iii) de toegang van werknemers tot rechten op bescherming door minimumlonen.
- De Richtlijn interfereert niet met de bevoegdheid van lidstaten om de hoogte van het minimumloon te bepalen. Dat is en blijft een nationale bevoegdheid. De Richtlijn heeft dus geen directe gevolgen voor de hoogte van het wettelijk minimumloon.
- De Juridische Dienst van de Raad (JDR) heeft in maart 2021 op verzoek van verschillende lidstaten (waaronder NL) een opinie uitgebracht over de juridische grondslag van de richtlijn, met als conclusie dat de richtlijn geen *directe* impact heeft op de hoogte van de vaststelling van beloning (in dit geval het minimumloon).
  - Het gros van de lidstaten, waaronder Nederland, accepteerde deze conclusie, waarna de onderhandelingen zijn voortgezet. De conclusie van de JDR sloot ook aan bij de eigen NLse analyse, maar NL hechte eraan dat de JDR deze analyse zou herbevestigen. Nederland heeft met succes ingezet op het nader expliciteren dat alleen de lidstaten bevoegd zijn om de hoogte van het minimumloon te bepalen en de uitkomst ervan aan de TK toegelicht<sup>1</sup>.
  - Wel adviseerde de JDR het artikel rondom de mogelijkheid van afwijkingen op het minimumloon aan te passen, omdat dit artikel wel de bevoegdheid van lidstaten rondom zulke beloningen beperkte. Dit advies was in lijn met de Nederlandse inzet<sup>2</sup> en leidde tot aanpassingen in de uiteindelijk aangenomen richtlijn<sup>3</sup>.
- Nieuwe elementen in de Richtlijn (die doorgang vinden na de uitspraak) zijn voor Nederland:
  - Indicatieve referentiewaarden worden gebruikt als richtsnoer voor de beoordeling van de toereikendheid van het wettelijk minimumloon.
  - Benadelingsbepaling om rechten van werknemers door minimumlonen te beschermen. Aan de Wml is een benadelingsbepaling toegevoegd. Dit betekent dat een werknemer niet benadeeld mag worden door de werkgever als deze in strijd met de Wml handelt, bijvoorbeeld bij onderbetaling en de werknemer hierover een klacht indient of procedure start.
  - Overigens vloeit uit de Richtlijn de verplichting voort om actieplan bevordering van de cao-dekking op te stellen als minder dan 80% van

<sup>1</sup> Kamerstuk 21501-31, nr. 645.

<sup>2</sup> Kamerstuk 22112, nr. 2978.

<sup>3</sup> Kamerstuk 21501-31, nr 672.

de werknemers onder een cao valt, wat voor Nederland het geval is.<sup>4</sup> Dit vereist echter geen concrete implementatie in de wet. Wij werken samen met sociale partners toe naar een actieplan om de cao-dekkingsgraad te verhogen en het collectief overleg te bevorderen. De TK is op 15 oktober jl. geïnformeerd<sup>5</sup> over de voortgang van het project.

Datum  
26-11-2025

Onze referentie  
2025- [REDACTED]

- Aan veel elementen in de richtlijn voldoet Nederland al. Wijzigingen in wetgeving zijn daardoor niet nodig. Het gaat om onderstaande elementen:
  - Periodieke indexatie: halfjaarlijks wordt het Wml geïndexeerd aan de hand van de gemiddelde ontwikkeling van contractlonen.
  - Periodieke evaluatie: vierjaarlijks wordt het Wml al geëvalueerd aan de hand van criteria die de richtlijn voorschrijft.
  - Bestaande variaties en inhoudingen op het Wml: zijn toegestaan indien deze niet-discriminerend zijn en voldoen aan het evenredigheidsbeginsel. Eventuele, toekomstige variaties moeten hier ook aan getoetst worden. In de memorie van toelichting wordt uitgelegd waarom de variaties (jeugdlonen, bbl-studenten, loondispensatie Wajong) en inhoudingen (huisvesting en zorg voor in de praktijk veelal arbeidsmigranten en huisvesting/zorg voor arbeidsbeperkten) voldoen aan die beginselen.
  - Collectief onderhandelen: is gewaarborgd via wetgeving en de praktijk. Is in Nederland sterk ontwikkeld.
  - Sociale partners: zij worden op (veel) beslismomenten betrokken door de overheid.
  - Toegang tot de werkvloer voor vakbonden: de TK is geïnformeerd<sup>6</sup> dat het aan sociale partners is om afspraken hierover te maken. In 2027 zal het ministerie weer monitoren of die afspraken vorderen.
  - Inhoudingen op het minimumloon: hoewel de inhoudingen voldoen aan de beginselen van de richtlijn, is een verkenning gedaan naar hoe de inhoudingen voor huisvesting en zorg (voor arbeidsmigranten) uitpakken in de praktijk. Hierop was aanvankelijk aangekondigd de inhoudingsmogelijkheid stapsgewijs af te bouwen. U heeft op 30 oktober jl. aangekondigd<sup>7</sup> aan de TK de concept-AMvB hiertoe (vooralsnog) stop te zetten omdat de nadelen van afschaffing zwaarder wegen dan de voordelen.
- Daarnaast zijn er elementen die worden opgepakt in afzonderlijke beleidstrajecten:
  - Bevorderen collectief onderhandelen: wij zijn bezig met het traject Onderhoud cao en avv-stelsel om te verkennen of en welke knelpunten er zijn. Uit dit traject vloeien maatregelen voort om het cao-stelsel te versterken. Daar komen zorgpunten van o.a. FNV aan bod op het vlak van collectief onderhandelen.
  - Minimumjeugdloon: deze variatie op het minimumloon voldoet aan de beginselen van de richtlijn. Los van de Richtlijn heeft het kabinet besloten om het minimumjeugdloon voor de leeftijden 16 t/m 20 jaar te verhogen per 1 januari 2027.
  - Variatie voor bbl-studenten: hoewel ook deze variatie op het minimumloon voldoet aan de beginselen van de richtlijn, heeft het

<sup>4</sup> In 2023 lag de dekkingsgraad op 72,6%. Actieplan moet worden opgesteld op het moment dat op de implementatiedatum de dekkingsgraad onder de 80% ligt.

<sup>5</sup> Kamerstuk 29544-1304.

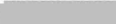
<sup>6</sup> Kamerstuk 29.544, nr. 1285.

<sup>7</sup> Kamerstuk 29861, nr. 170.

kabinet besloten de variatie op het minimumloon voor bbl-studenten af te schaffen per 1 januari 2027.

**Datum**  
26-11-2025

### iii. Voorafgaand proces en parlementaire behandelingen

**Onze referentie**  
2025-

- De Richtlijn is in 2022 EU-verband overeengekomen; Nederland heeft toentertijd ingestemd.
- Denemarken is een procedure gestart. De Denen voerden aan dat het EU-recht geen bevoegdheid biedt om de Richtlijn vast te stellen. Het standpunt van Denemarken is dat door middel van richtlijnen minimumvoorschriften kunnen worden vastgesteld op het gebied van „arbeidsvoorwaarden”, maar dat deze bevoegdheid zich niet uitstrekt tot, onder andere, „beloning”. NL deelde het standpunt van Denemarken niet, zie ook de *toelichting Richtlijn*.
- Uw voorganger heeft op 23 april 2024 een wetsvoorstel ingediend ter implementatie van de Richtlijn.
- De TK heeft het implementatiewetsvoorstel op 8 oktober 2024 aangenomen.
- Op 15 november 2024 verstreek de deadline voor implementatie.
- De EK heeft op 25 november 2024 de nota naar aanleiding van het verslag ontvangen.
- Op 14 januari jl. vond behandeling van het implementatiewetsvoorstel in de EK plaats. Een dag erna publiceerde de Advocaat-Generaal van het HvJ diens advies. Hij gaf het HvJ het niet-bindende advies om de Richtlijn in haar geheel, dan wel bepaalde onderdelen die zien op beloning, nietig te verklaren. Volgens de AG heeft de EU geen bevoegdheid om regels te stellen op het gebied van beloning, en doet de Richtlijn dit in zekere zin wel.
- Uw voorganger gaf op 27 januari jl. aan richting de EK de Richtlijn alsnog te willen implementeren. De Richtlijn, inclusief de implementatiedeadline, blijft namelijk van kracht totdat het HvJ anders zou besluiten.
- Naar aanleiding daarvan vond op 28 januari jl. een derde termijn in de EK over het implementatiewetsvoorstel plaats. Daarop besloot de EK de stemming aan te houden tot de uitspraak van het HvJ.<sup>8</sup>
- De implementatiedeadline van de Richtlijn is op 15 november 2025 verstreken. Hierover is contact geweest de Europese Commissie (EC).
- Richting de EK is gecommuniceerd dat inbreukprocedures kunnen volgen. Inbreukprocedures zijn tot dusverre niet gestart door de EC. De EC wilde namelijk ook de uitspraak van het HvJ afwachten.

<sup>8</sup> De fracties van BBB, VVD, CDA, D66, PVV, JA21, ChristenUnie, FVD en 50PLUS steunden uitstel. De fracties van GroenLinks-PvdA, SP, PvdD, Volt en OPNL steunden het uitstel niet.