

Brussel, 27 juli 2026
(OR. en)

12198/26

**Interinstitutioneel dossier:
2020/0310 (COD)**

**SOC 518
EMPL 289
CODEC 1508**

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	24 juli 2026
aan:	mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	COM(2026) 388 final
Betreft:	VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD betreffende de door de lidstaten toegezonden gegevens en informatie over de bescherming door minimumlonen en de actieplannen ter bevordering van collectieve onderhandelingen, overeenkomstig artikel 10, lid 3, van Richtlijn (EU) 2022/2041

De delegaties vinden hierbij document COM(2026) 388 final.

Bijlage: COM(2026) 388 final



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 23.7.2026
COM(2026) 388 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**betreffende de door de lidstaten toegezonden gegevens en informatie over de
bescherming door minimumlonen en de actieplannen ter bevordering van collectieve
onderhandelingen, overeenkomstig artikel 10, lid 3, van Richtlijn (EU) 2022/2041**

{SWD(2026) 237 final}

Inhoud

INLEIDING	3
DEEL I: GEGEVENS EN INFORMATIE OVER DE BESCHERMING DOOR MINIMUMLONEN.....	4
DEEL II: ACTIEPLANNEN TER BEVORDERING VAN COLLECTIEVE ONDERHANDELINGEN.....	11
CONCLUSIE.....	15

INLEIDING

Richtlijn (EU) 2022/2041 ⁽¹⁾ (de “richtlijn minimumlonen” of de “richtlijn”) voorziet in een kader voor de toereikendheid van wettelijke minimumlonen, het bevorderen van collectieve onderhandelingen over loonvaststelling en het verbeteren van de daadwerkelijke toegang van werknemers tot bescherming door minimumlonen. Zij is een van de belangrijkste resultaten van de Europese pijler van sociale rechten ⁽²⁾, in het bijzonder beginsel 6 over lonen.

Op grond van de richtlijn moeten alle lidstaten regelmatig gegevens en informatie verstrekken over de bescherming door minimumlonen (artikel 10, lid 2). De specifieke verslagleggingsverplichtingen hangen af van het systeem voor de bescherming door minimumlonen in een lidstaat. Op grond van de richtlijn moeten er bovendien door die lidstaten waarvan de dekkingsgraad van collectieve onderhandelingen onder de drempel van 80 % ligt, actieplannen worden opgesteld ter bevordering van collectieve onderhandelingen (artikel 4, lid 2).

Bovendien moet de Commissie op grond van artikel 10, lid 3, van de richtlijn de door de lidstaten verstrekte gegevens en informatie alsmede de actieplannen van de lidstaten analyseren en hierover om de twee jaar verslag uitbrengen aan het Europees Parlement en de Raad.

Dit is het eerste periodieke verslag overeenkomstig artikel 10, lid 3. Het verslag bestaat uit twee delen:

- deel I handelt over de gegevens en informatie inzake de bescherming door minimumlonen die de lidstaten overeenkomstig artikel 10, lid 2, van de richtlijn hebben verstrekt en die betrekking hebben op de jaren 2021, 2022 en 2023. Aangezien de richtlijn de lidstaten een aanzienlijke mate van vrijheid laat bij hun verslaglegging, kunnen deze gegevens en informatie afwijken van de door Eurostat gepubliceerde statistieken over minimumlonen ⁽³⁾;
- deel II handelt over de actieplannen ter bevordering van collectieve onderhandelingen die zijn opgesteld door lidstaten met een dekkingsgraad van collectieve onderhandelingen van minder dan 80 %, overeenkomstig artikel 4, lid 2, van de richtlijn.

Dit verslag is gebaseerd op gegevens en informatie van de lidstaten en andere openbare bronnen. Het doet niets af aan de beoordeling door de Commissie van de naleving van de nationale omzettingsmaatregelen, noch aan het standpunt dat de Commissie mogelijk in toekomstige juridische procedures zal innemen.

Het verslag gaat vergezeld van een werkdocument van de diensten van de Commissie ⁽⁴⁾, waarin nadere bijzonderheden over de analyse worden verstrekt en waarin de door de lidstaten overeenkomstig de richtlijn ingediende gegevens en informatie worden gepubliceerd.

⁽¹⁾ Richtlijn (EU) 2022/2041 van het Europees Parlement en de Raad van 19 oktober 2022 betreffende toereikende minimumlonen in de Europese Unie, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2022/2041/oj/nld>.

⁽²⁾ Interinstitutionele proclamatie betreffende de Europese pijler van sociale rechten (2017/C 428/09), https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities/european-pillar-social-rights-building-fairer-and-more-inclusive-european-union_en.

⁽³⁾ Eurostat publiceert statistieken over minimumlonen op basis van vergelijkbare en geharmoniseerde gegevens. Zie: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Minimum_wage_statistics.

⁽⁴⁾ SWD(2026) 237.

DEEL I: GEGEVENS EN INFORMATIE OVER DE BESCHERMING DOOR MINIMUMLONEN

In alle lidstaten bestaat bescherming door minimumlonen, in de vorm van wettelijke minimumlonen of via collectieve onderhandelingen. Twintig lidstaten geven aan een wettelijk minimumloon te hebben, terwijl in zeven lidstaten de bescherming door minimumlonen uitsluitend door middel van collectieve arbeidsovereenkomsten wordt geregeld (tabel 1). Dit is een cruciaal onderscheid, aangezien sommige bepalingen van de richtlijn alleen van toepassing zijn op lidstaten met wettelijke minimumlonen.

Tabel 1: Door de lidstaten zelf opgegeven meest gebruikte systeem voor bescherming door minimumlonen

Wettelijke minimumlonen	Bulgarije, Cyprus ⁽⁵⁾ , Duitsland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Ierland, Kroatië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Malta, Nederland, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Spanje, Tsjechië.
Bescherming door minimumlonen, uitsluitend via collectieve arbeidsovereenkomsten	Oostenrijk, België, Denemarken, Estland, Finland, Italië, Zweden

Wettelijke minimumlonen

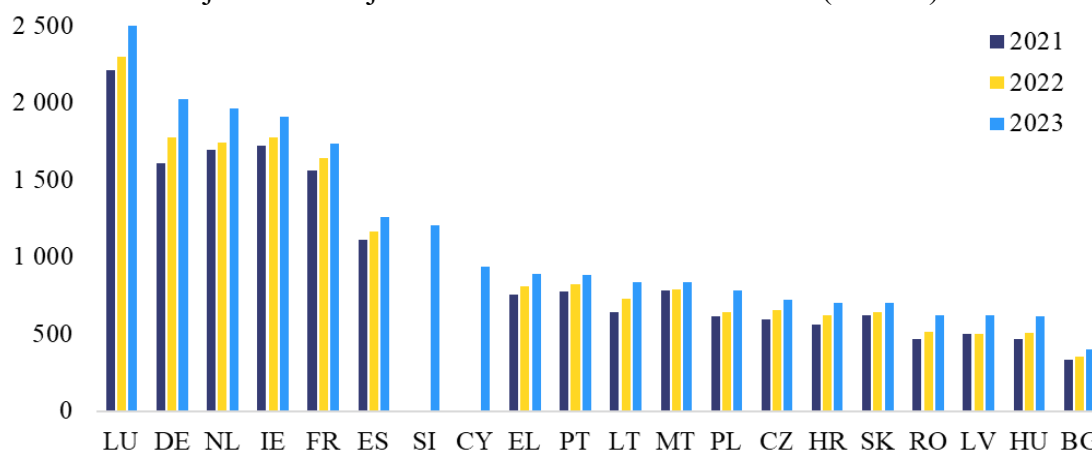
Tussen de lidstaten verschilt de nominale hoogte van de wettelijke minimumlonen aanzienlijk (grafiek 1) ⁽⁶⁾. In 2023 hadden Luxemburg (2 509 EUR per maand), Duitsland (2 023 EUR) en Nederland (1 965 EUR) de hoogste minimumlonen, gevolgd door Ierland (1 910 EUR) en Frankrijk (1 735 EUR). In Spanje en Slovenië bedroeg het minimumloon ongeveer 1 200 EUR. In negen lidstaten ⁽⁷⁾ lag het tussen 700 EUR en 940 EUR. Bulgarije had het laagste minimumloon (399 EUR), gevolgd door Hongarije (615 EUR), Letland (620 EUR) en Roemenië (622 EUR).

⁽⁵⁾ Cyprus heeft in 2023 een nationaal wettelijk minimumloon ingevoerd. In 2021 en 2022 werd de bescherming door minimumlonen geregeld in collectieve arbeidsovereenkomsten of, in sommige sectoren, via een sectorspecifiek minimumloon.

⁽⁶⁾ Om de opgegeven wettelijke minimumlonen beter onderling te kunnen vergelijken, zijn deze vertaald naar gewogen gemiddelden van maandelijks minimumlonen over het hele jaar.

⁽⁷⁾ Kroatië, Cyprus, Tsjechië, Griekenland, Litouwen, Malta, Polen, Portugal en Slowakije.

Grafiek 1: Wettelijke maandelijkse brutominimumlonen in de EU (in EUR)



Opmerking: Slovenië heeft alleen gegevens voor 2023 verstrekt. Cyprus heeft in 2023 een wettelijk minimumloon ingevoerd.

Bron: Door de lidstaten ingediende gegevens, omgerekend naar EUR en naar gemiddelde maandlonen.

De verschillen wat betreft de wettelijke minimumlonen tussen de lidstaten zijn aanzienlijk kleiner wanneer de verschillen in prijsniveau in aanmerking worden genomen. In nominale termen (in EUR) is het hoogste maandelijkse brutominimumloon in de EU ongeveer zes keer zo hoog als het laagste. Dit verschil wordt echter minder dan drie keer zo groot wanneer het wordt uitgedrukt in koopkrachtstandaarden, omdat het prijsniveau in lidstaten met lagere minimumlonen doorgaans lager is. Wat betreft koopkrachtstandaarden waren de maandelijkse brutominimumlonen in 2023 het hoogst in Luxemburg en Duitsland, gevolgd door Nederland en Frankrijk. De laagste wettelijke minimumlonen werden opgetekend in Bulgarije, gevolgd door Letland en Tsjechië.

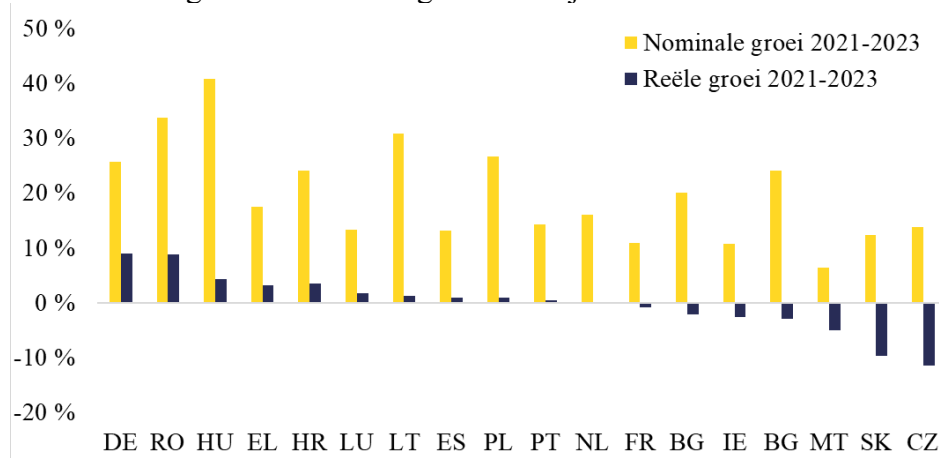
De wettelijke minimumlonen stegen sneller in landen met aanvankelijk lagere niveaus, wat de opwaartse convergentie ten goede komt. In overeenstemming met de doelstellingen van de richtlijn namen de variaties in nominale minimumlonen tussen de lidstaten tussen 2021 en 2023 af. Dit was mede te danken aan de inhaalslag van lidstaten met aanvankelijk lagere nominale niveaus, zoals Hongarije en Roemenië, die in die periode de grootste nominale groei lieten optekenen (respectievelijk 40,8 % en 33,7 %). Deze opwaartse convergentie van de nominale wettelijke minimumlonen heeft zich na de referentieperiode voortgezet.

Met de verhogingen van de wettelijke minimumlonen in de periode 2021 tot 2023 werd het verlies aan koopkracht als gevolg van de hoge inflatie in ongeveer de helft van de lidstaten gecompenseerd (grafiek 2). In 2023 waren de reële wettelijke minimumlonen in 10 van de 18 lidstaten waarvoor gegevens beschikbaar waren hoger dan in 2021 ⁽⁸⁾. Van de grootste verhogingen in reële cijfers was sprake in Duitsland (9 %) en Roemenië (8,7 %), terwijl verhogingen van meer dan 2 % werden opgetekend in Hongarije (4,3 %), Kroatië (3,5 %) en Griekenland (3,1 %). In Luxemburg, Litouwen, Spanje, Polen en Portugal waren de verhogingen meer bescheiden (minder dan 2 %). Daarentegen werden lichte verlagingen van minder dan 1 % opgetekend in Nederland en Frankrijk, terwijl er in Bulgarije, Ierland, Letland en Malta sprake was van meer uitgesproken dalingen — tussen 2 en 5 %. De grootste achteruitgang in de reële wettelijke minimumlonen werd waargenomen in Slowakije (9,7 %)

⁽⁸⁾ Voor Cyprus en Slovenië konden geen percentages voor verhoging van het minimumloon worden berekend, omdat Slovenië alleen gegevens voor 2023 heeft ingediend en Cyprus pas in 2023 een wettelijk minimumloon heeft ingevoerd.

en Tsjechië (11,4 %), waar de relatief hoge inflatie werd gecompenseerd door slechts een beperkte verhoging van de minimumlonen ⁽⁹⁾.

Grafiek 2: Ontwikkelingen met betrekking tot wettelijke minimumlonen



Opmerking: Slovenië heeft alleen gegevens voor 2023 verstrekt. Cyprus heeft in 2023 een wettelijk minimumloon ingevoerd.

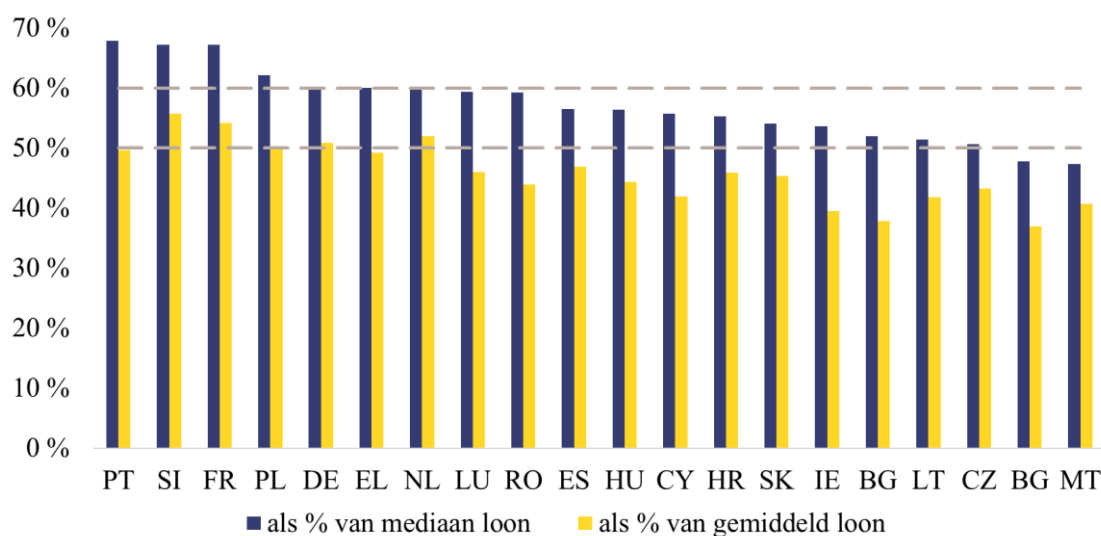
Bron: Eigen berekeningen op basis van door de lidstaten verstrekte gegevens.

In 2023 lagen de wettelijke minimumlonen in zes lidstaten op of boven 60 % van het mediane brutoloon en in vier lidstaten boven 50 % van het gemiddelde brutoloon (grafiek 3). In Portugal, Slovenië, Frankrijk, Polen, Duitsland en Griekenland bedroegen de wettelijke minimumlonen 60 % van het mediane loon. In Nederland, Luxemburg, Roemenië, Spanje, Cyprus, Hongarije en Kroatië lagen de wettelijke minimumlonen minder dan vijf procentpunten van de indicatieve referentiewaarde (d.w.z. 60 %) af, terwijl de wettelijke minimumlonen in vijf lidstaten 50 % tot 54 % van het mediane loon bedroegen ⁽¹⁰⁾. Deze index was in 2023 met minder dan 50 % het laagst in Letland en Malta. Een soortgelijk beeld komt naar voren wanneer wordt gekeken naar de hoogte van de wettelijke minimumlonen in verhouding tot gemiddelde lonen. In Slovenië, Frankrijk, Nederland en Duitsland bedroegen de wettelijke minimumlonen meer dan 50 % van het gemiddelde loon terwijl de wettelijke minimumlonen in Griekenland, Portugal en Polen daar minder dan één procentpunt vanaf zaten.

⁽⁹⁾ Door verhogingen buiten de verslagperiode is het koopkrachtverlies in de hele EU verder gecompenseerd. Zie bijvoorbeeld: Europese Commissie, *Labour market and wage developments in Europe — Annual review 2025*, 2025.

⁽¹⁰⁾ Slowakije, Ierland, Bulgarije, Litouwen en Tsjechië.

Grafiek 3: Verhouding tussen wettelijk minimumloon en mediaan en gemiddeld loon, 2023



Bron: Eigen berekeningen op basis van door de lidstaten verstrekte gegevens en van berekeningen door Eurostat van mediane en gemiddelde lonen, met gebruikmaking van de loonstructuurenquête.

Tussen 2021 en 2023 stegen de wettelijke minimumlonen in de meeste lidstaten sneller dan de mediane lonen. De grootste stijging van de verhouding tussen de wettelijke minimumlonen en de mediane lonen deed zich voor in Duitsland, waar deze tussen 2021 en 2023 8,1 procentpunten bedroeg. Andere lidstaten met een aanzienlijke stijging van deze verhouding waren Nederland, Griekenland, Portugal, Spanje en Hongarije (2 tot 3 procentpunten), terwijl geringere stijgingen werden genoteerd voor Frankrijk, Tsjechië, Letland, Roemenië, Litouwen, Ierland, Luxemburg en Polen (0,5 tot 2 procentpunten). Alleen in Kroatië, Malta, Slowakije en Bulgarije stegen de minimumlonen langzamer dan de mediane lonen (- 0,2 tot - 4,8 procentpunten). Deze ontwikkelingen wijzen op een looncompressie aan de onderkant van de loonverdeling, aangezien de hoogte van de wettelijke minimumlonen in de meeste lidstaten in de buurt van de mediaan lag. Bovendien kan als gevolg van overloopeffecten op lonen die in de buurt van de minimumlonen liggen na een verhoging van de minimumlonen de kloof tussen lage en mediane lonen nog kleiner zijn geworden.

Het aandeel werknemers met het wettelijk minimumloon varieert sterk tussen de lidstaten, en dit verandert weinig van jaar tot jaar. De lidstaten meldden een aandeel tussen 1 % en 25 %, maar de vergelijkbaarheid hiervan tussen de landen is zeer beperkt vanwege verschillen in gegevensbronnen en methoden ⁽¹⁾. Het aandeel werknemers met het minimumloon was over het algemeen hoger onder jongere werknemers, werknemers in kleinere bedrijven en werknemers in de bouw, de horeca, de administratieve sector en ondersteunende diensten. In de meeste lidstaten die een vergelijkbare uitsplitsing meldden, was het aandeel werknemers met een minimumloon onder vrouwen hoger. Tussen 2021 en 2023 bleef het aandeel grotendeels stabiel, waarbij de veranderingen in Hongarije, Tsjechië, Letland, Litouwen, Nederland, Luxemburg, Malta en Ierland minder dan één procentpunt bedroegen. In Polen en Slowakije daalde het aandeel met een tot twee procentpunten, en in Bulgarije, Kroatië en Portugal met bijna drie procentpunten. Daarentegen steeg het in Spanje met iets meer dan één procentpunt en in Duitsland, Frankrijk en Roemenië met tussen de vier en zes

⁽¹⁾ Uit door Eurostat gepubliceerde geharmoniseerde gegevens blijkt dat in 2022 het aandeel werknemers dat minder dan 105 % van het wettelijk minimumloon verdiende, uiteenliep van 2,6 % in Tsjechië tot 13,0 % in Bulgarije.

procentpunten. De grotere toename van het aandeel werknemers met een minimumloon wijst op een looncompressie aan de onderkant van de loonverdeling.

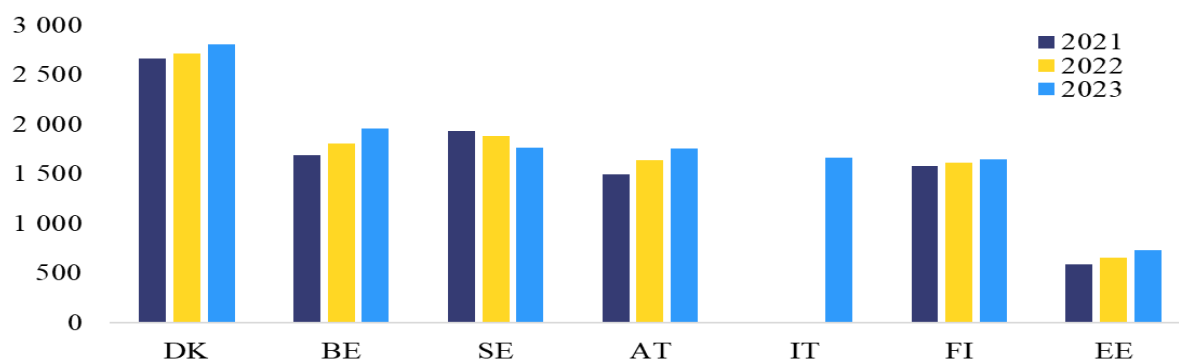
In sommige lidstaten mogen werkgevers aan specifieke groepen werknemers een lager loon dan het wettelijk minimumloon betalen. Variaties voor jonge werknemers (Cyprus, Duitsland, Frankrijk, Ierland, Luxemburg, Malta, Nederland), recent aangenomen werknemers (Cyprus, Duitsland) of werknemers met een handicap (Nederland, Portugal) zijn bedoeld om de integratie van deze werknemers op de arbeidsmarkt te vergemakkelijken. Variaties voor studenten, leerlingen en stagiairs (Frankrijk, Nederland, Portugal) hebben als bijkomend doel werkgevers aan te moedigen om beroepsopleiding aan te bieden.

Daarnaast staan verschillende lidstaten variaties van het wettelijk minimumloon voor werknemers in specifieke regio's, sectoren of beroepen toe. Deze worden meestal gerechtvaardigd op grond van de economische situatie in de regio (zoals in Mayotte, een overzees departement van Frankrijk) of op grond van de bijzondere aard van de sector of het beroep. In Cyprus gelden voor werknemers in het hotelwezen sector- en beroepsspecifieke minimumlonen, die zijn gebaseerd op een overeenkomst met de sociale partners. In Frankrijk zijn de variaties voor kinderoppas en kinderverzorgers bedoeld om de belangen van de werknemers in deze beroepen en die van hun werkgevers met elkaar in evenwicht te brengen, ook vanwege de noodzaak om deze zorgdiensten betaalbaar te houden. In Hongarije zijn lagere minimumlonen — voor personen die worden tewerkgesteld in werkgelegenheidstrajecten van de overheid — bedoeld om werknemers aan te moedigen om werk te zoeken in de particuliere sector; in Letland zijn lagere minimumlonen voor gedetineerden bedoeld om hun re-integratie te ondersteunen. Daarentegen hebben Malta en Roemenië variaties ingevoerd waarbij werknemers meer dan het wettelijk minimumloon betaald moeten krijgen in sectoren waar sprake is van economische volatiliteit of waar werknemers minder onderhandelingsmacht hebben.

Een aantal lidstaten staat werkgevers toe om inhoudingen toe te passen, waardoor het aan een werknemer betaalde loon onder het wettelijk minimumloon kan uitkomen. Ze kunnen betrekking hebben op door de werkgever verstrekte huisvesting (Cyprus, Ierland, Nederland), levensmiddelen (Cyprus, Ierland), ziektekostenverzekering (Nederland), boeten voor ongeoorloofde afwezigheid en overtredingen van gezondheids- en veiligheidsvoorschriften (Polen), compensatie voor aan de werkgever toegebrachte schade (Litouwen, Polen), evenals alimentatiebetalingen en andere administratief of gerechtelijk gesanctioneerde inhoudingen (Kroatië, Tsjechië, Frankrijk, Litouwen, Polen). In veel gevallen blijft de hoogte van de inhoudingen beperkt tot een bepaald percentage van het loon van de werknemer (meestal variërend van 5 % tot 30 %). Andere inhoudingen mogen alleen worden toegepast zolang een minimuminkomen voor de ontvanger wordt gewaarborgd.

De laagste lonen in collectieve overeenkomsten voor werknemers met lage lonen ⁽¹²⁾ **variëren aanzienlijk tussen de betrokken lidstaten** (grafiek 4). In 2023 had Denemarken het hoogste tarief (2 807 EUR per maand), gevolgd door België (1 955 EUR). Lonen tussen 1 600 EUR en 1 800 EUR werden gemeld door Zweden (1 762 EUR), Oostenrijk (1 750 EUR), Italië (1 659 EUR) ⁽¹³⁾ en Finland (1 642 EUR), terwijl Estland het laagste loon meldde (725 EUR) ⁽¹⁴⁾. In deze lidstaten verdienden werknemers die niet onder een collectieve arbeidsovereenkomst vielen over het algemeen minder dan werknemers die er wel onder vielen.

Grafiek 4: Laagste maandlonen in collectieve arbeidsovereenkomsten (in EUR)



Opmerking: In Zweden is de daling van de nominale laagste lonen in EUR het gevolg van veranderingen van de wisselkoers. Het nominale bedrag in de nationale valuta steeg gedurende de periode. Italië heeft alleen gegevens voor 2023 verstrekt.

Bron: Door de lidstaten ingediende gegevens, omgerekend naar EUR en naar maandloon.

De verschillen wat betreft collectief overeengekomen laagste lonen tussen de lidstaten zijn kleiner wanneer de verschillen in prijsniveau in aanmerking worden genomen. In 2023 waren de laagste lonen in Denemarken nominaal bijna vier keer zo hoog als in Estland. Uitgedrukt in koopkrachtstandaard, om rekening te houden met het feit dat het prijspeil in lidstaten met hogere lonen doorgaans hoger ligt, neemt dit verschil af tot minder dan drie keer. Naar koopkrachtstandaard gerekend, waren de collectief overeengekomen laagste lonen in 2023 het hoogst in Denemarken, gevolgd door Italië, België, Oostenrijk, Zweden en Finland. Estland was de lidstaat met veruit de laagste lonen uit het oogpunt van koopkracht.

In de meeste lidstaten waar lonen uitsluitend op basis van collectieve onderhandelingen worden vastgesteld, bleven de verhogingen van de collectief overeengekomen laagste lonen tijdens de referentieperiode achter bij de inflatie (grafiek 5). Tussen 2021 en 2023 daalde de koopkracht van mensen met de laagste lonen in alle landen behalve Oostenrijk en België met 5 % tot 10 %. De grootste daling werd opgetekend in Zweden (10 %). Kleinere maar nog steeds aanzienlijke verliezen werden opgetekend in Finland (7 %), Denemarken

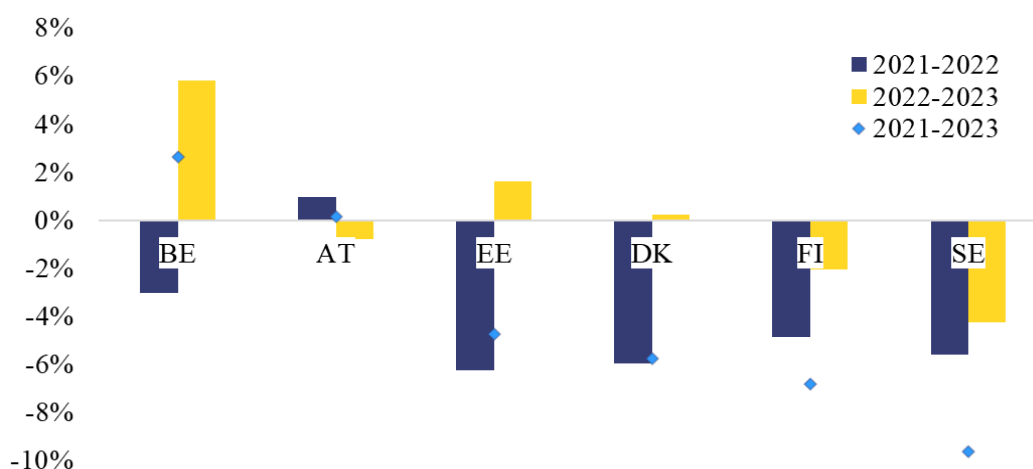
⁽¹²⁾ Volgens de definitie van Eurostat verdienen werknemers met een laag loon twee derde of minder van het nationale mediane bruto-uurloon. Op grond van de richtlijn mogen de lidstaten echter hun eigen definities hanteren.

⁽¹³⁾ Italië rapporteerde het loon op het 25^e percentiel, in plaats van het laagste loon, van de geselecteerde collectieve arbeidsovereenkomsten voor werknemers met een laag loon.

⁽¹⁴⁾ De lidstaten hebben aangegeven welke collectieve arbeidsovereenkomsten van toepassing zijn op werknemers met een laag loon en gegevens ingediend over de laagste lonen onder deze overeenkomsten.

(6 %) en Estland (5 %). In Oostenrijk bleven de laagste lonen in reële termen relatief stabiel (0,2 %), terwijl ze in België met 3 % stegen.

Grafiek 5: Reële groei van de laagste lonen, 2021-2023



Opmerking: Voor Italië waren geen groeipercentages beschikbaar, aangezien er alleen voor 2023 gegevens waren verstrekt.

Bron: Door de lidstaten verstrekte informatie.

De mate van koopkrachtverlies voor mensen met een minimumloon laat zien dat de stelsels voor bescherming door minimumlonen zich tijdig aan de hoge inflatie kunnen aanpassen. In verschillende landen met bescherming door minimumlonen die uitsluitend in collectieve arbeidsovereenkomsten is vastgelegd, hebben werknemers met de laagste lonen tussen 2021 en 2023 een reële achteruitgang in loon ervaren, terwijl het beeld meer gemengd is in de lidstaten waar wettelijke minimumlonen gelden. In gevallen waarin het vaststellen van minimumlonen collectieve onderhandelingen vereist, kunnen aanpassingen aan onvoorziene omstandigheden, zoals plotseling toenemende inflatie, meer tijd vergen ⁽¹⁵⁾. Bovendien verschilt de manier waarop in het loonvaststellingsproces rekening wordt gehouden met de inflatieverwachtingen per lidstaat. De economische en sociale gevolgen werden echter getemperd door het feit dat de laagste lonen in de lidstaten, waar de bescherming door minimumlonen wordt geregeld in collectieve overeenkomsten, doorgaans relatief hoog waren in vergelijking met de wettelijke minimumlonen in andere EU-landen.

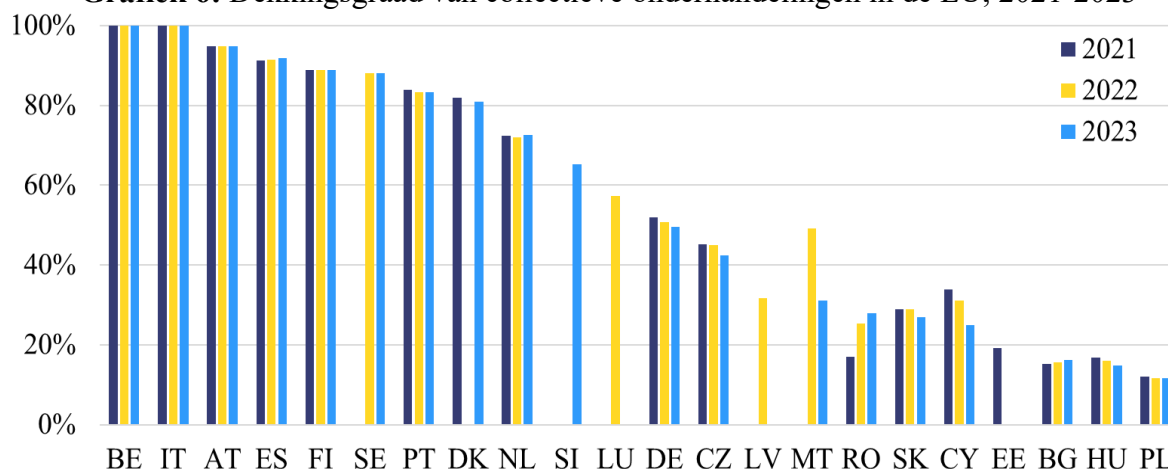
Dekkingsgraad van collectieve onderhandelingen

De dekkinggraad van collectieve onderhandelingen varieert sterk tussen de lidstaten; in sommige lidstaten gelden collectieve overeenkomsten voor alle werknemers en in andere lidstaten voor nog geen vijfde van de werknemers (grafiek 6). In België en in Italië lag de dekkinggraad van collectieve onderhandelingen in 2023 op 100 %, terwijl de dekkinggraad in zes andere lidstaten boven de drempel van 80 % lag, namelijk in Oostenrijk (94,9 %), Spanje (91,8 %), Finland (88,8 %), Zweden (88 %), Portugal (83,3 %) en Denemarken (81 %). Beneden deze drempel viel meer dan de helft van alle werknemers in Nederland (72,6 %), Slovenië (65,3 %) en Luxemburg (57,3 %) onder een collectieve overeenkomst. In Duitsland (49,5 %), Tsjechië (42,4 %), Letland (31,6 %), Malta (31 %), Roemenië (28,0 %), Slowakije (27 %) en Cyprus (24,9 %) viel tussen een vijfde en de helft van de werknemers onder een collectieve overeenkomst. Tot slot werden de laagste dekkinggraden van collectieve onderhandelingen, van minder dan 20 %, gerapporteerd door Estland (19,1 %), Bulgarije

⁽¹⁵⁾ OESO, Employment Outlook (2023).

(16,2 %), Hongarije (14,8 %) en Polen (11,6 %) ⁽¹⁶⁾. Tussen 2021 en 2023 is de dekkinggraad van collectieve onderhandelingen relatief weinig veranderd, behalve in Cyprus, Malta en Roemenië ⁽¹⁷⁾.

Grafiek 6: Dekkingsgraad van collectieve onderhandelingen in de EU, 2021-2023



Opmerking: Kroatie, Frankrijk, Griekenland, Ierland en Litouwen hebben voor geen van de drie jaren gegevens ingediend. Malta heeft voor elk gerapporteerd jaar verschillende gegevensbronnen gebruikt — de loonstructuurenquête voor 2022 en een door het ministerie van Arbeidsverhoudingen uitgevoerde studie voor 2023. Zweden heeft gebruikgemaakt van een andere methode voor de berekening van de dekkinggraad van collectieve onderhandelingen in 2021. Slovenië, Luxemburg, Letland en Estland hebben alleen gegevens voor specifieke jaren verstrekt.

Bron: Door de lidstaten verstrekte informatie.

DEEL II: ACTIEPLANNEN TER BEVORDERING VAN COLLECTIEVE ONDERHANDELINGEN

Er zijn momenteel 18 lidstaten waar de dekkinggraad voor collectieve onderhandelingen onder de drempel van 80 % ligt ⁽¹⁸⁾. Deze lidstaten zijn daarom overeenkomstig artikel 4, lid 2, van de richtlijn verplicht een actieplan op te stellen om collectieve onderhandelingen te bevorderen. In de richtlijn wordt eveneens bepaald dat de actieplannen openbaar worden gemaakt en ter kennis van de Commissie worden gebracht. Hoewel er geen termijn wordt genoemd voor het vaststellen van de actieplannen, kan uit de richtlijn worden afgeleid dat dit zonder onnodige vertraging moet gebeuren.

⁽¹⁶⁾ Vanwege de beschikbaarheid van gegevens heeft de dekkinggraad van collectieve onderhandelingen voor Luxemburg en Letland in deze vergelijking betrekking op het jaar 2022, terwijl de dekkinggraad voor Estland betrekking heeft op het jaar 2021.

⁽¹⁷⁾ In Cyprus komt de gerapporteerde daling overeen met de afname van de in het land waargenomen vakbondsdichtheid op de langere termijn. In Roemenië hangt de gerapporteerde stijging waarschijnlijk samen met zowel institutionele ontwikkelingen, zoals hervormingen van de sociale dialoog, als de meetmethode. De daling in Malta is het gevolg van het gebruik van verschillende gegevensbronnen.

⁽¹⁸⁾ Bulgarije, Cyprus, Duitsland, Estland, Griekenland, Hongarije, Ierland, Kroatie, Letland, Litouwen, Luxemburg, Malta, Nederland, Polen, Roemenië, Slovenië, Slowakije en Tsjechië.

Op 15 juni 2026 had de Commissie het actieplan van twaalf lidstaten ontvangen ⁽¹⁹⁾. De analyse blijft daarom beperkt tot de actieplannen van deze lidstaten. In de zes overige lidstaten ⁽²⁰⁾ zijn momenteel met de sociale partners besprekingen over de actieplannen gaande. De Commissie volgt de stand van zaken in deze landen op de voet en verwacht dat zij in de komende maanden hun actieplan opstellen.

Zoals dit bij de richtlijn wordt vereist, zijn de sociale partners betrokken geweest bij de opstelling van de ontvangen actieplannen ⁽²¹⁾. De meeste lidstaten vermelden in hun actieplannen dat deze zijn opgesteld na raadpleging van de sociale partners ⁽²²⁾ of in overleg met hen ⁽²³⁾, terwijl in de overige gevallen uit publiek beschikbare bronnen kan worden afgeleid dat de sociale partners zijn geraadpleegd ⁽²⁴⁾.

Ze bevatten allemaal een duidelijk tijdschema voor de volledige uitvoering ervan. De meeste aan de Commissie voorgelegde actieplannen moeten binnen vijf jaar worden uitgevoerd ⁽²⁵⁾. Dit komt overeen met de maximale looptijd ervan voordat ze overeenkomstig artikel 4, lid 2, van de richtlijn verplicht moeten worden geactualiseerd. Sommige actieplannen ⁽²⁶⁾ hebben een kortere looptijd, namelijk van twee jaar. Naast het algemene tijdschema gelden voor de meeste actieplannen specifieke termijnen voor elk van de daarin vervatte maatregelen ⁽²⁷⁾.

De ontvangen actieplannen bevatten ook concrete maatregelen om collectieve onderhandelingen te bevorderen. Op grond van de richtlijn mogen de lidstaten zelf bepalen wat de beste manier is om de doelstelling van een geleidelijke uitbreiding van de dekkingsgraad van collectieve onderhandelingen te bereiken. In dit verband kunnen de lidstaten zich laten inspireren door andere niet-bindende EU-instrumenten, zoals de aanbeveling van de Raad betreffende de versterking van de sociale dialoog ⁽²⁸⁾ en richtsnoer 7 van de EU-werkgelegenheidsrichtsnoeren ⁽²⁹⁾.

⁽¹⁹⁾ Bulgarije, Estland, Griekenland, Ierland, Letland, Litouwen, Malta, Nederland, Polen, Roemenië, Slowakije en Tsjechië.

⁽²⁰⁾ Kroatië, Cyprus, Duitsland, Luxemburg, Hongarije en Slovenië.

⁽²¹⁾ Artikel 4, lid 2, van de richtlijn bepaalt dat actieplannen moeten worden vastgesteld na raadpleging van de sociale partners, door middel van een overeenkomst met hen of wanneer de sociale partners daar gezamenlijk om verzoeken, zoals overeengekomen tussen de sociale partners.

⁽²²⁾ Bulgarije, Estland, Griekenland, Ierland, Litouwen, Nederland, Polen en Slowakije.

⁽²³⁾ Tsjechië.

⁽²⁴⁾ Letland, Malta en Roemenië.

⁽²⁵⁾ Dit is het geval voor de actieplannen van Bulgarije, Griekenland, Ierland, Malta, Polen, Roemenië, Slowakije en Tsjechië, die uiterlijk in 2030 moeten zijn uitgevoerd. In het actieplan van Litouwen, dat eerder is opgesteld dan dat van de overige lidstaten (2024), wordt een uitvoeringstermijn van vier jaar voorzien (van 2024 tot 2028).

⁽²⁶⁾ Estland, Letland en Nederland.

⁽²⁷⁾ Met uitzondering van Estland, Letland en Malta, die alleen een algemeen tijdschema hebben vastgesteld.

⁽²⁸⁾ Aanbeveling van de Raad van 12 juni 2023 over de versterking van de sociale dialoog in de Europese Unie (C/2023/1389), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023H01389>.

⁽²⁹⁾ Besluit (EU) 2024/3134 van de Raad van 2 december 2024 betreffende richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202403134.

De in de actieplannen opgenomen concrete maatregelen ter bevordering van collectieve onderhandelingen kunnen op basis van hun voornaamste doel in de volgende zes hoofdcategorieën worden ingedeeld:

- 1) **versterking van de capaciteit van de sociale partners.** Deze maatregelen zijn bedoeld om de sociale partners in staat te stellen doeltreffender deel te nemen aan collectieve onderhandelingen op alle niveaus. Ze omvatten vaak opleiding, ontwikkeling van vaardigheden en uitwisseling van kennis. Negen van de twaalf lidstaten nemen in hun actieplannen dergelijke maatregelen op ⁽³⁰⁾;
- 2) **verbetering van het regelgevingskader voor collectieve onderhandelingen.** Maatregelen in deze categorie zijn gericht op het wegnemen van wettelijke en procedurele obstakels, het verduidelijken van rechten en plichten van sociale partners, en het mogelijk maken van onderhandelingen op de juiste niveaus (bv. door het vergemakkelijken van collectieve onderhandelingen op sectoraal niveau of in het kader van nieuwe vormen van werk). De meeste actieplannen omvatten dit soort maatregelen ⁽³¹⁾;
- 3) **bewustwording en het onder de aandacht brengen van de voordelen van collectief onderhandelen.** Deze maatregelen zijn bedoeld om informatieve en culturele barrières bij werknemers, werkgevers en het bredere publiek weg te nemen. Ze bestaan uit voorlichtingscampagnes, publicaties of webportalen. In tien van de twaalf actieplannen zijn maatregelen van deze categorie opgenomen ⁽³²⁾;
- 4) **verbetering van de verzameling, de monitoring en de transparantie van gegevens over collectieve onderhandelingen.** Deze categorie verwijst naar maatregelen en instrumenten zoals registers van collectieve overeenkomsten, statistieken over de dekking en regelmatige verslaglegging inzake collectieve overeenkomsten en de dekking ervan. Tien actieplannen bevatten dit soort maatregelen ⁽³³⁾;
- 5) **prikkels en ondersteuningsmechanismen om collectief onderhandelen te bevorderen.** Enkele voorbeelden uit de verschillende actieplannen in deze categorie zijn de invoering van belastingprikkels voor bedrijven die een collectieve overeenkomst hebben of de oprichting van gespecialiseerde eenheden bij de sociale partners om ondersteuning en methodologische richtsnoeren te bieden bij onderhandelingen over collectieve overeenkomsten. Zeven actieplannen bevatten maatregelen in deze categorie ⁽³⁴⁾;
- 6) **mechanismen voor handhaving en geschillenbeslechting.** Deze maatregelen omvatten het versterken van de rol van arbeidsinspecties bij de handhaving van collectieve arbeidsovereenkomsten en het bieden van extra opleiding en middelen aan

⁽³⁰⁾ Bulgarije, Griekenland, Ierland, Litouwen, Malta, Polen, Roemenië, Slowakije en Tsjechië.

⁽³¹⁾ Bulgarije, Estland, Griekenland, Ierland, Letland, Litouwen, Malta, Nederland, Polen, Slowakije en Tsjechië.

⁽³²⁾ Bulgarije, Estland, Ierland, Letland, Litouwen, Nederland, Polen, Roemenië, Slowakije en Tsjechië.

⁽³³⁾ Bulgarije, Estland, Griekenland, Ierland, Letland, Litouwen, Nederland, Roemenië, Slowakije en Tsjechië.

⁽³⁴⁾ Bulgarije, Ierland, Letland, Litouwen, Nederland, Polen en Roemenië.

bemiddelaars en arbiters. Dit soort maatregelen komt voor in de actieplannen van zes lidstaten ⁽³⁵⁾.

Het bij dit verslag gevoegde werkdocument van de diensten van de Commissie bevat een gedetailleerdere beschrijving van de maatregelen waarin de actieplannen voor elk van deze categorieën voorzien.

Beoordeling van de actieplannen door de Commissie

Van alle ontvangen actieplannen kan worden gesteld dat ze formeel voldoen aan de wettelijke vereisten van artikel 4, lid 2, van de richtlijn. Ze zijn alle opgesteld met betrokkenheid van de sociale partners en bevatten zowel een duidelijk tijdschema als een aantal concrete maatregelen om de dekkingsgraad van collectieve onderhandelingen te verhogen.

De doeltreffendheid van de actieplannen moet worden beoordeeld in het licht van de specifieke kenmerken van het betreffende nationale systeem voor collectieve onderhandelingen. In overeenstemming met de richtlijn wordt met de actieplannen gestreefd naar een geleidelijke verhoging van de dekkingsgraad van collectieve onderhandelingen. Er bestaat echter geen standaardmethode om de doeltreffendheid van maatregelen ter bevordering van collectieve onderhandelingen vooraf te beoordelen, aangezien dit sterk zal afhangen van de uitvoering ervan in de praktijk. Bovendien moet in elk geval rekening worden gehouden met nationale tradities en praktijken op het gebied van sociale dialoog.

Uiteindelijk zal de doeltreffendheid van de actieplannen tot uiting komen in de ontwikkeling van de dekkingsgraad van collectieve onderhandelingen in de komende jaren. In dit opzicht is het nog te vroeg om voor elk actieplan conclusies te trekken ten aanzien van de kans van slagen ervan wat betreft het verhogen van de dekkingsgraad.

Tegelijkertijd kunnen er nu reeds enkele voorlopige constatering rond beste praktijken worden gemaakt:

- **gedetailleerdheid van institutionele maatregelen.** In de meeste actieplannen worden de beoogde maatregelen op het gebied van bewustwording en informatievoorziening concreet beschreven ⁽³⁶⁾, wat kan bijdragen aan een gunstiger klimaat voor collectieve onderhandelingen. Ze zijn echter veelal minder duidelijk wat betreft het verklaren van de in de toekomst in te voeren institutionele veranderingen in het kader van collectieve onderhandelingen ⁽³⁷⁾. Aangezien institutionele maatregelen dikwijls een rechtstreeks positief effect hebben op de dekkingsgraad van collectieve onderhandelingen, verdient het de voorkeur om deze in alle actieplannen concreter te formuleren;
- **tijdschema voor de uitvoering.** Alle actieplannen bevatten een algemeen tijdschema voor de uitvoering ervan, maar sommige bevatten geen specifieke termijnen voor elke

⁽³⁵⁾ Bulgarije, Griekenland, Ierland, Nederland, Roemenië en Slowakije.

⁽³⁶⁾ Zoals bewustwordingscampagnes, initiatieven voor het verzamelen van gegevens of openbare registers van collectieve overeenkomsten.

⁽³⁷⁾ Sommige lidstaten, zoals Bulgarije en Griekenland, vermelden specifiek de inhoud van de beoogde wijzigingen in de regelgeving; andere, zoals Letland, Litouwen of Slowakije, laten het meer open en geven geen enkele aanwijzing over de mogelijke inhoud van die wijzigingen of verwijzen slechts naar de noodzaak van verdere studies en analyses.

daarin vervatte afzonderlijke maatregel ⁽³⁸⁾. In dit opzicht kan het vaststellen van tussentijdse termijnen en mijlpalen als een goede praktijk worden beschouwd, aangezien dit kan helpen om een gestage vooruitgang te waarborgen en een betere monitoring van de uitvoering mogelijk te maken;

- **betrokkenheid van de sociale partners bij de monitoring van de uitvoering.** Hoewel alle actieplannen verwijzingen naar de monitoring van de uitvoering ervan bevatten (in sommige gevallen met gedetailleerde indicatoren), voorzien slechts enkele ervan uitdrukkelijk in de betrokkenheid van de sociale partners bij deze taak ⁽³⁹⁾. Ook dit wordt als een goede praktijk beschouwd, aangezien de sociale partners meestal in een positie verkeren waarin zij kunnen beoordelen of de maatregelen in het actieplan in de praktijk correct worden uitgevoerd.

CONCLUSIE

Tussen 2021 en 2023 gingen de wettelijke minimumlonen in alle lidstaten naar omhoog. In ongeveer de helft van de lidstaten zorgden de verhogingen voor een compensatie van het verlies aan koopkracht door de hoge inflatie. De minimumlonen stegen ook sterker in landen waar ze lager waren, wat bijdroeg tot de opwaartse convergentie van de minimumlonen, in overeenstemming met de doelstellingen van de richtlijn.

In lidstaten waar de bescherming door minimumlonen uitsluitend door middel van collectieve arbeidsovereenkomsten wordt geregeld, liepen de collectief overeengekomen laagste lonen aanzienlijk uiteen. In de meeste landen bleven de verhogingen van de collectief overeengekomen laagste lonen tijdens de referentieperiode achter bij de inflatie. Dit werd echter gedeeltelijk verzacht door het feit dat deze lonen over het algemeen relatief hoger lagen dan die in landen met wettelijke minimumlonen.

Er zijn momenteel 18 lidstaten waar de dekkinggraad voor collectieve onderhandelingen onder de drempel van 80 % ligt. Deze lidstaten zijn daarom overeenkomstig de richtlijn verplicht een actieplan op te stellen om collectieve onderhandelingen te bevorderen. Op 15 juni 2026 had de Commissie evenwel slechts van twaalf lidstaten een actieplan ontvangen.

De aan de Commissie meegedeelde actieplannen voldoen aan de vereisten van de richtlijn. Ze zijn opgesteld met de betrokkenheid van de sociale partners en bevatten zowel concrete maatregelen ter bevordering van collectieve onderhandelingen als een duidelijk tijdschema voor de uitvoering ervan. Een voorlopige beoordeling heeft een aantal beste praktijken aan het licht gebracht, zoals de invoering van gedetailleerde toelichtingen bij de geplande institutionele maatregelen. De lidstaten kunnen met deze elementen rekening houden bij de toekomstige evaluatie en actualisering van hun actieplannen.

De Commissie is voornemens het effect van de actieplannen op de ontwikkeling van de dekkinggraad van collectieve onderhandelingen in de betrokken lidstaten op de voet te volgen en zal de doeltreffendheid van deze actieplannen opnieuw beoordelen in haar volgende

⁽³⁸⁾ Dit is het geval voor de actieplannen van Estland, Letland en Malta.

⁽³⁹⁾ Griekenland, Tsjechië, Slowakije, Polen en Roemenië.

periodieke verslag aan het Europees Parlement en de Raad overeenkomstig artikel 10, lid 3, van de richtlijn.