



Direktiv om tillräckliga minimilöner i Europeiska unionen

2020/21:FPM41

Arbetsmarknadsdepartementet

2020-12-02

Dokumentbeteckning

COM(2020) 682

Förslag till Europaparlamentet och rådets direktiv om tillräckliga minimilöner i Europeiska unionen

SWD (2020) 245

COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT
Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on adequate minimum wages in the European Union

SWD (2020) 246

Arbetsdokument från kommissionens avdelningar sammanfattning av konsekvensbedömningsrapporten. Följedokument till förslag till Europaparlamentet och rådets direktiv om tillräckliga minimilöner i Europeiska unionen

Sammanfattning

Kommissionens förslag till direktiv om tillräckliga minimilöner har som mål att säkerställa att arbetstagarna i Europeiska unionen skyddas med tillräckliga minimilöner som tillåter en skälig levnadsstandard var de än arbetar. Direktivets syfte är att fastställa en ram på unionsnivå för att säkerställa både att minimilönerna sätts på en lämplig nivå och att arbetstagarna får tillgång till minimilöneskydd, i form av en lagstadgad minimilön eller löner som sätts enligt kollektivavtal. Ingenting i direktivet får tolkas som en skyldighet för medlemsstater där lönesättningen uteslutande säkerställs genom kollektivavtal att införa en lagstadgad minimilön eller att göra kollektivavtal allmänt tillgängliga. I direktivförslaget finns bestämmelser som ska tillämpas av alla medlemsstater. Exempel på sådana bestämmelser är artiklar om definitioner, främjande av kollektiva förhandlingar om lönesättning, om övervakning och uppgiftsinsamling, om

rätt till prövning och skydd mot ogynnsam behandling samt om sanktioner. Ett kapitel avser endast medlemsstater med lagstadgade minimilöner. I det kapitlet finns bl.a. artiklar om minimilöners tillräcklighet, variationer av och avdrag från minimilöner liksom arbetstagares faktiska tillgång till lagstadgade minimilöner.

Regeringen menar att det finns ett begränsat utrymme för bindande åtgärder på EU-nivå om tillräckliga minimilöner. Utgångspunkten är att vårt nationella system och arbetsmarknadens parter autonomi ska värnas.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Kommissionen anger att tillräckliga minimilöner är en viktig del av EU:s modell för en social marknadsekonomi och att konvergens mellan medlemsstaterna på detta område bidrar till löftet om delat välstånd i Unionen. Det anges i artikel 3 i fördraget om Europeiska unionen att unionens mål bland annat är att främja folkens välfärd och verka för en hållbar utveckling i Europa som bygger på en social marknadsekonomi med hög konkurrenskraft.

Enligt artikel 31 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna¹ har varje arbetstagare rätt till hälsosamma, säkra och värdiga arbetsförhållanden.

Enligt den europeiska sociala stadgan har alla arbetstagare rätt till skäliga arbetsvillkor. Vidare erkänns alla arbetstagares rätt till skälig ersättning som är tillräcklig för att bereda dem och deras familjer en godtagbar levnadsstandard. I artikel 4 i stadgan erkänns den roll som fritt ingångna kollektivavtal och författningsreglerade metoder för fastställande av minimilöner spelar för att säkerställa ett effektivt utövande av denna rättighet.

En av utgångspunkterna för förslaget är också den europeiska pelaren för sociala rättigheter, med dess princip 6 om löner, från 2017. I meddelande den 14 januari 2020 om ett starkt socialt Europa för rättvisa omställningar² presenterades ett initiativ om minimilöner som en av prioriterade åtgärder på EU-nivå. Ett första samråd med arbetsmarknadens parter om tillräckliga minimilöner för arbetstagare i unionen lanserades samma dag.³

¹ Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, 2012/C 326/02 (EUT C 326, 26.10.2012, s. 391).

² Kommissionens meddelande Ett starkt socialt Europa för rättvisa omställningar, COM (2020) 14 final

³ Samrådsdokument, First phase consultation of the Social Partners under Article 154 TFEU on a possible action addressing the challenges related to fair minimum wages (inte översatt till svenska) C(2020) 83 final.

Kommissionens ordförande von der Leyen uttalade i sitt tal om tillståndet i Unionen i september 2020 ”Sanningen är dock att för alldeles för många människor lönar det sig inte längre att arbeta. Lönedumpning förstör värdet i att arbeta, straffar företagare som betalar skäliga löner och snedvrider konkurrensen på den inre marknaden. Det är därför kommissionen vill lägga fram ett lagförslag som ska stödja medlemsländerna när de inrättar ett ramverk för minimilöner. Alla måste få tillgång till minimilöner, antingen genom kollektivavtal eller genom lagstadgade minimilöner.”

Den 28 oktober 2020 presenterade kommissionen förslaget om tillräckliga minimilöner i EU.

1.2 Förslagets innehåll

En ram på unionsnivå för att säkerställa både att minimilönerna sätts på en lämplig nivå och att arbetstagarna får tillgång till minimilöneskydd

I syfte att förbättra arbets- och levnadsvillkoren i unionen fastställs i förslagets inledande artikel en ram dels för sättande av tillräckliga minimilöner dels för arbetstagares tillgång till minimilöneskydd i form av löner som fastställs genom kollektivavtal eller i förekommande fall av lagstadgade minimilöner. Målen gäller både för medlemsstater med lagstadgade minimilöner som för de som lämnat lönesättningen åt arbetsmarknadens parter. Enligt artikeln ska direktivet inte påverka medlemsstaternas val att antingen fastställa lagstadgade minimilöner eller främja tillgången till minimilöneskydd som ges av kollektivavtal. Ingenting i direktivet får tolkas som en skyldighet för de medlemsstater där lönesättningen uteslutande säkerställs genom kollektivavtal att införa lagstadgad minimilön eller att göra kollektivavtal allmänt tillgängliga.

Direktivets första kapitel gäller för alla medlemsstater. Här finns bestämmelser om tillämpningsområde, definitioner och främjande av kollektivförhandlingar om lönesättning. Kommissionen menar att kollektivförhandlingar har en viktig roll när det gäller minimilöneskydd. Länder där en hög andel omfattas av kollektivförhandlingar tenderar att uppvisa en lägre andel låginkomsttagare, högre minimilöner i förhållande till medianlönen, mindre löneskillnader och högre löner än andra. I medlemsstater där minimilöneskyddet uteslutande ges genom kollektivavtal avgörs nivån och hur stor andel som omfattas direkt av hur kollektivförhandlingssystemet fungerar. Bestämmelserna om främjande av kollektivförhandlingar ställer krav på medlemsstater vars täckningsgrad inte uppgår till 70 % av arbetstagarna att tillhandahålla en ram av möjliggörande förutsättningar för kollektivförhandlingar och upprätta en handlingsplan. Denna ska offentliggöras och skickas till kommissionen.

Bestämmelser om lagstadgade minimilöner

För länder med lagstadgade minimilöner finns i direktivförslagets andra kapitel bestämmelser som syftar till att säkra att medlemsstater ger förutsättningar för tillräckliga minimilönenivåer genom att ange kriterier som ska beaktas till exempel gällande revidering av minimilöner och variationer av minimilönenivåer. Det finns bestämmelser som syftar till att dessa medlemsstater ska vidta nödvändiga åtgärder för att se till att arbetsmarknadens parter deltar i att sätta och uppdatera lagstadgade minimilöner. I kapitlet finns också en bestämmelse om att säkra att arbetstagare faktiskt har tillgång till de lagstadgade minimilönerna.

Övergripande bestämmelser om rapportering och efterlevnad

I det tredje kapitlet finns bestämmelser som rör offentlig upphandling⁴, rapportering, och efterlevnad som gäller alla medlemsstater. Kommissionen menar att det finns risker om arbetstagarna inte får tillräckligt minimilöneskydd på grund av bristande efterlevnad av befintliga kollektivavtal eller nationella rättsliga bestämmelser. Vidare menar kommissionen att det är viktigt att säkerställa efterlevnad och ändamålsenlig tillsyn för att arbetstagarna ska kunna dra nytta av faktisk tillgång till minimilöneskydd och för att företagen ska skyddas från illojal konkurrens. Det angivna syftet med det föreslagna direktivet är därför också att på ett proportionerligt sätt främja och stärka efterlevnaden och övervakningen i alla medlemsstater.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

I Sverige finns inte lagstadgade minimilöner eller allmängiltigförklaring av kollektivavtal. Lönebildning är en fråga för arbetsmarknadens parter. I vissa kollektivavtal, men långt ifrån en majoritet, förekommer minimilönebestämmelser. För arbetstagare som inte omfattas av kollektivavtal eller som omfattas av kollektivavtal utan minimilönebestämmelser finns inga uttryckliga bestämmelser om minimilön. Oskäliga lönevillkor i enskilda anställningsavtal kan dock under vissa förutsättningar jämkas med stöd av 36 § lagen (1915:218) om avtal och

⁴ Referens till Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG (EUT L 94, 28.3.2014, s. 65) (art. 18.2, art 71.7), Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU av den 26 februari 2014 om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG (EUT L 94, 28.3.2014, s. 243) (36.2, 88.1) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/23/EU av den 26 februari 2014 om tilldelning av koncessioner (EUT L 94, 28.3.2014, s. 1) (art. 30.3 och art 42.1)

andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område, avtalslagen, men praxis är begränsad.

Regeringen noterar att förslaget anger att ingenting i direktivet får tolkas som en skyldighet för länder som Sverige att införa lagstadgade minimilöner eller att allmängiltigförklara kollektivavtal. Det är inte klart hur denna bestämmelse förhåller sig till andra delar av direktivet. Å ena sidan presenteras förslaget som ett ramverk som tar hänsyn till olika arbetsmarknadsmodeller. Å andra sidan innehåller förslaget delar som även för ett medlemsland med en arbetsmarknadsmodell som den svenska kan tolkas som att de handlar om enskilda arbetstagares rättigheter. Regeringen anser att riskerna för en sådan tolkning finns främst i förhållande till förslagets rättsliga grund och syfte läst tillsammans med dess tillämpningsområde, definitioner och bestämmelser som har att göra med efterlevnad.

Förslaget till direktiv innehåller vidare definitioner av flera begrepp såsom minimilön, kollektivavtal och kollektivförhandlingar.

Någon definition av minimilön finns inte i svensk rätt. I sammanhanget kan uppmärksammas att Internationella arbetsorganisationen, ILO, har antagit flera instrument om löner, däribland konventionen nr 131 om fastställande av minimilön som Sverige inte har ratificerat. Kommissionen hänvisar till ILO konvention nr 131 i skäl 7 vad gäller lämpliga nivåer av minimilöner. Definitionerna i förslaget till direktiv kan påverka bestämmelser i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, exempelvis definitionen av kollektivavtal i 23 §.

I Sverige finns bestämmelser om lön i kollektivavtal och enskilda anställningsavtal och dessa är inte allmänt tillgängliga. Kollektivavtal ska lämnas in till Medlingsinstitutet men de publiceras inte. Förslagets delar om rapportering och statistik kommer behöva utvärderas utifrån dessa förutsättningar.

Sammanfattningsvis finns behov av klagöranden om direktivförslaget liksom behov av fortlöpande analyser men det kan inte uteslutas att svensk rätt kan komma att behöva ändras till följd av direktivet.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionens bedömning i dess konsekvensanalys, SWD (2020) 245, är att förslaget inte väntas ha några konsekvenser för EU-budgeten.

Kommissionen menar att förslaget kommer att leda till högre minimilöner i ungefär hälften av medlemsstaterna. Ungefär 25 miljoner arbetstagare skulle kunna tjäna på dessa höjningar om medlemsstater med lagstadgade minimilöner höjer dem till 60 % av medianlönen eller till 50 % av genomsnittslönen. Höjda minimilöner förväntas minska löneskillnader, öka jämställdheten och förbättra incitamenten att arbeta.

Kommissionen menar att en förstärkning av kollektivförhandlingar om lönesättning och en ökning av andelen som omfattas av dem kommer att främja löneökningar i alla medlemsstater och på så sätt gynna arbetstagarna. Förstärkt efterlevnad och övervakning av minimilönerna kommer dessutom enligt kommissionen att bidra till att säkerställa att arbetstagare verkligen får tillgång till minimilöneskydd och får de löner de har rätt till. I medlemsstater som tillämpar kollektivförhandlingar om lönesättning, kommer stödet för kollektivförhandlingar att innebära att antalet skyddade arbetstagare ökar och att nivån på minimilönen höjs om den är låg. I länder med lagstadgade minimilöner kommer användningen av tydliga och stabila kriterier för fastställande och uppdatering av minimilöner, liksom arbetsmarknadsparternas starkare roll, att förbättra nivån på minimilönerna och förbättra företagsklimatet. En begränsning av variationer och vilka som får undantas från minimilöner innebär att färre arbetstagare kommer att få en lön under minimilönen.

Kommissionen räknar med att förslaget kommer att ha ekonomisk påverkan såsom ökade arbetskraftskostnader för företag, höjda priser och, i mindre utsträckning, lägre vinster. Uppskattningar visar att ungefär 3/4 av de ekonomiska kostnaderna för högre minimilöner skulle bäras av konsumenterna, medan omkring 1/4 skulle bäras av företagen. Påverkan på företag skulle mildras av det faktum att låginkomsttagarnas konsumtion skulle öka, vilket därmed stödjer den inhemska efterfrågan. Ökningen av EU:s totala lönekostnader förväntas bli måttlig och effekten på den samlade konkurrenskraften förväntas också bli liten.

Den eventuella negativa effekten på sysselsättningen beräknas till ca 0,5 % av den totala sysselsättningen för medlemsstater med lagstadgade minimilöner. Kommissionen menar att fördelarna med höjda minimilöner för de berörda arbetstagarna i hög grad skulle uppväga de eventuella negativa konsekvenserna på sysselsättningen för dessa arbetstagare.

De eventuella negativa effekterna på små och medelstora företag förväntas bli begränsade, dels på grund av att företagen sannolikt kommer att kunna föra över de ökade arbetskraftskostnaderna till konsumenterna genom höjda priser, dels för att höjda minimilöner ökar efterfrågan på företagens tjänster. Eventuella negativa effekter av ökade arbetskraftskostnader för små och medelstora företag skulle till en del motverkas av mer successiva och förutsägbara höjningar av minimilönen, vilket skulle förbättra företagsklimatet.

Höjningar av minimilönen som bestäms enligt de nationella kriterierna som fastställts i linje med detta initiativ förväntas förbättra balansen i de offentliga finanserna med under 0,1 % av BNP. Påverkan på den administrativa bördan förväntas bli begränsad eftersom syftet är att stärka institutioner och förfaranden som redan finns.

Förslaget förväntas stödja jämställdheten och bidra till att minska löneskillnaderna mellan könen eftersom majoriteten av dem som har minimilön i EU är kvinnor.

Regeringens preliminära bedömning av konsekvenser

Regeringen kan konstatera att kommissionens analyser främst berör medlemsstater med lagstadgade minimilöner. Regeringen befarar att kommissionens bedömning av sysselsättningseffekterna av höjda minimilöner är underskattade. Att företagen förväntas bära ¼ av de ökade kostnaderna minskar vinstmarginalerna och riskerar att drabba arbetstagare med svagast ställning på arbetsmarknaden, t.ex. personal som uppbär minimilön.

Avseende länder som tillämpar kollektivförhandlingar anser regeringen att kommissionen inte förklarar hur stödet för kollektivförhandlingar kommer att höja nivån på minimilönen eller hur det ska öka antalet skyddade arbetstagare. Många kollektivavtal i de nordiska länderna innehåller inte minimilöner. I det sammanhanget menar regeringen att det bör beaktas att EU:s kompetens på området är begränsad. Regeringen menar att det inte tagits tillräcklig hänsyn till det i kommissionens analys av vilka effekter ett förslag kan och får ha.

Regeringen anser även att kommissionen underskattar den administrativa bördan då ökade redovisningskrav avseende lönestatistik medför insamling av nya svåridentifierade variabler. Dessutom är det oklart vad som är nyttan med denna statistik för länder som tillämpar kollektivförhandlingar.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Mot bakgrund av de sociala målsättningarna i fördragen, anser regeringen att EU har en viktig roll i att bidra till att öka sysselsättningen och förbättra den sociala utvecklingen. Att möta de sociala utmaningarna är viktigt för hela EU:s sammanhållning och för den inre marknaden.

Den svenska arbetsmarknadsmodellen ska värnas.

Regeringen anser fortsatt att det av kommissionen presenterade förslaget inte ska vara rättsligt bindande. Ett aktivt agerande krävs för att säkerställa att ett förslag, oavsett form, utformas på ett sätt som respekterar vårt nationella system och arbetsmarknadens parter autonomi.

Detta innebär bland annat att förslaget inte får leda till krav på att Sverige inför allmängiltigförklarade kollektivavtal eller lagstadgad minimilön.

Regeringen anser att EU inte har befogenheter att fastställa lönenivåer i medlemsstaterna.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

2020/21:FPM41

Medlemsstaterna bedöms välkomna det övergripande syftet med att förbättra arbetsvillkoren inom unionen. Samtidigt råder det olika syn i fråga om vad och hur frågan bör regleras på unionsnivå. Medan vissa medlemsstater bedöms vara mycket positivt inställda till initiativet, finns det samtidigt många som ser på förslaget med varierande grad av skepsis.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har remitterats till arbetsmarknadens parter och relevanta myndigheter.

Utifrån bland annat svaren på Kommissionens andra samråd kan följande noteras om arbetsmarknadens parter. Vad gäller de tvärsektoriella parterna på EU-nivå har Europafacket (ETUC) förordat ett direktiv kompletterat med en rekommendation. ETUC har betonat vikten av att respektera arbetsmarknadens parter autonomi och social dialog samtidigt som de sett ett behov av en rättsligt bindande tillräcklig minimilönenivå. Arbetsgivarorganisationerna (BusinessEurope och CEEP), inkl. småföretagarna (SMEUnited) har motsatt sig ett direktiv. BusinessEurope och CEEP har förordat arbete inom terminen och har gjort invändningar mot ett direktiv under motiveringen att det brister i respekt för arbetsmarknadens parter autonomi, saknas rättslig grund, subsidiaritet och proportionalitet. Arbetsmarknadens parter i Sverige har samfällt motsatt sig ett bindande förslag på området under samma motivering.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Rättslig grund anges vara artikel 153.1(b) och 153.2(b) i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, FEUF. Kommissionen anger i detta sammanhang även att förslaget fullt ut följer gränserna för EU:s befogenhet i artikel 153.5 FEUF eftersom det inte innehåller åtgärder som direkt påverkar lönenivåer.

Beslut sker i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Rådet beslutar med kvalificerad majoritet och Europaparlamentet är medbeslutande.

Regeringen menar att det finns anledning att noga följa hur förslaget är tänkt att tolkas för att bedöma om det faller inom den föreslagna rättsliga grunden respektive om det håller sig inom gränserna för EU:s befogenhet enligt

artikel 153.5. Regeringens bedömning är att EU inte kan lagstifta om lönenivåer, inklusive miniminivåer. Även om medlemsstaterna och i olika grad arbetsmarknadens parter är ansvariga för lönebildningsfrågor, inklusive frågan om minimilön, kan dock noteras att EU har kompetens att lagstifta om frågor med bäring på lönefrågor kopplade till diskriminering och likabehandling. EU har även kompetens att samordna medlemsstaternas ekonomiska politik och sysselsättningspolitik, inom vilken frågor om lön sedan länge ingår.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Information till riksdagen om regeringens bedömning av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen i förslaget till direktiv om tillräckliga minimilöner i Europeiska unionen har lämnats den 17 november 2020. Det har inte framkommit något som ändrar regeringens bedömning sedan dess.

Vad gäller proportionalitetsprincipen anför kommissionen i huvudsak följande. Direktivet föreskriver minimistandarder för att säkerställa att graden av ingripande begränsas till det minimum som krävs för att nå målen i förslaget. Medlemsstaterna får även fatta beslut om att gå längre än minimistandarderna som fastställs i det föreslagna direktivet. Förslaget tar hänsyn till väletablerade nationella traditioner vad gäller fastställande av minimilöner. Särskilt respekteras medlemsstaternas och arbetsmarknadsparternas behörighet att fastställa nivån på sina minimilöner i enlighet med artikel 153.5 i EUF-fördraget. Minimilöneskydd kommer även i fortsättningen att tillhandahållas genom kollektivavtal eller rättsliga bestämmelser, med full respekt för nationella befogenheter och arbetsmarknadsparternas avtalsfrihet. Dessutom blir det genom det föreslagna direktivet möjligt för medlemsstaterna att genomföra direktivets bestämmelser med hänsyn till sina nationella ekonomiska förhållanden och särdragen i sina system för fastställande av minimilöner. Enligt kommissionen efterlevs proportionalitetsprincipen.

Regeringen konstaterar att det i nuläget är oklart i vad mån förslaget endast är ett ramverk som tar hänsyn till olika arbetsmarknadsmodeller eller om det också ger rättigheter till enskilda arbetstagare. Om det senare är fallet kan det ifrågasättas om förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen. Regeringen noterar också att de detaljerade definitionerna och omfattande rapporteringskraven inte tycks motiverade utifrån direktivets syfte.

Det är mot denna bakgrund tveksamt om förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Behandlingen av förslaget i rådsstrukturen påbörjades i november månad. Det tyska ordförandeskapet planerar för en lägesrapport i december 2020. Det inkommande portugisiska ordförandeskapet väntas prioritera den fortsatta behandlingen av ärendet.

4.2 Fackuttryck/termer