

# DE EUROPESE PIJLER VAN SOCIALE RECHTEN: EEN TOEGEVOEGDE WAARDE VOOR DE SOCIALE RECHTEN OP EUROPEES NIVEAU?

DOOR | JOREN DEHOND\* en GUIDO VAN LIMBERGHEN\*\*

\*Master in de Rechten, afstudeerrichting Sociaal Recht, Vrije Universiteit Brussel

\*\*Professor, Faculteit Recht en Criminologie, Vrije Universiteit Brussel

## 1. INLEIDING

Om het Europees sociaal beleid een nieuw leven in te blazen, stelde de Europese Commissie op 26 april 2017 de Europese Pijler van Sociale Rechten (hierna: 'de Pijler') voor. De Pijler is geen juridisch bindend instrument en bestaat uit twee verschillende vormen van *soft law* met een identieke inhoud. Enerzijds is er de aanbeveling van de Europese Commissie<sup>1</sup> en anderzijds de gezamenlijke afkondiging van de Pijler door het Europees Parlement, de Raad en de Commissie.<sup>2</sup> Ondanks de niet-bindende vorm trachten de instellingen via de gezamenlijke afkondiging, een bekrachtiging van de Pijler op het hoogste Europese niveau, de voorgenomen brede politieke steun te garanderen.<sup>3</sup> De Pijler bevat 20 rechten en beginselen (verder in het artikel zal de term 'principe' gebruikt worden) die verdeeld zijn over 3 assen. De eerste as omvat rechten in verband met 'gelijke kansen en toegang tot de arbeidsmarkt', een tweede gaat over 'billijke arbeidsvoorwaarden' en de derde en meest uitgebreide as behelst de 'sociale bescherming en inclusie'.

Samen met de afkondiging van de Europese Pijler stelde de Europese Unie (EU) enkele andere documenten op. Er is bijvoorbeeld het Werkdocument van de Commissie inzake de oprichting van een Europese pijler van sociale rechten<sup>4</sup>, waarin de inhoud van elk principe wordt besproken. Voor heel wat principes had de Commissie concrete implementatiemaatregelen gepland. Met dit werkdocument kan de Europese Pijler van Sociale Rechten gezien worden als een groter pakket of zelfs een agenda of een proces.<sup>5</sup>

(1) Aanbeveling Commissie nr. 2017/761, 26 april 2017 over de Europese pijler van sociale rechten, *Pb. L.* 29 april 2017, afl. 113, 56 (hierna: Aanbeveling over de Europese pijler van sociale rechten).

(2) Gemeenschappelijke Verklaring van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie nr. 428/09, Interinstitutionele proclamatie betreffende de Europese pijler van sociale rechten, *Pb. C.* 13 december 2017, afl. 428, 10, overweging 14 (hierna: Interinstitutionele proclamatie betreffende de Europese pijler van sociale rechten).

(3) De Becker, E. en Schoukens, P., De Europese Pijler van Sociale Rechten: een eerste evaluatie, *TRA*, afl. 11, (3) 4, 2017.

(4) Werkdocument van de diensten van de Commissie (Comm.) bij de mededeling inzake de oprichting van een Europese pijler van sociale rechten, 26 april 2017, SWD(2017)201 def.

(5) Garben, S., The European Pillar of Social Rights: Effectively Addressing Displacement?, *EuConst.*, afl. 14(1), (210) 216, 2018.

Daarnaast werd het Sociaal Scorebord ontwikkeld, dat als referentiekader dient om de uitvoering en de vooruitgang van de Pijler op nationaal niveau in de gaten te houden. De controle gebeurt op een concrete, veelzijdige en objectieve manier, met de bedoeling dit toegankelijk te maken voor de EU-burgers. Het Scorebord wordt gebruikt in de cyclus van het Europees Semester.<sup>6</sup> Bovendien lanceerde de Europese Commissie enkele nieuwe initiatieven die refereerden aan de Pijler. Zo deed de Commissie bijvoorbeeld een voorstel voor een richtlijn betreffende transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden<sup>7</sup> en een richtlijn inzake de *work-life balance* van ouders en personen met zorgverantwoordelijkheden.<sup>8</sup>

Deze bijdrage is gebaseerd op een uitgebreider onderzoek met betrekking tot de Europese Pijler van Sociale Rechten, dat werd afgerond in mei 2020. Recente ontwikkelingen, zoals het nieuwe actieplan en de Verklaring van Porto worden daarom wel kort vermeld, maar vielen buiten het oorspronkelijke onderzoek. In de eerste plaats werd onderzocht welke elementen er reeds voortkwamen uit de Pijler. De uitvoering van de Pijler in de praktijk is zeer belangrijk omwille van het niet-juridisch bindende karakter. Dit artikel geeft de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek weer, het heeft niet als doel een exhaustief overzicht te bieden. Hoewel er voor de lidstaten en de sociale partners een belangrijke rol is weggelegd, wordt in dit artikel vooral deze van de Europese Unie besproken. Daarnaast staat het artikel stil bij de mogelijkheid van een gedwongen uitvoering van de Pijler. Niet-bindend betekent natuurlijk niet dat er geen juridische gevolgen kunnen aan verbonden worden. Ten slotte wordt de Pijler als grondrechtencatalogus besproken. Op Europees niveau blijft het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (hierna: 'het Handvest') immers de belangrijkste grondrechtencatalogus. Er wordt daarom bekeken welke waarde de Pijler toevoegt als verzameling van sociale rechten. Dit slotstuk vormde tevens het belangrijkste onderdeel van het gevoerde onderzoek.

## 2. DE UITVOERING VAN DE PIJLER

### 2.1. BEVOEGDHEDEN MET BETREKKING TOT DE EUROPESE PIJLER VAN SOCIALE RECHTEN

Omwille van de vorm waarin hij is afgekondigd, wijst de Pijler meer op een belofte dan op een bindende toezegging om een meer substantiële sociale dimensie binnen de EU te ontwikkelen.<sup>9</sup> In de preambule staat het volgende te lezen: "*De beginselen en rechten juridisch afdwingbaar maken, vereist eerst specifieke maatregelen of wetgeving, die op het passende niveau moeten worden vastgesteld*". Dit betekent dat een vertaling naar

(6) X, *The Social Scoreboard*, Europese Commissie, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=89&furtherNews=yes&newsId=9163&langId=en> (raadpleging 17 april 2020).

(7) Voorstel (Comm.) voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden in de Europese Unie, 21 december 2017, COM(2017)797 def - 2017/0355 (COD).

(8) Voorstel (Comm.) voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het evenwicht tussen werk en privéleven voor ouders en mantelzorgers en tot intrekking van Richtlijn 2010/18/EU van de Raad, 26 april 2017, COM(2017)253 def - 2017/0085 (COD).

(9) Aranguiz, A., Social mainstreaming through the European pillar of social rights: Shielding 'the social' from 'the economic' in EU policymaking, *EJSS*, afl. 20(4), (341) 349, 2018.

wetgevende of niet-wetgevende initiatieven op het niveau van de Europese Unie of van de lidstaten noodzakelijk is.<sup>10</sup>

De omzetting van de Pijler in de praktijk is een gedeelde bevoegdheid, gedragen door de politieke inzet en verantwoordelijkheid van de betrokken actoren. De Unie en de lidstaten hebben zich verbonden om binnen hun respectieve bevoegdheden de Pijler uit te voeren. Hierbij moet er aandacht zijn voor de verschillende sociaal-economische contexten en de verschillen tussen de nationale stelsels. De uitvoering hiervan moet natuurlijk gebeuren in overeenstemming met het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel.<sup>11</sup> Wat de bevoegdheden van de Unie betreft, kan de afkondiging van de Pijler geenszins een uitbreiding van de bestaande bevoegdheden inhouden. De uitvoering moet in overeenstemming blijven met de bevoegdheidsverdeling zoals vastgelegd in de verdragen.<sup>12</sup> Een belangrijke taak is weggelegd voor de sociale partners op alle niveaus. Zij spelen een essentiële rol bij het in de praktijk brengen van de Pijler.<sup>13</sup>

## **2.2. DE EUROPESE UNIE SPEELT EEN BELANGRIJKE ROL BIJ DE UITVOERING VAN DE PIJLER**

Hoewel de lidstaten en de sociale partners de eerste verantwoordelijken voor de uitvoering van de Pijler worden, ligt in dit artikel de focus op de Europese Unie, want ook zij kan stappen zetten om de Pijler te implementeren. Hiervoor heeft de EU instrumenten in verschillende soorten en maten ter beschikking. Hieronder worden de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek besproken.

### **2.2.1. Politieke steun**

Ten eerste spraken de verschillende instellingen van de EU op de sociale top van 17 november 2017 hun steun uit voor de Pijler. Deze steun werd bevestigd door huidig Commissievoorzitter Ursula Von der Leyen. In haar politieke richtlijnen geeft zij aan dat ze verder wil gaan met het implementeren van de Pijler.<sup>14</sup> Begin 2021 werd bovendien een nieuw actieplan voor de Europese Pijler van Sociale Rechten voorgesteld met concrete implementatiemaatregelen en doelstellingen.<sup>15</sup>

### **2.2.2. EU-wetgeving op punt stellen**

#### *a) Sociale wetgeving*

Het efficiëntste middel om de Pijler uit te voeren op Europees niveau bestaat erin de supranationale wetgeving te actualiseren en aan te vullen.<sup>16</sup> Op dit gebied heeft de Unie niet stilgezeten. Op 20 juni 2019 werd de nieuwe richtlijn betreffende transparante

(10) De Becker, E. en Schoukens, P., De Europese Pijler van Sociale Rechten: een eerste evaluatie, *TRA*, afl. 11, (3) 4, 2017.

(11) Interinstitutionele proclamatie betreffende de Europese pijler van sociale rechten, overweging 17.

(12) Interinstitutionele proclamatie betreffende de Europese pijler van sociale rechten, overweging 18.

(13) Interinstitutionele proclamatie betreffende de Europese pijler van sociale rechten, overweging 20.

(14) X, *A Union that strives for more. My agenda for Europe*, Europese Commissie, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf) (raadpleging 26 november 2019).

(15) X, *De Europese pijler van sociale rechten: van de theorie naar de praktijk*, Europese Commissie, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/ip\\_21\\_820](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/ip_21_820) (raadpleging 5 juni 2021).

(16) Med. (Comm.) concerning Establishing a European Pillar of Social Rights, 26 april 2017, COM(2017)250 def, 9.

en voorspelbare arbeidsvoorwaarden aangenomen door het Europees Parlement en de Raad.<sup>17</sup> Deze richtlijn vervangt de bestaande richtlijn 91/533/EEG, die met ingang van 1 augustus 2022 wordt ingetrokken. De nieuwe richtlijn is gegroeid uit de vaststelling dat de werkwereld veranderingen ondergaat, waardoor het noodzakelijk is om nieuwe rechten te creëren of de reeds bestaande rechten te actualiseren.<sup>18</sup> Deze richtlijn zet de principes 5 ('Veilige en flexibele werkgelegenheid') en 7 ('Informatie over arbeidsvoorwaarden en bescherming bij ontslag') uit de Pijler om in de praktijk.<sup>19</sup>

Op dezelfde dag keurden het Europees Parlement en de Raad tevens een richtlijn goed in verband met het evenwicht tussen werk en privéleven voor ouders en mantelzorgers.<sup>20</sup> De richtlijn moet ervoor zorgen dat deze personen beter in staat zijn om hun werk- en privéleven op een degelijke manier te managen. Bedrijven moeten hier voordeel uit halen, omdat ze kunnen rekenen op meer gemotiveerde werknemers.<sup>21</sup> Door deze richtlijn worden de principes van de gelijkheid tussen mannen en vrouwen en het evenwicht tussen werk en privéleven (principes 2 en 9) uit de Pijler bekrachtigd.<sup>22</sup>

Naast bovenstaande wetgeving bestaan er andere richtlijnen, die niet naar de Pijler verwijzen, maar wel principes uit de Pijler omzetten. Zo kwam er een richtlijn betreffende de toegankelijkheidsvoorschriften voor producten en diensten tot stand op 17 april 2019. Deze wetgeving is beter bekend als de Europese Toegankelijkheidswet.<sup>23</sup> De richtlijn focust zich op personen met een beperking en ligt in lijn met principes 17 ('Inclusie van personen met een handicap') en 20 ('Toegang tot essentiële diensten') van de Pijler.<sup>24</sup> Bovendien kwam er wetgeving die een richtlijn uit 2004 betreffende de bescherming van de werknemers tegen de risico's van blootstelling aan carcinogene of mutagene agentia op het werk herzag.<sup>25</sup> De richtlijn zet principe 10 ('Een gezonde,

(17) Richtlijn Europees Parlement en Raad nr. 2019/1152, 20 juni 2019 betreffende transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden in de Europese Unie, *Pb. L.* 11 juli 2019, afl. 186, 105 (hierna: Richtlijn 2019/1152).

(18) Hendrickx, F., *Transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden: nieuwe regels voor het arbeidsrecht*, *Arbeid.J.*, nr. 3, 2019, <https://arbeidsrechtjournal.be/transparante-en-voorspelbare-arbeidsvoorwaarden-nieuwe-regels-voor-het-arbeidsrecht/>.

(19) Preambule 2 en 3, Richtlijn 2019/1152.

(20) Richtlijn Europees Parlement en Raad nr. 2019/1158, 20 juni 2019 betreffende het evenwicht tussen werk en privéleven voor ouders en mantelzorgers en tot intrekking van Richtlijn 2010/18/EU van de Raad, *Pb. L.*, 12 juli 2019, afl. 188, 79 (hierna: Richtlijn 2019/1158).

(21) X, *Beter evenwicht tussen werk en privé voor ouders en mantelzorgers in EU: Raad keurt nieuwe regels goed*, Raad van de Europese Unie, <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2019/06/13/better-work-life-balance-for-parents-and-carers-in-the-eu-council-adopts-new-rules/> (raadpleging 26 november 2019).

(22) Preambule 9, Richtlijn 2019/1158.

(23) Richtlijn Europees Parlement en Raad nr. 2019/882, 17 april 2019 betreffende de toegankelijkheidsvoorschriften voor producten en diensten, *Pb. L.*, 7 juni 2019, afl. 151, 70 (hierna: Europese Toegankelijkheidswet).

(24) Lelie, P. en Van Dam, R., *De Europese Pijler van Sociale Rechten, twee jaar na de lancering*, *De gids op maatschappelijk gebied*, afl. 7, (21) 25, 2019.

(25) Richtlijn Europees Parlement en Raad nr. 2019/130, 16 januari 2019 tot wijziging van Richtlijn 2004/37/EG betreffende de bescherming van de werknemers tegen de risico's van blootstelling aan carcinogene of mutagene agentia op het werk, *Pb. L.*, 31 januari 2019, afl. 30, 112 (hierna: Richtlijn nr. 2019/130).

veilige en goed aangepaste werkomgeving en gegevensbescherming<sup>26</sup>) om in de praktijk.<sup>26</sup> Tevens kan worden verwezen naar de herziening van de richtlijn in verband met de detachering van werknemers, die principe 3 ('Gelijke kansen') uit de Pijler omzet.<sup>27</sup>

#### *b) Zachte beleidscoördinatie*

Een voorbeeld van zachte beleidscoördinatie, vinden we terug in het voorstel tot aanbeveling met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen.<sup>28</sup> Op 8 november 2019 werd deze aanbeveling als uitvloeisel van de Pijler aangenomen en zet principe 12 van de Pijler<sup>29</sup> om in de praktijk.<sup>30</sup> De aanbeveling heeft betrekking op alle atypische vormen van werk en moedigt aan om voor de verschillende arbeidsvormen een passende sociale bescherming te voorzien. Dit is niet evident, omdat deze vormen van werk niet op eenzelfde manier georganiseerd zijn, vergeleken met het traditionele standaardwerk. De meeste socialezekerheidsstelsels gebruiken het standaardwerk als basismodel. Een essentieel principe in de aanbeveling is het neutrale karakter van de arbeidssituatie van de werknemer of zelfstandige. Dit wil zeggen dat de basisprincipes van de sociale zekerheid zo moeten worden georganiseerd dat ze gelijk zijn voor alle werknemers en zelfstandigen, ongeacht het type werk dat ze uitvoeren of het eventuele statuut van het geleverde werk.<sup>31</sup>

#### *c) Naar een Europees minimumloon?*

Enkele sociaal-rechtelijke materies zijn uitgesloten van de bevoegdheden van de Unie. Dit komt omdat er in de politieke en juridische behandeling van deze materies grote verschillen bestaan tussen de lidstaten. Artikel 153, vijfde lid VWEU bepaalt in die zin dat de EU bijvoorbeeld niet kan optreden inzake de beloning. Toch heeft de Unie van de Pijler als *soft law*-instrument gebruik gemaakt om deze uitgesloten materie op te nemen onder principe 6 ('Loon'). De EU ijvert voor een billijk loon, een toereikend niveau van de minimumlonen en een transparante en voorspelbare manier voor de vaststelling van de lonen. Het werkdocument van de Commissie bevestigt uitdrukkelijk dat de lidstaten en de sociale partners verantwoordelijk blijven voor de bepaling van de loonontwikkeling.

Op 14 januari 2020 lanceerde de Europese Commissie echter een eerste fase van consultatie van de sociale partners op basis van artikel 154 VWEU over het nemen van

(26) Lelie, P. en Van Dam, R., De Europese Pijler van Sociale Rechten, twee jaar na de lancering, *De gids op maatschappelijk gebied*, afl. 7, (21) 25, 2019.

(27) Richtlijn Europees Parlement en Raad nr. 2018/957, 28 juni 2018 tot wijziging van Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten, *Pb. L.*, 9 juli 2018, afl. 173, 16; P. Lelie, P. en Van Dam, R., De Europese Pijler van Sociale Rechten, twee jaar na de lancering, *De gids op maatschappelijk gebied*, afl. 7, (21) 25, 2019.

(28) Voorstel (Comm.) for a Council Recommendation on access to social protection for workers and the self-employed, 13 maart 2018, COM(2018)132 def; Schoukens, P., Barrio, A. en Montebovi, S., The EU social pillar: An answer to the challenge of the social protection of platform workers?, *EJSS*, (219) 224, 2018.

(29) "Ongeacht de aard en de duur van hun arbeidsrelatie hebben werknemers en, onder vergelijkbare voorwaarden, zelfstandigen recht op adequate sociale bescherming."

(30) Aanbeveling Raad met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen, 8 november 2019, *Pb. C.*, 15 november 2019, afl. 387, 1.

(31) Schoukens, P., Barrio, A. en Montebovi, S., The EU social pillar: An answer to the challenge of the social protection of platform workers?, *EJSS*, (219) 224, 2018.

mogelijke actie in verband met eerlijke minimumlonen.<sup>32</sup> In haar voorstel refereert de Commissie aan de fundamentele sociale functie van minimumlonen bij het bevorderen van de sociale samenhang en het voorkomen van armoede onder de werkenden.<sup>33</sup> In deze zin liggen de besprekingen in lijn met principe 6 van de Pijler. De uitvoering van dit voornemen is natuurlijk niet zo simpel. Werkgeversorganisatie BusinessEurope is bijvoorbeeld fel gekant tegen Europese wetgeving omtrent minimumlonen. Zij vinden dat loonbepaling best door sociale partners op nationaal niveau kan gebeuren.<sup>34</sup>

Niettemin heeft de Commissie op 28 oktober 2020 een voorstel ingediend voor een richtlijn betreffende toereikende minimumlonen. Naast principe 6, beoogt de richtlijn ook principes 2 ('Gelijkheid van mannen en vrouwen'), 3 ('Gelijke kansen') en 8 ('Sociale dialoog en betrokkenheid van werknemers') tot uitvoering te brengen. De algemene doelstelling van deze richtlijn is de bescherming van werknemers door toereikende minimumlonen die een waardig bestaan mogelijk maken.<sup>35</sup> Hoewel er over wordt gediscuteerd of de Commissie de bevoegdheid heeft om dergelijk initiatief te nemen, lijkt ze met dit voorstel op de goede weg. De bindende richtlijn wordt namelijk gezien als voldoende flexibel, houdt rekening met de bijzonderheden van de sociale dialoog en zorgt voor de effectieve uitvoering van de rechten uit de Pijler.<sup>36</sup>

### 2.2.3. Betere handhaving van EU-wetgeving

Het lanceren van de Pijler bracht een nieuwe kans om de uitvoering en handhaving van het bestaande acquis te verbeteren. Dit houdt in dat de instellingen zich meer zouden focussen op de voorlichting over de rechten, op betere handhavingsmechanismen en op beter advies bij de uitlegging. De Europese Commissie heeft aangegeven waar de EU zelf initiatief moet nemen met het oog op de handhaving.<sup>37</sup> Voorbeelden van de actiegebieden zijn enerzijds de Europese agenda voor de deeleconomie<sup>38</sup> en anderzijds de interpretatieve mededeling over de arbeidstijdenrichtlijn.<sup>39</sup> De EU geeft tevens aan dat ze uitgebreide wetgeving heeft ontwikkeld op het gebied van het vrij verkeer van werknemers, hun detachering en de coördinatie van de sociale zekerheid. Ze beseft

(32) Consultation Document (Comm.) First phase consultation of Social Partners under Article 154 TFEU on a possible action addressing the challenges related to fair minimum wages, 14 januari 2020, C(2020)83 def, 1.

(33) Müller, T. en Schulten, T., *The European minimum wage on the doorstep*, European Trade Union Institute, 1, 2020, <https://www.etui.org/Publications2/Policy-Briefs/European-Economic-Employment-and-Social-Policy/The-European-minimum-wage-on-the-doorstep>.

(34) X, EU can only deliver for people if the economy works well, *BusinessEurope*, <https://www.besuisseurope.eu/publications/eu-can-only-deliver-people-if-economy-works-well> (raadpleging 25 februari 2020); BusinessEurope, 18 december – persoonlijke communicatie, 2019.

(35) Voorstel (Comm.) voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende toereikende minimumlonen in de Europese Unie, 28 oktober 2020, COM(2020)682 def.

(36) Pena-Casas, R. en Ghailani, D., Chapter 7. A European minimum wage framework: the solution to the ongoing increase in in-work poverty in Europe?, in *Social policy in the European Union: state of play 2020*, Brussel, European Trade Union Institute, 133-153, 2020.

(37) Med. (Comm.) concerning Establishing a European Pillar of Social Rights, 26 april 2017, COM(2017)250 def, 10.

(38) Med. (Comm.) Een Europese agenda voor de deeleconomie, 2 juni 2016, COM(2016)356 def.

(39) Interpretatieve Med. (Comm.), 24 mei 2017 over Richtlijn 2003/88/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd, *Pb. C.* 24 mei 2017, afl. 165, 1.

echter ook dat de naleving en de handhaving van deze regels essentieel zijn om het vertrouwen in de interne markt niet in gevaar te brengen.<sup>40</sup>

Jean-Claude Juncker gaf daarom in zijn State of the Union van 2017 aan dat regels met betrekking tot de arbeidsmobiliteit op een eerlijke, gemakkelijke en efficiënte manier moeten worden geïmplementeerd door een Europese inspectie- en handhavinginstelling.<sup>41</sup> Hij lanceerde tevens een voorstel tot instelling van een Europese Arbeidsautoriteit. Dit voorstel maakt deel uit van de Europese Pijler.<sup>42</sup> De Commissie, het Parlement en de Raad bereikten hierover in februari 2019 een voorlopig akkoord. De Arbeidsautoriteit, die vanaf eind 2020 zijn hoofdzetel in Bratislava zal krijgen, moet volledig operationeel zijn in 2024.<sup>43</sup> Naast de algemene doelstelling, stelt het initiatief ook drie specifieke doelstellingen voorop. Werknemers en hun werkgevers moeten in de eerste plaats een betere toegang krijgen tot de informatie over hun rechten en hun plichten in verband met de arbeidsmobiliteit en de coördinatie van de sociale zekerheid. Ten tweede moet de Arbeidsautoriteit de samenwerking tussen de verschillende nationale instanties bij de handhaving van het Unierecht versterken. Dit kan onder meer gebeuren door gezamenlijke inspecties te faciliteren. Ten slotte moet de instelling zorgen voor bemiddeling tussen de verschillende instanties bij discussies en bij grensoverschrijdende verstoringen van de arbeidsmarkt. Een voorbeeld van zo een situatie is de herstructurering van een onderneming, die gevolgen zal hebben in verschillende lidstaten.<sup>44</sup>

### 3. EEN GEDWONGEN UITVOERING VAN DE PIJLER?

#### 3.1. DE PIJLER ALS *SOFT LAW*-INSTRUMENT

Er zijn twee redenen waarom de EU ervoor opteerde om een *soft law*-instrument te hanteren. Ten eerste zijn niet-bindende instrumenten vaak gebruikt op sociaal vlak, maar ook in andere domeinen waar het beleid van de lidstaten niet op één lijn ligt. Ten tweede stellen de lidstaten en de Commissie dat enkele van de principes uit de Pijler nationale bevoegdheden zijn, wat het voor de EU moeilijker maakt om hard recht tot stand te brengen.<sup>45</sup>

(40) Voorstel (Comm.) voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van een Europese Arbeidsautoriteit, 13 maart 2018, COM(2018)131 def.

(41) X, State of the Union 2017, Europese Commissie, 13, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/state-union-2017-brochure\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/state-union-2017-brochure_en.pdf).

(42) Lukács Gellérné, É., European Labour Authority – The guardian of posting within the EU?, *Hungarian Labour Law E-Journal*, afl. 1, 3, 2018, [http://www.hlj.hu/letolt/2018\\_1\\_a/A\\_01\\_GellerneLukacs\\_hlj\\_2018\\_1.pdf](http://www.hlj.hu/letolt/2018_1_a/A_01_GellerneLukacs_hlj_2018_1.pdf).

(43) X, European Labour Authority, Europese Commissie, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1414&clangId=en> (raadpleging 27 november 2019).

(44) Werkdocument van de diensten van de Commissie (Comm.) Samenvatting van de Effectbeoordeling bij Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van een Europese Arbeidsautoriteit, 13 maart 2018, SWD(2018)69 def.

(45) Rasnača, Z. en Theodoropoulou, S., *Strengthening the EU's social dimension: using the EMU to make the most out of the Social Pillar*, European Trade Union Institute, 3, 2017, <https://www.etui.org/Publications2/Policy-Briefs/European-Economic-Employment-and-Social-Policy/Strengthening-the-EU-s-social-dimension-using-the-EMU-to-make-the-most-out-of-the-Social-Pillar>.

Een aanbeveling van de Commissie wordt vaker gebruikt en is door de verdragen geregeld. De Commissie heeft in artikel 292 VWEU de bevoegdheid gekregen om in bepaalde specifieke gevallen aanbevelingen aan te nemen. Overeenkomstig artikel 288 VWEU is een aanbeveling niet bindend. Aanbevelingen verschillen enkel van richtlijnen wat betreft dit gebrek aan bindende kracht. De instellingen van de Unie gebruiken aanbevelingen, wanneer de verdragen “*hun niet de bevoegdheid geven om verbindende handelingen te verrichten, of wanneer hun inziens geen aanleiding voor dwingendere voorschriften bestaat*”.<sup>46</sup> Een dergelijk instrument heeft de bedoeling om actiepunten voor te stellen en wordt vaak omschreven als “*een instrument van indirecte actie met het oog op de voorbereiding van wetgeving in lidstaten*”.<sup>47</sup> De Pijler moet dus nationale juridische handelingen beïnvloeden, zodat de lidstaten in overeenstemming zijn met de vastgelegde principes. Met andere woorden is de aanbeveling erop gericht wijzigingen aan te brengen op nationaal niveau.<sup>48</sup>

Anderzijds kondigden de Europese instellingen de Pijler gezamenlijk af. Het gebruik van deze handeling is minder eenvoudig. Het duidelijke motief bij het gebruik van aanbevelingen is niet meteen terug te vinden bij een interinstitutionele afkondiging. Het gebruik van dit instrument is niet geregeld in de verdragen. Daarnaast blijven de impact en het juridisch karakter ervan onduidelijk. Toch is het niet de eerste keer dat de EU deze aanpak gebruikt. De Commissie verwijst bijvoorbeeld zelf naar het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie als precedent voor de afkondiging van de Pijler, wat voor perspectieven kan zorgen. Dat deze laatste dezelfde weg zal volgen als het Handvest, namelijk een toekomstige incorporatie ervan in de Verdragen, lijkt echter zeer onwaarschijnlijk. Artikel 51, eerste lid van het Handvest legt een verplichting op voor de Europese instellingen en de lidstaten om de rechten uit het Handvest te volgen. Een soortgelijke bepaling is duidelijk afwezig in de bepalingen van de Pijler. In plaats hiervan duidt overweging 14 aan dat om de principes juridisch afdwingbaar te maken, ze een vertaling behoeven in maatregelen die worden aangenomen op het juiste niveau.<sup>49</sup>

Daarnaast beperkt de preambule van de Pijler de uitvoering ervan op verschillende manieren. Ten eerste staat er in overweging 17 te lezen dat de implementatie van de Pijler moet gebeuren met inachtneming van de verschillende socio-economische omstandigheden. Een tweede voorbeeld is terug te vinden in overweging 18 die aangeeft dat de Pijler op EU-niveau geïmplementeerd moet worden binnen de bevoegdheden van de Unie. Ten slotte wijst overweging 19 nog op een dubbele beperking. Enerzijds mag de Pijler geen afbreuk doen aan het recht van de lidstaten om de beginselen van hun socialezekerheidssysteem vast te leggen en hun publieke

(46) HvJ 13 december 1989, nr. C-322/88, ECLI:EU:C:1989:646, ‘Grimaldi’, punt 13.

(47) Rasnača, Z., *Bridging the gaps or falling short? The EPSR and what it can bring to EU-level policymaking*, European Trade Union Institute, 14-15, 2017, <https://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/Bridging-the-gaps-or-falling-short-The-European-Pillar-of-Social-Rights-and-what-it-can-bring-to-EU-level-policy-making>.

(48) Aranguiz, A., *Social mainstreaming through the European pillar of social rights: Shielding ‘the social’ from ‘the economic’ in EU policymaking*, *EJSS*, afl. 20(4), (341) 348, 2018.

(49) Rasnača, Z., (Any) relevance of the European Pillar of Social Rights for EU law?, *European Law Blog*, 2017, <https://europeanlawblog.eu/2017/11/17/any-relevance-of-the-european-pillar-of-social-rights-for-eu-law/>.



financiën te beheren. Anderzijds mag de Pijler geen aanzienlijke invloed uitoefenen op het financiële evenwicht binnen een lidstaat. Deze voorzichtigheid gehanteerd bij de afkondiging zal niet bevorderlijk zijn voor de implementatie van een dergelijk *soft law*-instrument, want er wordt aan de lidstaten een grote beoordelingsvrijheid gelaten om de niet-uitvoering van de principes te rechtvaardigen.<sup>50</sup>

Ondanks het feit dat de Pijler geen rechtstreeks juridisch afdwingbaar document is, volgt uit de rechtsleer wel dat enkele van de opgenomen principes voldoende duidelijk en onvoorwaardelijk geformuleerd zijn. Op deze manier zouden ze een directe rol kunnen spelen in een juridische discussie. Zo bepaalt principe 2 inzake geslachtsgelijkheid, dat gelijke behandeling “*voor vrouwen en mannen moet worden gewaarborgd en bevorderd op alle vlakken*”, en volgt uit principe 3 met betrekking tot gelijke behandeling dat “*gelijke kansen voor ondervertegenwoordigde groepen worden bevorderd*”.<sup>51</sup> Andere voorbeelden zijn de principes 7 en 9 van de Pijler. Principe 7 bepaalt dat werknemers die ontslagen worden het recht hebben om informatie te krijgen over de redenen die aan het ontslag ten grondslag liggen. Principe 9 betreft het recht van ouders en personen met zorgtaken op flexibele werkregelingen.<sup>52</sup> De bewoordingen van de Pijler zijn dus zeker bemoedigend. Het taalgebruik van deze vier voorbeelden refereert aan een stijl die eigen is aan het harde recht en dit lijkt aan te zetten tot directe actie van de lidstaten tot het implementeren van deze principes.<sup>53</sup>

### 3.2. ROL VOOR HET HOF VAN JUSTITIE VAN DE EUROPESE UNIE

Wanneer naast de interinstitutionele afkondiging, weinig politieke wil aan de dag wordt gelegd, blijft de Europese Pijler van Sociale Rechten slechts een politieke verklaring zonder veel slagkracht. Het Hof van Justitie en de nationale rechters kunnen een belangrijke rol spelen, wanneer zij vertrouwen op de principes bij het interpreteren van het recht van de EU.<sup>54</sup> Ingeval het Hof echter *soft law* links zou laten liggen, zou een grote hoeveelheid regelgeving ontsnappen aan de rechterlijke controle, zodat bijgevolg de potentiële invloed ervan verloren zou gaan.<sup>55</sup>

(50) Rasnača, Z., (Any) relevance of the European Pillar of Social Rights for EU law?, *European Law Blog*, 2017, <https://europeanlawblog.eu/2017/11/17/any-relevance-of-the-european-pillar-of-social-rights-for-eu-law/>.

(51) Lahuerta, S. B. en Zbyszewska, A., EU equality law after a decade of austerity: On the Social Pillar and its transformative potential, *IJDL*, afl. 18(2-3), (163) 180, 2018.

(52) Hendrickx, F., De Europese Pijler: meer dan sociale rechten, in De Corte, P. De Vos, M. Humblert, P., Kefer, F. en Van Hoorde, E. (eds.), *Liber Amicorum Willy van Eeckhoutte: De taal is gans het recht*, Mechelen, Wolters Kluwer, (95) 99, 2018.

(53) Lahuerta, S. B. en Zbyszewska, A., EU equality law after a decade of austerity: On the Social Pillar and its transformative potential, *IJDL*, afl. 18(2-3), (163) 180, 2018.

(54) Rasnača, Z., (Any) relevance of the European Pillar of Social Rights for EU law?, *European Law Blog*, 2017, <https://europeanlawblog.eu/2017/11/17/any-relevance-of-the-european-pillar-of-social-rights-for-eu-law/>.

(55) Stefan, O., Helping Loose Ends Meet? The Judicial Acknowledgement of Soft Law as a Tool of Multi-Level Governance, *MJ*, afl. 21(2), (359) 367, 2014.

Wanneer de EU een aanbeveling in het leven roept, moet zij de bedoeling hebben om aan deze aanbeveling rechtsgevolgen te koppelen.<sup>56</sup> Het Hof van Justitie heeft in het verleden namelijk geoordeeld dat nationale rechters de aanbevelingen in aanmerking moeten nemen bij de oplossing van geschillen. In het bijzonder doen zij dat wanneer “*deze duidelijkheid verschaffen over de uitlegging van nationale bepalingen die ter uitvoering ervan zijn vastgesteld of wanneer zij bedoeld zijn om dwingende communautaire bepalingen aan te vullen*”.<sup>57</sup> Indien meerdere interpretaties van de in het geding zijnde bepalingen mogelijk zijn voor de nationale rechter, vergt het beginsel van loyale samenwerking (artikel 4, lid 3 VEU) dat de rechter deze interpreteert in overeenstemming met de strekking van de aanbeveling.<sup>58</sup>

Het Hof, maar ook de nationale rechters, dienen de Pijler daarom te gebruiken als interpretatiebron voor het recht van de Europese Unie. Uit principe 2 (‘Gelijke kansen’) van de Pijler volgt een actueel voorbeeld, waarvan de interpretatie kan leiden tot een betere bescherming. De Pijler stelt dat gelijke kansen van ondervertegenwoordigde groepen, bijvoorbeeld wat betreft de raciale afkomst, gestimuleerd moeten worden. Dit brengt een positieve verplichting met zich mee en een dergelijke verplichting was voordien niet aanwezig.<sup>59</sup>

Ook de interinstitutionele afkondiging kan in de rechtspraak een rol spelen. De Pijler kan namelijk dienen als referentiepunt om de institutionele verplichtingen ten opzichte van derden te beoordelen.<sup>60</sup> Hoewel er geen duidelijke jurisprudentie over afkondigingen bestaat, heeft het Hof regelmatig *soft law*-mechanismen gebruikt als een aanvullende bron van EU-recht of als interpretatiemiddel. Zo is het Handvest gebruikt, alvorens het een juridisch bindend document werd, om de verantwoordelijkheden van de Europese instellingen te bepalen.<sup>61</sup>

Het Hof van Justitie heeft bovendien herhaaldelijk geoordeeld dat *soft law*-verplichtingen dienen om na te gaan of de handelingen van de instellingen transparant zijn, voorzienbaar zijn en consistent zijn met het rechtszekerheidsbeginsel.<sup>62</sup> Volgens het Hof beperken de verschillende instellingen, en in het bijzonder de Commissie, hun

(56) Stefan, O., European Union Soft Law: New Developments Concerning the Divide Between Legally Binding Force and Legal Effects, *MLR*, afl. 75(5), (879) 879, 2012.

(57) HvJ 13 december 1989, nr. C-322/88, ECLI:EU:C:1989:646, ‘Grimaldi’, punt 18.

(58) Lenaerts, K. en Van Nuffel, P., *Europees Recht*, Antwerpen, Intersentia, 610, 2017.

(59) Rasnača, Z., (Any) relevance of the European Pillar of Social Rights for EU law?, *European Law Blog*, 2017, <https://europeanlawblog.eu/2017/11/17/any-relevance-of-the-european-pillar-of-social-rights-for-eu-law/>.

(60) HvJ 12 juli 2005, nrs. C-154/04 en C-155/04, ECLI:EU:C:2005:449, ‘Alliance for Natural Health e.a.’, punt 92.

(61) Rasnača, Z., *Bridging the gaps or falling short? The EPSR and what it can bring to EU-level policymaking*, European Trade Union Institute, 33, 2017, <https://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/Bridging-the-gaps-or-falling-short-The-European-Pillar-of-Social-Rights-and-what-it-can-bring-to-EU-level-policymaking>.

(62) HvJ 10 januari 2008, nr. C-70/06, ECLI:EU:C:2008:3, ‘Commissie/Portugal’, punt 34; HvJ 9 december 2008, nr. C-121/07, ECLI:EU:C:2008:695, ‘Commissie/Frankrijk’, punt 61; HvJ 7 juli 2009, nr. C-369/07, ECLI:EU:C:2009:428, ‘Commissie/Griekenland’, punt 112; HvJ 11 december 2012, nr. C-610/10, ECLI:EU:C:2012:781, ‘Commissie/Spanje’, punt 116; HvJ 25 juni 2013, nr. C-241/11, ECLI:EU:C:2013:423, ‘Commissie/Tsjechië’, punt 43.

eigen beoordelingsvrijheid met *soft law*. Ze scheppen een legitieme verwachting dat ze deze beginselen zullen implementeren en er zich naar zullen gedragen. De instellingen kunnen er bijgevolg niet van afwijken zonder dat ze bijvoorbeeld het gelijkheids- of vertrouwensbeginsel schenden.<sup>63</sup>

### 3.3. DRUK UITOEFENEN VIA HET EUROPEES SEMESTER?

Het Europees Semester en zijn landspecifieke aanbevelingen zijn een zekere dwingende vorm van *soft law*.<sup>64</sup> Deze aanbevelingen vinden namelijk plaats in een gestructureerd kader met dwingende kracht, waarbij de mogelijkheid bestaat tot het opleggen van financiële sancties voor de herhaaldelijke niet-naleving van aanbevelingen.<sup>65</sup> Voor het sociale gedeelte van het Europees Semester gelden deze sancties echter niet. Het invoeren van juridisch bindende *benchmarks*, vergelijkbaar met de macro-economische en budgettaire procedure, zou daarom kunnen leiden tot een meer gebalanceerd Semester. Een eerste oplossing zou het inschakelen van het Hof van Justitie kunnen zijn om onevenwichtige situaties te bestrijden. De deelname van een buitengerechtelijke autoriteit in de procedure, zoals het Europees Bureau voor de grondrechten, kan een andere mogelijkheid zijn. Deze autoriteit moet dan richtlijnen geven tijdens de verschillende stappen van het proces.<sup>66</sup>

## 4. IN WELKE MATE KOMEN DE SOCIALE RECHTEN VERSTERKT UIT EEN UITVOERING VAN DE EUROPESE PIJLER?

### 4.1. DE EUROPESE PIJLER VAN SOCIALE RECHTEN: EEN TOEGEVOEGDE WAARDE ALS GRONDRECHTENCATALOGUS?

De Europese Pijler kent enkele voorgangers met heel wat gelijkenissen, zoals bijvoorbeeld het Gemeenschapshandvest van de Sociale Grondrechten van de Werkenden (1989)<sup>67</sup> en het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (2000), dat voorlopig nog steeds de belangrijkste grondrechtencatalogus op Europees niveau is. Daarnaast bestaan er andere internationale instrumenten, die als inspiratie voor de Pijler hebben gediend: de oorspronkelijke en herziene versie van het Europees Sociaal Handvest (ESH), de Europese Code van Sociale Zekerheid van de Raad van Europa en de verdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie.<sup>68</sup>

(63) HvJ 28 juni 2005, nrs. C-189/02, C-202/02, C-205/02, C-208/02, C-213/02, ECLI:EU:C:2005:408, 'Dansk Rørindustri A/S e.a.', punt 211.

(64) Garben, S., The European Pillar of Social Rights: Effectively Addressing Displacement?, *EuConst*, afl. 14(1), (210) 217, 2018.

(65) Garben, S., The Constitutional (Im)balance between 'the Market' and 'the Social' in the European Union, *EuConst*, afl. 13, (23) 46, 2017.

(66) Aranguiz, A., Social mainstreaming through the European pillar of social rights: Shielding 'the social' from 'the economic' in EU policymaking, *EJSS*, afl. 20(4), (341) 355, 2018.

(67) Hendrickx, F., De Europese pijler: meer dan sociale rechten, in De Corte, P., De Vos, M., Humblert, P., Kefer, F. en Van Hoorde, E. (eds.), *Liber Amicorum Willy van Eeckhoutte: De taal is gans het recht*, Mechelen, Wolters Kluwer, (95) 104-105, 2018.

(68) Commission Staff Working Document (Comm.) Accompanying the document Communication from the Commission Monitoring the implementation of the European Pillar of Social Rights, 13 maart 2018 SWD(2018)67 def.

Ondanks het gebrek aan bindende kracht, blijft de Pijler een catalogus die rechten opsomt voor de burgers van de Unie. De principes geven aan op welke manier de politieke instellingen in hun beleid invulling willen geven aan sociale rechten. Fundamentele sociale rechten hangen namelijk voor een groot deel af van het belang dat wetgevers en beleidsmakers eraan geven.<sup>69</sup> In dit opzicht is het nuttig om te kijken of deze principes iets kunnen veranderen aan de hedendaagse realiteit van de bestaande rechten.

#### 4.1.1. Toegevoegde waarde ten opzichte van het Handvest

##### a) Inhoudelijk

De overwegingen bij de Pijler verwijzen naar het Handvest als precedent.<sup>70</sup> Hoe de Pijler zich verhoudt ten aanzien van het Handvest is echter onduidelijk.<sup>71</sup> Je kan de principes uit de Pijler zeker niet aanzien als een vervanging van de erkende sociale rechten.<sup>72</sup> De Commissie zelf lijkt aan te geven dat de instrumenten complementair zijn. De Pijler als aanvullend instrument breidt enkele specifieke rechten verder uit in detail. Op deze manier gaat de Pijler verder en is hij gedetailleerder dan het Handvest. Bij de interpretatie van een artikel uit het Handvest, zou dus tevens het corresponderende principe uit de Pijler in rekening gebracht moeten worden. Bovendien moet positieve integratie van sociale rechten, die in beide instrumenten worden teruggevonden, bevorderd worden. In deze zin doet de Pijler dienst als interpretatiemiddel voor de rechten in het Handvest.<sup>73</sup> De hierna gegeven voorbeelden ondersteunen de zienswijze van de Commissie.

Bij sommige principes duidt de Commissie zelf aan dat de Pijler verder gaat dan het Handvest, andere voorbeelden vinden we terug in de rechtsleer. Een eerste voorbeeld is principe 1 ('Onderwijs, opleiding en een leven lang leren') dat volgens het werkdocument verder gaat dan artikel 14 van het Handvest, omdat de nadruk wordt gelegd op kwaliteit en inclusiviteit.<sup>74</sup> Daarnaast verbiedt artikel 21 van het Handvest discriminatie op enkele gebieden. Principe 3 ('Gelijke kansen') van de Pijler heeft in grote mate dezelfde inhoud, maar voegt daar aan toe dat "*gelijke kansen voor ondervertegenwoordigde groepen moeten worden bevorderd*". De beleidsmakers moeten

(69) Garben, S., The European Pillar of Social Rights: An Assessment of its Meaning and Significance, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, afl. 21, (101) 104-105, 2019.

(70) Aanbeveling over de Europese pijler van sociale rechten, overweging 5.

(71) De Becker, E. en Schoukens, P., De Europese Pijler van Sociale Rechten: een eerste evaluatie, *TRA*, afl. 11, (3) 4, 2017.

(72) De Schutter, O. en Dermine, P., The Two Constitutions of Europe: Integrating Social Rights in the New Economic Architecture of the Union, *Institute for Interdisciplinary Research in Legal Sciences*, 28, 2016 <https://sites.uclouvain.be/cridho/documents/Working.Papers/CRIDHO-WP-2016-2-ODS-PD-22.12.2016-C.pdf>.

(73) Rasnača, Z., *Bridging the gaps or falling short? The EPSR and what it can bring to EU-level policymaking*, European Trade Union Institute, 21, 2017, <https://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/Bridging-the-gaps-or-falling-short-The-European-Pillar-of-Social-Rights-and-what-it-can-bring-to-EU-level-policymaking>.

(74) Werkdocument van de diensten van de Commissie (Comm.) bij de mededeling inzake de oprichting van een Europese pijler van sociale rechten, 26 april 2017, SWD(2017)201 def, 8.

dit principe ook in acht nemen met het oog op positieve integratie.<sup>75</sup> Het derde voorbeeld komt uit principe 4 ('Actieve ondersteuning bij het vinden van werk'), dat verder gaat dan artikel 29 van het Handvest. Dit artikel legt enkel het recht op een kosteloze arbeidsbemiddeling vast, terwijl de Pijler voorziet in het recht op advies en begeleiding bij het zoeken naar een baan, maar ook actieve maatregelen bepaalt, zoals opleiding, aanwervingssubsidies of ondersteuning bij re-integratie.<sup>76</sup>

Een vierde voorbeeld komt voort uit principe 16 ('Gezondheidszorg'), dat verder gaat dan artikel 35 van het Handvest. De Pijler schrijft een algemeen recht op toegang tot preventieve gezondheidszorg en medische verzorging van goede kwaliteit in. Het verschil met het Handvest is de vereiste van een tijdige toegang tot betaalbare en kwaliteitsvolle gezondheidszorg. Dit betekent dat allen die de zorg nodig hebben, daartoe steeds toegang moeten hebben en dat de kosten hen niet mogen afschrikken.<sup>77</sup> Een laatste voorbeeld behelst principe 19 ('Huisvesting en ondersteuning voor daklozen') dat artikel 34, 3 van het Handvest uitbreidt. In dit principe gaat het om steun in natura (sociale huisvesting) waarop een recht moet bestaan voor iedereen die er behoefte aan heeft. Dit wil zeggen dat het recht niet enkel moet bestaan voor personen met een tekort aan financiële middelen, zoals in het Handvest het geval was, maar ook voor mensen met bijzondere behoeften.<sup>78</sup>

Naast de uitbreiding van bestaande rechten, bevat de Pijler rechten die niet voorkomen in het Handvest. Geheel nieuwe rechten zijn het recht op eerlijke lonen (principe 6) en het recht op langdurige zorg (principe 18).<sup>79</sup> Andere principes zijn reeds opgenomen in het ESH en hebben het vermogen om de kloof tussen het Handvest en het ESH te overbruggen. Principe 9 ('Evenwicht tussen werk en privéleven') komt wel in artikel 33, tweede lid van Handvest voor, maar dit artikel focust vooral op de relatie ouder-kind. Het principe uit de Pijler dat handelt over "*ouders en mensen met zorgtaken*" leunt dichter aan bij artikel 27 van het Herziene Europees Sociaal Handvest (H)ESH dat in het recht voorziet voor "*werknemers met gezinsverantwoordelijkheid*". Hierdoor valt ook de zorg voor oudere of gehandicapte familieleden onder de bescherming. Daarnaast biedt principe 11 ('Kinderopvang en hulp aan kinderen') meer garanties dan artikel 24 van het Handvest dat slechts een algemene referentie bevat aan de rechten van het

(75) Rasnača, Z., *Bridging the gaps or falling short? The EPSR and what it can bring to EU-level policymaking*, European Trade Union Institute, 21, 2017, <https://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/Bridging-the-gaps-or-falling-short-The-European-Pillar-of-Social-Rights-and-what-it-can-bring-to-EU-level-policymaking>.

(76) Werkdocument van de diensten van de Commissie (Comm.) bij de mededeling inzake de oprichting van een Europese pijler van sociale rechten, 26 april 2017, SWD(2017)201 def, 21.

(77) Werkdocument van de diensten van de Commissie (Comm.) bij de mededeling inzake de oprichting van een Europese pijler van sociale rechten, 26 april 2017, SWD(2017)201 def, 68-69.

(78) Werkdocument van de diensten van de Commissie (Comm.) bij de mededeling inzake de oprichting van een Europese pijler van sociale rechten, 26 april 2017, SWD(2017)201 def, 78; Garben, S., *The European Pillar of Social Rights: Effectively Addressing Displacement?*, *EuConst*, afl. 14(1), (210) 221, 2018.

(79) Garben, S., *The European Pillar of Social Rights: Effectively Addressing Displacement?*, *EuConst*, afl. 14(1), (210) 221, 2018.

kind. De uitgebreide bescherming van de Pijler is geïnspireerd op in de artikelen 17 en 27, 1, c) van het ESH.<sup>80</sup> Dit recht krijgt dus een volwaardige bescherming in de Pijler.

Bovendien zijn enkele principes vooruitstrevend in die zin dat ze bestaande rechten updaten of nieuwe rechten ontwikkelen in een veranderende economische realiteit. Het recht op sociale zekerheid, ontwikkeld onder principe 12 ('Sociale bescherming'), moet bijvoorbeeld gelezen worden als een poging om atypische werknemers en zelfstandigen onder deze bescherming te laten vallen.<sup>81</sup> Het gaat dus niet alleen over werknemers met klassieke arbeidscontracten. Ook principe 20 ('Toegang tot essentiële diensten') gaat verder dan artikel 34 van het Handvest, dat enkel spreekt over diensten van algemeen economisch belang. Dit principe wil de toegang voorzien tot meerdere "*essentiële diensten van goede kwaliteit, waaronder water, sanitaire voorzieningen, energie, vervoer, financiële diensten en digitale communicatie*". Daarnaast moet deze ondersteuning beschikbaar zijn voor personen die het nodig hebben.<sup>82</sup>

De Pijler omvat, net als het Handvest, niet enkel rechten, maar ook beginselen. De Pijler geeft daarbij niet aan welke principes rechten zijn en welke beginselen. Het onderscheid kan wel een belangrijke, juridische impact hebben en de bewoordingen kunnen hier een significante rol spelen. De bewoordingen van de Pijler gaan in dit opzicht soms duidelijk verder dan wat in het Handvest staat. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het recht op sociale bescherming. In artikel 34 recipieert het Handvest sociale bescherming slechts als een beginsel door de indirecte verwoording. Het artikel verwijst naar het recht van de Unie en de lidstaten.<sup>83</sup> De gehanteerde taal in de Pijler is veel directer<sup>84</sup> en is op dit punt dus veel overtuigender dan het Handvest.

#### *b) De Pijler als geheel*

Zonder omzetting in wetgeving, zullen de 20 principes niet hetzelfde gewicht in de schaal kunnen leggen als het Handvest.<sup>85</sup> De Pijler in zijn uitgebreide vorm bevat echter een aantal implementatiemaatregelen, die juridisch bindend kunnen zijn. Hierdoor worden de principes uit de Pijler, en in het verlengde hiervan rechten uit het Handvest, geïmplementeerd in de lidstaten. Dit kon het Handvest op zichzelf niet bewerkstelligen door het beperkte toepassingsgebied. Op basis van artikel 51 is het

(80) De Schutter, O., *The European Pillar of Social Rights and the Role of the European Social Charter in the EU Legal Order*, *Council of Europe*, 44-45, 2018, <https://rm.coe.int/study-on-the-european-pillar-of-social-rights-and-the-role-of-the-esc-/1680903132>.

(81) Commission Staff Working Document (Comm.) *Accompanying the document Communication Monitoring the implementation of the European Pillar of Social Rights*, 13 maart 2018, SWD(2018)67 def, 60.

(82) De Schutter, O., *The European Pillar of Social Rights and the Role of the European Social Charter in the EU Legal Order*, *Council of Europe*, 40-41, 2018, <https://rm.coe.int/study-on-the-european-pillar-of-social-rights-and-the-role-of-the-esc-/1680903132>.

(83) Rasnača, Z., *Bridging the gaps or falling short? The EPSR and what it can bring to EU-level policymaking*, European Trade Union Institute, 20, 2017, <https://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/Bridging-the-gaps-or-falling-short-The-European-Pillar-of-Social-Rights-and-what-it-can-bring-to-EU-level-policymaking>.

(84) Principe 12: "Ongeacht de aard en de duur van hun arbeidsrelatie hebben werknemers en, onder vergelijkbare voorwaarden, zelfstandigen recht op adequate sociale bescherming."

(85) Garben, S., *The European Pillar of Social Rights: Effectively Addressing Displacement?*, *EuConst*, afl. 14(1), (210) 222, 2018.

Handvest slechts bindend voor de EU-instellingen en bindt het de lidstaten uitsluitend wanneer zij het Unierecht ten uitvoer leggen.<sup>86</sup> De initiatieven van de eerste jaren tonen aan dat de Pijler op deze manier een meerwaarde kan blijken in te houden.<sup>87</sup>

Bovendien kan de Pijler een sleutelrol spelen bij de bescherming van sociale rechten in de EU. Onder experts op het gebied van sociale rechten is er quasi een consensus over het feit dat het Handvest niets heeft verbeterd aan de bescherming van sociale grondrechten. Meer nog, in plaats daarvan zijn sommige (economische) rechten, zoals de vrijheid van ondernemerschap, onnodig belangrijker gemaakt. Zou de Pijler voorgesteld zijn, omdat het Handvest op het gebied van sociaal recht heeft gefaald?<sup>88</sup>

In enkele commentaren<sup>89</sup> komt terug dat de Pijler kan bijdragen tot het in evenwicht brengen van het economische en het sociale gezicht van de EU. Waarschijnlijk zijn de impactbeoordelingen, zoals het Europees Semester, hierbij van groot belang. Deze mechanismen kunnen de lidstaten op hun plichten wijzen en ervoor zorgen dat ze meer rekening houden met sociale rechten.<sup>90</sup> Het Sociaal Scorebord kan er misschien voor zorgen dat de sociale bepalingen van het Handvest ten volle tot ontwikkeling komen.<sup>91</sup> Voorlopig is het nog hoogst onzeker of de Pijler deze rol zal vervullen.

De Pijler kan voor de EU en de Economische en Monetaire Unie (EMU) een meerwaarde betekenen, als hij een incentive is om te voldoen aan artikel 6, tweede lid VEU. Dit wil zeggen dat de Unie zich zou conformeren aan het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Parallel hieraan kan de Commissie de lidstaten aanzetten om de rechten uit het (H)ESH om te zetten. Dit moet bovendien gebeuren in overeenstemming met de rechtspraak van het Europees Comité voor Sociale Rechten.<sup>92</sup> Door de verwijzing naar andere internationale normen reikt de EU de hand uit naar de instellingen in

(86) Garben, S., The European Pillar of Social Rights: Effectively Addressing Displacement?, *EuConst*, afl. 14(1), (210) 221, 2018.

(87) De Schutter, O., The European Pillar of Social Rights and the Role of the European Social Charter in the EU Legal Order, *Council of Europe*, 36-37, 2018, <https://rm.coe.int/study-on-the-european-pillar-of-social-rights-and-the-role-of-the-esc-/1680903132>.

(88) Rasnača, Z., *Bridging the gaps or falling short? The EPSR and what it can bring to EU-level policymaking*, European Trade Union Institute, 21-22, 2017, <https://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/Bridging-the-gaps-or-falling-short-The-European-Pillar-of-Social-Rights-and-what-it-can-bring-to-EU-level-policymaking>.

(89) Onder andere: Lahuerta, S. B. en Zbyszewska, A., EU equality law after a decade of austerity: On the Social Pillar and its transformative potential, *IJDL*, afl. 18(2-3), (163) 184, 2018; De Schutter, O., The European Pillar of Social Rights and the Role of the European Social Charter in the EU Legal Order, *Council of Europe*, 35, 2018, <https://rm.coe.int/study-on-the-european-pillar-of-social-rights-and-the-role-of-the-esc-/1680903132>.

(90) De Schutter, O. en Dermine, P., The Two Constitutions of Europe: Integrating Social Rights in the New Economic Architecture of the Union, *Institute for Interdisciplinary Research in Legal Sciences*, 30, 2016 <https://sites.uclouvain.be/cridho/documents/Working.Papers/CRIDHO-WP-2016-2-ODS-PD-22.12.2016-C.pdf>.

(91) De Schutter, O., The CFREU and its Specific Role to Protect Fundamental Social Rights, in Dorssemont, F., Lörcher, K., Clauwaert, S. en Schmitt, M. (eds.), *The Charter of Fundamental Rights of the European Union and the Employment Relation*, Oxford, Hart Publishing, (9) 38, 2019.

(92) Lörcher, K. en Schömann, I., *The European pillar of social rights: critical legal analysis and proposals*, European Trade Union Institute, 25, 2016, <https://www.etui.org/Publications2/Reports/The-European-pillar-of-social-rights-critical-legal-analysis-and-proposals>.

kwestie. Een gebaar dat zowel door de Raad van Europa als door de Internationale Arbeidsorganisatie positief werd onthaald.<sup>93</sup>

#### 4.1.2. Toegevoegde waarde ten opzichte van het bestaande recht van de Europese Unie

De Pijler heeft het potentieel om het primaire recht van de EU te wijzigen. Een aanpassing van de verdragen is mogelijk, wanneer de Pijler het voorbeeld van het Handvest volgt. Op deze manier zou er een grote stap gezet worden naar een gebruik van artikel 9 VWEU (*horizontal social clause*) op het niveau van het primaire recht. Tevens zou het een sterkere verbintenis in het leven roepen om de sociale bescherming en de vooruitgang van arbeidsrechtelijke standaarden te waarborgen op EU-niveau. Dergelijk plan heeft de Commissie echter nog niet vooropgesteld. Meer nog, ze verwijst niet eens naar deze mogelijkheid. De laatste jaren zijn er meer verzoeken gekomen om de sociale dimensie van de Unie te versterken. Een niet-bindende Pijler, buiten het primaire recht, zou hier een (teleurstellend) antwoord op kunnen zijn.<sup>94</sup> Ook enkele jaren na de afkondiging blijft het lot van de Pijler hieromtrent onzeker en in de nabije toekomst nog niet voorzienbaar. Het incorporeren van de Pijler in de verdragen zou er waarschijnlijk voor kunnen zorgen dat de EU voor het eerst een balans vindt tussen economische vrijheden en fundamentele sociale rechten.<sup>95</sup>

Het beschermingsniveau van de Pijler gaat wel verder dan het bestaande wettelijk kader van de EU. Dit is zeker het geval wat betreft het gelijkheidsvraagstuk. Principe 3 bijvoorbeeld breidt het recht op gelijke behandeling uit tot gebieden buiten werkgelegenheid, zoals sociale bescherming, opleiding en gezondheidszorg en dit voor alle beschermde gronden. Principe 15 vormt een tweede voorbeeld, aangezien het een recht erkent op een pensioen en op voldoende middelen om met waardigheid te leven op oudere leeftijd.<sup>96</sup>

De Pijler ontwikkelt tevens enkele rechten verder. De bedoeling kan zijn om de gevolgen van deze rechten, die al deel uitmaken van het secundaire recht, te verduidelijken binnen de huidige economische context. Een andere reden kan het definiëren van een principe zijn, dat reeds in het secundaire recht aanwezig is. Zo gaat principe 7(a)<sup>97</sup> verder dan de huidige bescherming van het EU-recht. De bestaande wetgeving verwijst namelijk niet expliciet naar de rechten en verplichtingen met betrekking tot de proeftijd. De verstrekking van informatie dient bovendien slechts binnen de twee maanden te gebeuren, in plaats van bij het begin van de arbeidsrelatie.

(93) Garben, S., *The European Pillar of Social Rights: An Assessment of its Meaning and Significance*, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, afl. 21, (101) 123-124, 2019.

(94) Rasnača, Z., *Bridging the gaps or falling short? The EPSR and what it can bring to EU-level policymaking*, *European Trade Union Institute*, 20, 2017, <https://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/Bridging-the-gaps-or-falling-short-The-European-Pillar-of-Social-Rights-and-what-it-can-bring-to-EU-level-policymaking>.

(95) Bonciu, F., *The European Pillar of Social Rights: Too Little, Too Late?*, *Romanian Journal of European Affairs*, afl. 18(1), (60) 66, 2018.

(96) Lahuerta, S. B. en Zbyszewska, A., *EU equality law after a decade of austerity: On the Social Pillar and its transformative potential*, *IJDL*, afl. 18(2-3), (163) 181, 2018.

(97) “Werknemers hebben het recht om bij hun indiensttreding schriftelijk in kennis te worden gesteld van hun rechten en verplichtingen die voortvloeien uit de arbeidsrelatie, waaronder die met betrekking tot de proeftijd.”



Principe 10 ('Een gezonde, veilige en goed aangepaste werkomgeving en gegevensbescherming') is een tweede voorbeeld en gaat verder dan de bestaande wetgeving door als doel te stellen om een zo hoog mogelijke bescherming van de gezondheid en veiligheid van werknemers na te streven. Het spoort de lidstaten aan om meer te doen dan de minimumvereisten van de Uniewetgeving en op die manier zo dicht mogelijk te komen bij een werkomgeving zonder ongelukken en schade.<sup>98</sup> Tevens geeft het principe de indruk een uitbreiding te zijn van de eis om redelijke aanpassingen aan te brengen aan de werkplek. Dit kan een middel zijn om mensen met een beperking tegen discriminatie te beschermen, maar kan ook tot doel hebben om de werkplek aan te passen aan de professionele behoeften van elke individuele werknemer.<sup>99</sup>

#### 4.1.3. Toegevoegde waarde als politiek document

De Pijler kan mogelijk een evolutie in gang zetten en meer sociale rechten voor burgers eisen. Gezien de wetgevende en niet-wetgevende initiatieven op niveau van de Unie, mag voorzichtig gesproken worden van een herziening van de sociale agenda van de EU. Dit gebeurde eigenlijk al meteen in 2017 na de formele aanvaarding van de Pijler.<sup>100</sup> Kan de Pijler nu ook de richting van het beleid van de lidstaten en uiteindelijk ook het macro-economische beleid van de EU veranderen? Om dit te bewerkstelligen zullen nog meer en ambitieuzere initiatieven genomen moeten worden. Bij het bereiken van de doelstellingen zouden enkele tools een belangrijke rol kunnen spelen, zoals een stappenplan voor de implementatie en een verhoogde invloed van belanghebbenden.<sup>101</sup>

Een dergelijk stappenplan met een uitgebreide en strategische aanpak had de Pijler (nog) sterker kunnen maken. Dit stappenplan zou dan korte-, middellange- en langetermijninitiatieven kunnen bevatten. De Junckercommissie had op deze manier een belangrijk plan kunnen achterlaten voor de huidige Commissie en het huidige Parlement, maar ook voor de legislaturen die zullen volgen. Het opstellen van dit stappenplan zou grondig voorbereidend werk vereisen met EU-instellingen, nationale actoren en andere belanghebbenden. Het Parlement en de Commissie kunnen het dan nog niet eens zijn met het plan, ze kunnen het echter niet negeren.<sup>102</sup>

(98) Commission Staff Working Document (Comm.) Accompanying the document Communication Monitoring the implementation of the European Pillar of Social Rights, 13 maart 2018, SWD(2018)67 def, 49.

(99) De Schutter, O., The European Pillar of Social Rights and the Role of the European Social Charter in the EU Legal Order, *Council of Europe*, 40, 2018, <https://rm.coe.int/study-on-the-european-pillar-of-social-rights-and-the-role-of-the-esc-/1680903132>.

(100) Vanhercke, B., Sabato, S. en Ghailani, D., Conclusions. The European Pillar of Social Rights as a game changer, in Vanhercke, B., Sabato, S. en Ghailani, D. (eds.), *Social policy in the European Union: state of play 2018*, Brussel, European Trade Union Institute, (153) 162, 2018.

(101) Vanhercke, B., Sabato, S. en Ghailani, D., Conclusions. The European Pillar of Social Rights as a game changer, in Vanhercke, B., Sabato, S. en Ghailani, D. (eds.), *Social policy in the European Union: state of play 2018*, Brussel, European Trade Union Institute, (153) 153, 2018.

(102) Vanhercke, B., Sabato, S. en Ghailani, D., Conclusions. The European Pillar of Social Rights as a game changer, in Vanhercke, B., Sabato, S. en Ghailani, D. (eds.), *Social policy in the European Union: state of play 2018*, Brussel, European Trade Union Institute, (153) 166, 2018.

De interinstitutionele verklaring van de Pijler kan voor sociaalgeoriënteerde actoren een sterk wapen zijn om nationale en Europese beleidsmakers tegen te houden, wanneer ze initiatieven lanceren die ingaan tegen de opgenomen principes. De instellingen die de Pijler geproclameerd hebben, zullen het moeilijker hebben om zich te kanten tegen sociale initiatieven of om deze te minimaliseren. Dit geldt natuurlijk ook voor de lidstaten.<sup>103</sup>

Er kan tevens gelobbyd worden voor de implementatie van de principes. Het feit dat de Pijler bijvoorbeeld tot nieuwe wetgeving heeft aangespoord, duidt aan dat zijn verbintenissen al meer teweeg hebben gebracht dan eerdere pogingen van *soft law*. Wat bij deze vorm zeer belangrijk zal zijn, is de zichtbaarheid ervan. Op het niveau van de Unie lijkt dit geen probleem te vormen, maar er is weinig geweten over de zichtbaarheid op nationaal niveau.<sup>104</sup>

Symbolisch gezien kan de Pijler een rol spelen door aan te tonen dat er een vernieuwde verbintenis bestaat om de sociale rechten van de Europese burger te beschermen. De steun van de politiek blijft dan ook zeer belangrijk om deze verbintenis kracht bij te zetten. Expliciete steun werd gegeven door enkele Europese leiders, maar sommige lidstaten lijken enkel in theorie steun te geven.<sup>105</sup>

#### 4.2. DE ZWAKKE PLEKKEN VAN DE EUROPESE PIJLER VAN SOCIALE RECHTEN

In de eerste plaats zijn een aantal belangrijke sociale rechten niet opgenomen in de Pijler, zoals een *social progress clause*, het recht op arbeid en het recht op waardigheid op de werkplek, rechten gerelateerd aan redelijke arbeidsduur, de bescherming van persoonlijke gegevens in de arbeidsrelatie en van klokkenluiders (*whistleblowers*).<sup>106</sup> Het recht op redelijke arbeidsduur omvat het recht op een maximale wekelijkse arbeidsduur, adequate rustperiodes en betaalde jaarlijkse vakantie, rechten die wel opgenomen zijn in artikel 31, tweede lid van het Handvest. Deze rechten zijn bovendien door het Hof van Justitie aangeduid als sociale rechten van fundamenteel belang en zijn omgezet in de arbeidstijdenrichtlijn.<sup>107</sup> Het is dus opvallend dat deze rechten afwezig blijven in de Pijler. De Unie heeft er wel voor gopteerd om een

(103) Garben, S., *The European Pillar of Social Rights: An Assessment of its Meaning and Significance*, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, afl. 21, (101) 107, 2019.

(104) Vanhercke, B., Sabato, S. en Ghailani, D., Conclusions. *The European Pillar of Social Rights as a game changer*, in Vanhercke, B., Sabato, S. en Ghailani, D. (eds.), *Social policy in the European Union: state of play 2018*, Brussel, European Trade Union Institute, (153) 158, 2018.

(105) Vanhercke, B., Sabato, S. en Ghailani, D., Conclusions. *The European Pillar of Social Rights as a game changer*, in Vanhercke, B., Sabato, S. en Ghailani, D. (eds.), *Social policy in the European Union: state of play 2018*, Brussel, European Trade Union Institute, (153) 157-158, 2018.

(106) Lörcher, K. en Schömann, I., *The European pillar of social rights: critical legal analysis and proposals*, European Trade Union Institute, 26 2016, <https://www.etui.org/Publications2/Reports/The-European-pillar-of-social-rights-critical-legal-analysis-and-proposals>.

(107) Richtlijn Europees Parlement en Raad nr. 2003/88/EG, 4 november 2003 betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd, *Pb. L.* 18 november 2003, afl. 299, 9.

interpretatieve mededeling in verband met deze richtlijn uit te vaardigen als onderdeel van de implementatie van de Pijler.<sup>108</sup>

Een gedifferentieerd toepassingsgebied is een tweede tekortkoming, omdat dit niet echt geschikt lijkt in het kader van een initiatief zoals de Pijler. Het toepassingsgebied van fundamentele rechten beperken tot slechts een gedeelte van de Unie valt te bekritisieren. Het recht hebben op sociale bescherming mag niet afhangen van het gegeven dat je woont in een lidstaat die de euro gebruikt. Dit ondermijnt de symbolische waarde van de Pijler. Op dit cruciaal punt bestaat er een verschil tussen de aanbeveling en de interinstitutionele verklaring. Beide instrumenten zijn in de eerste plaats bedoeld voor de Eurozone. De aanbeveling geeft echter aan toepasselijk te zijn in alle lidstaten, die er wensen deel van uit te maken. De verklaring daarentegen bepaalt dat de Pijler geadresseerd is aan alle lidstaten.<sup>109</sup> Dit wil zeggen dat de Pijler *stricto sensu* geen gedifferentieerd toepassingsgebied meer heeft sinds de aanname van de verklaring. Bovenstaande kritiek wordt hierdoor dus afgezwakt.<sup>110</sup> Het lijkt bovendien onlogisch dat de EU bijvoorbeeld wetgevende maatregelen gaat beperken tot enkel de Eurolanden.<sup>111</sup> Meer nog, er bestaat geen rechtsgrond om maatregelen met betrekking tot het sociale beleid alleen voor de landen van de Eurozone aan te nemen.<sup>112</sup>

Ten derde kan een niet-coherente uitvoering van de principes tot gevolg hebben dat sommige lidstaten hun wetgeving zullen uitbreiden, terwijl anderen dit niet zullen doen. Dit gevaar bestaat vooral bij een implementatie door middel van *soft law*. Dit kan ongelijkheid teweeg brengen tussen de verschillende burgers van de Unie. Op deze manier kunnen de uitgebreide en verreikende principes gereduceerd worden tot een teleurstellende minimumbescherming.<sup>113</sup>

De bewoordingen van sommige principes kunnen een vierde beperking van de Pijler zijn. In het algemeen gaat de Pijler verder dan de aanwezige sociale rechten, maar af en toe kunnen de bewoordingen bestaande waarborgen in het gedrang brengen. Zo bevat principe 5 ('Veilige en flexibele werkgelegenheid') onder meer dat "*werkgevers over de nodige flexibiliteit beschikken om zich snel aan te kunnen passen aan veranderingen in de economische context*", "*innovatieve vormen van werk worden bevorderd*" en "*ondernemerschap en werken als zelfstandige worden gestimuleerd*". Deze engagementen

(108) Interpretatieve mededeling (Comm.), 24 mei 2017 over Richtlijn 2003/88/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd, *Pb. C.* 24 mei 2017, afl. 165, 1; Garben, S., The European Pillar of Social Rights: Effectively Addressing Displacement?, *EuConst*, afl. 14, 221, 2018.

(109) Aanbeveling over de Europese pijler van sociale rechten, overweging 13; Interinstitutionele proclamatie betreffende de Europese pijler van sociale rechten, overweging 13.

(110) Garben, S., The European Pillar of Social Rights: Effectively Addressing Displacement?, *EuConst*, afl. 14(1), (210) 220, 2018.

(111) Garben, S., The European Pillar of Social Rights: Effectively Addressing Displacement?, *EuConst*, afl. 14(1), (210) 221, 2018.

(112) Rasnača, Z. en Theodoropoulou, S., *Strengthening the EU's social dimension: using the EMU to make the most out of the Social Pillar*, European Trade Union Institute, 3, 2017, <https://www.etui.org/Publications2/Policy-Briefs/European-Economic-Employment-and-Social-Policy/Strengthening-the-EU-s-social-dimension-using-the-EMU-to-make-the-most-out-of-the-Social-Pillar>.

(113) Lahuerta, S. B. en Zbyszewska, A., EU equality law after a decade of austerity: On the Social Pillar and its transformative potential, *IJDL*, afl. 18(2-3), (163) 182, 2018.

lijken er bijvoorbeeld voor te zorgen dat het regelgevend kader voor werkgelegenheid voldoende flexibel moet blijven voor de behoeften van de platformeconomie. Het is hoogst onzeker, zoals deze economie op dit moment wordt georganiseerd, dat dit in het voordeel van de werknemer zal spelen.<sup>114</sup>

De laatste beperking is dat de Pijler niet als vervanging van erkende rechten kan worden gezien. De Pijler kan daarom niet doorgaan als een nieuwe grondrechtencatalogus, die de rechten van het Handvest aanvult. Deze stelling volgt uit het niet-bindende karakter en uit het feit dat de principes eerst specifieke maatregelen of wetgeving op het juiste niveau vereisen.<sup>115</sup> Afdwingbare rechten voor individuen installeert de Pijler dus nog niet. De Pijler bevat nuttige instructies, maar creëert geen uitvoerbare juridische garanties voor de rechtbank of andere onafhankelijke instellingen. Reden te meer om de opgestarte inspanningen binnen de EU verder te zetten, zodat er een versterkte bescherming van sociale rechten tot stand komt. Deze versterking kan plaatsvinden door bijvoorbeeld de relatie met het ESH te versterken.<sup>116</sup>

## 5. CONCLUSIE

Wat de uitvoering van de Pijler betreft, speelt de EU binnen de eigen mogelijkheden een belangrijke rol. De Unie garandeerde de politieke steun, zette voorstellen om in daadwerkelijke wetgeving en wil zorgen voor een betere handhaving van sociale wetgeving. Voor dit laatste is de oprichting van de Europese Arbeidsautoriteit een belangrijke ontwikkeling. Natuurlijk moet de praktijk uitwijzen of dit initiatief werkbaar is. De significantste vooruitgang op Europees niveau zijn evenwel de gesprekken over en het voorstel betreffende een Europees minimumloon. De beloning is namelijk uitgesloten van de bevoegdheden van de Unie en onderhandelingen over dit onderwerp leken zonder de Pijler onmogelijk. Deze ontwikkelingen tonen aan dat de Pijler op Europees niveau iets in beweging heeft gezet.

Ondanks het niet-bindende karakter van de aanbeveling en de interinstitutionele verklaring zijn er mogelijkheden om de lidstaten en de instellingen tot uitvoering te dwingen. Zo kan bijvoorbeeld het Hof van Justitie tussenkomen door de aanbeveling als interpretatiebron te nemen naast andere delen van het Unierecht. Bovendien kan het Hof aan de hand van de gezamenlijke afkondiging de EU-instellingen en de lidstaten op hun plichten wijzen. Ten derde wijst de Europese Commissie zelf het Europees Semester aan als het belangrijkste coördinatiemechanisme voor de uitvoering van de Pijler. Uit onderzoek blijkt echter dat het Semester, samen met het Sociaal Scorebord, de lidstaten niet kunnen dwingen tot een uitvoering van de Pijler.

(114) De Schutter, O., *The European Pillar of Social Rights and the Role of the European Social Charter in the EU Legal Order*, *Council of Europe*, 46, 2018, <https://rm.coe.int/study-on-the-european-pillar-of-social-rights-and-the-role-of-the-esc-/1680903132>.

(115) Commission Staff Working Document (Comm.) Accompanying the document Communication Monitoring the implementation of the European Pillar of Social Rights, 13 maart 2018, SWD(2018)67 def, 4.

(116) De Schutter, O., *The European Pillar of Social Rights and the Role of the European Social Charter in the EU Legal Order*, *Council of Europe*, 46, 2018, <https://rm.coe.int/study-on-the-european-pillar-of-social-rights-and-the-role-of-the-esc-/1680903132>.

---

Het onderzoek toonde aan dat de Pijler de sociale rechten wel versterkt op Europees niveau. Ten opzichte van het Handvest, voegt het bijvoorbeeld nieuwe rechten toe, ontwikkelt het enkele rechten verder en stemt het sommige rechten af op de huidige realiteit. Tevens kan het een toegevoegde waarde vormen voor de sociale rechten die reeds aanwezig zijn in het secundaire recht. Bovendien is het een politiek sterke verbintenis, maar ook symbolisch belangrijk voor de EU-burgers. De catalogus kan potentieel hun sociale bescherming verhogen. De onderzochte zwakke plekken lijken ook niet al te veel afbreuk te doen aan de waarde van de Pijler.

Ondanks het zachte karakter, kan daarom besloten worden dat sociale rechten sterker uit de implementatie van de Pijler zullen komen. De EU kan geprezen worden voor de begeleidende initiatieven, voor de inhoud van de catalogus en de vooruitgang die ze zelf boekte. Ook het nieuwe actieplan voor de implementatie van de Pijler is in dit opzicht een goede ontwikkeling. Om ten volle de Pijler ten uitvoer te brengen, zullen nu ook de lidstaten hun verantwoordelijkheid moeten opnemen. Mogelijk kan de verwijzing naar de Pijler in de Verklaring van Porto hierbij een eerste stap in de goede richting zijn.

---

**BIBLIOGRAFIE****WETGEVING**

Aanbeveling Commissie nr. 2017/761, 26 april 2017 over de Europese pijler van sociale rechten, *Pb. L.* 29 april 2017, afl. 113, 56.

Aanbeveling Raad met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen, 8 november 2019, *Pb. C.* 15 november 2019, afl. 387, 1.

Richtlijn Europees Parlement en Raad nr. 2003/88, 4 november 2003 betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd, *Pb. L.* 18 november 2003, afl. 299, 9.

Richtlijn Europees Parlement en Raad nr. 2018/957, 28 juni 2018 tot wijziging van Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten, *Pb. L.* 9 juli 2018, afl. 173, 16.

Richtlijn Europees Parlement en Raad nr. 2019/130, 16 januari 2019 tot wijziging van Richtlijn 2004/37/EG betreffende de bescherming van de werknemers tegen de risico's van blootstelling aan carcinogene of mutagene agentia op het werk, *Pb. L.* 31 januari 2019, afl. 30, 112.

Richtlijn Europees Parlement en Raad nr. 2019/882, 17 april 2019 betreffende de toegankelijkheidsvoorschriften voor producten en diensten, *Pb. L.* 7 juni 2019, afl. 151, 70.

Richtlijn Europees Parlement en Raad nr. 2019/1152, 20 juni 2019 betreffende transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden in de Europese Unie, *Pb. L.* 11 juli 2019, afl. 186, 105.

Richtlijn Europees Parlement en Raad nr. 2019/1158, 20 juni 2019 betreffende het evenwicht tussen werk en privéleven voor ouders en mantelzorgers en tot intrekking van Richtlijn 2010/18/EU van de Raad, *Pb. L.* 12 juli 2019, afl. 188, 79.

Verordening Europees Parlement en Raad nr. 1927/2006, 20 december 2006 tot oprichting van een Europees fonds voor aanpassing aan de globalisering, *Pb. L.* 30 december 2006, afl. 406, 1.

**MEDEDELINGEN EN BEKENDMAKINGEN**

Commission Staff Working Document (Comm.), Report of the public consultation accompanying the document Communication concerning Establishing a European Pillar of Social Rights, 26 april 2017, SWD(2017)206 def.

Commission Staff Working Document (Comm.), Accompanying the document Communication Monitoring the implementation of the European Pillar of Social Rights, 13 maart 2018, SWD(2018)67 def.

Consultation Document (Comm.), First phase consultation of Social Partners under Article 154 TFEU on a possible action addressing the challenges related to fair minimum wages, 14 januari 2020, C(2020)83 def, 1.

Gemeenschappelijke verklaring van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie nr. 428/09, Interinstitutionele proclamatie betreffende de Europese pijler van sociale rechten, *Pb. C.* 13 december 2017, afl. 428, 10.

Interpretatieve mededeling (Comm.), 24 mei 2017 over Richtlijn 2003/88/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd, *Pb. C.* 24 mei 2017, afl. 165, 1.

Mededeling (Comm.) betreffende Establishing a European Pillar of Social Rights, 26 april 2017, COM(2017)250 def.

Voorstel (Comm.) voor een interinstitutionele afkondiging van de Europese pijler van sociale rechten, 26 april 2017, COM(2017)251 def.

Werkdocument van de diensten van de Commissie (Comm.) bij de mededeling inzake de oprichting van een Europese pijler van sociale rechten, 26 april 2017, SWD(2017)201 def.

#### **VOORSTELLEN VAN WETGEVING**

Voorstel (Comm.) voor een richtlijn van de het Europees Parlement en de Raad betreffende het evenwicht tussen werk en privéleven voor ouders en mantelzorgers en tot intrekking van Richtlijn 2010/18/EU van de Raad, 26 april 2017, COM(2017)253 def - 2017/0085 (COD).

Voorstel (Comm.) voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden in de Europese Unie, 21 december 2017, COM(2017)797 def - 2017/0355 (COD).

Voorstel (Comm.) for a Council Recommendation on access to social protection for workers and the self-employed, 13 maart 2018, COM(2018)132 def.

Voorstel (Comm.) voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van een Europese Arbeidsautoriteit, 13 maart 2018, COM(2018)131 def.

Voorstel (Comm.) voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende toereikende minimumlonen in de Europese Unie, 28 oktober 2020, COM(2020)682 def.

#### **RECHTSPRAAK**

HvJ 13 december 1989, nr. C-322/88, ECLI:EU:C:1989:646, 'Grimaldi'.

HvJ 28 juni 2005, nrs. C-189/02, C-202/02, C-205/02, C-208/02, C-213/02, ECLI:EU:C:2005:408, 'Dansk Rørindustri A/S e.a.'.

HvJ 12 juli 2005, nrs. C-154/04 en C-155/04, ECLI:EU:C:2005:449, 'Alliance for Natural Health e.a.'

HvJ 10 januari 2008, nr. C-70/06, ECLI:EU:C:2008:3, 'Commissie/Portugal'.

HvJ 9 december 2008, nr. C-121/07, ECLI:EU:C:2008:695, 'Commissie/Frankrijk'.

HvJ 7 juli 2009, nr. C-369/07, ECLI:EU:C:2009:428, 'Commissie/Griekenland'.

HvJ 11 december 2012, nr. C-610/10, ECLI:EU:C:2012:781, 'Commissie/Spanje'.

HvJ 25 juni 2013, nr. C-241/11, ECLI:EU:C:2013:423, 'Commissie/Tsjechië'.

#### **BOEKEN**

Lenaerts, K. en Van Nuffel, P., *Europees Recht*, Antwerpen, Intersentia, 760 p., 2017.

#### **BIJDRAGEN IN VERZAMELWERKEN**

De Schutter, O., The CFREU and its Specific Role to Protect Fundamental Social Rights, in Dorssemont, F., Lörcher, K., Clauwaert, S. en Schmitt, M. (eds.), *The Charter of Fundamental Rights of the European Union and the Employment Relation*, Oxford, Hart Publishing, pp. 9-38, 2019.

Hendrickx, F., De Europese pijler: meer dan sociale rechten, in De Corte, P., De Vos, M., Humblet, P., Kefer, F., en Van Hoorde, E. (eds.), *Liber Amicorum Willy van Eeckhoutte: de taal is gans het recht*, Mechelen, Wolters Kluwer, pp. 95-111, 2018.

Pena-Casas, R. en Ghailani, D., Chapter 7. A European minimum wage framework: the solution to the ongoing increase in in-work poverty in Europe?, in *Social policy in the European Union: state of play 2020*, Brussel, European Trade Union Institute, pp. 133-153, 2020.

Vanhercke, B., Sabato, S. en Ghailani, D., Conclusions. The European Pillar of Social Rights as a game changer, in Vanhercke, B., Sabato, S. en Ghailani, D. (eds.), *Social policy in the European Union: state of play 2018*, Brussel, European Trade Union Institute, pp. 153-172, 2018.

#### **BIJDRAGEN IN TIJDSCHRIFTEN**

Aranguiz, A., Social mainstreaming through the European pillar of social rights: Shielding 'the social' from 'the economic' in EU policymaking, *EJSS*, afl. 20(4), pp. 341-363, 2018.

Bonciu, F., The European Pillar of Social Rights: Too Little, Too Late?, *Romanian Journal of European Affairs*, afl. 18(1), pp. 60-70, 2018.

De Becker, E. en Schoukens, P., De Europese Pijler van Sociale Rechten: een eerste evaluatie, *TRA*, afl. 11, pp. 3-9, 2017.



Garben, S., The European Pillar of Social Rights: Effectively Addressing Displacement?, *EuConst*, afl. 14(1), pp. 210-230, 2018.

Garben, S., The European Pillar of Social Rights: An Assessment of its Meaning and Significance, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, afl. 21, pp. 101-127, 2019.

Lahuerta, S. B. en Zbyszewska, A., EU equality law after a decade of austerity: On the Social Pillar and its transformative potential, *IJDL*, afl. 18(2-3), pp. 163-192, 2018.

Lelie, P. en Van Dam, R., De Europese Pijler van Sociale Rechten, twee jaar na de lancering, *De gids op maatschappelijk gebied*, afl. 7, pp. 21-28, 2019.

Stefan, O., European Union Soft Law: New Developments Concerning the Divide Between Legally Binding Force and Legal Effects, *MLR*, afl. 75(5), pp. 879-893, 2012.

Stefan, O., Helping Loose Ends Meet? The Judicial Acknowledgement of Soft Law as a Tool of Multi-Level Governance, *MJ*, afl. 21(2), pp. 359-379, 2014.

#### ONLINEBRONNEN

Adranghi, A., Corti, F., Kouyny, C., O'dwyer, M., Sardo, D. en Vanheuverzwijn, P., *Stuck on the Rubicon? 'Socializing' the European Semester through the European Pillar of Social Rights*, Social Europe Working Group, 36 p., <https://www.feps-europe.eu/attachments/publications/wg%20social%20europe%20-%20paper%20final.pdf>.

Al-Kadi, R. en Clauwaert, S., *Socialising the European Semester? Measuring Member States' implementation of country-specific recommendations in the social policy field*, European Trade Union Institute, 24 p., 2019, <https://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/Socialising-the-European-Semester>.

De La Porte, C., *The European Pillar of Social Rights meets the Nordic model*, European Policy Analysis, 22 p., 2019, <http://www.sieps.se/globalassets/publikationer/2019/20192epa>.

De Schutter, O. en Dermine, P., *The Two Constitutions of Europe: Integrating Social Rights in the New Economic Architecture of the Union*, Institute for Interdisciplinary Research in Legal Sciences, 40 p. 2016, <https://sites.uclouvain.be/cridho/documents/Working.Papers/CRIDHO-WP-2016-2-ODS-PD-22.12.2016-C.pdf>.

De Schutter, O., *The European Pillar of Social Rights and the Role of the European Social Charter in the EU Legal Order*, Council of Europe, 73 p., 2018, <https://rm.coe.int/study-on-the-european-pillar-of-social-rights-and-the-role-of-the-esc-/1680903132>.

Hacker, B., *A European Social Semester? The European Pillar of Social Rights in practice*, European Trade Union Institute, 76 p., 2019, <https://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/A-European-Social-Semester>.

Hendrickx, F., *Transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden: nieuwe regels voor het arbeidsrecht*, *Arbeid.J.*, 2019, <https://arbeidsrechtjournaal.be/transparante-en-voorspelbare-arbeidsvoorwaarden-nieuwe-regels-voor-het-arbeidsrecht/>.

Lörcher, K. en Schömann, I., *The European pillar of social rights: critical legal analysis and proposals*, European Trade Union Institute, 124 p., 2016, <https://www.etui.org/Publications2/Reports/The-European-pillar-of-social-rights-critical-legal-analysis-and-proposals>.

Lukács Gellé, É., *European Labour Authority – The guardian of posting within the EU?*, *Hungarian Labour Law E-Journal*, afl. 1, 21 p., 2018, [http://www.hlj.hu/letolt/2018\\_1\\_a/A\\_01\\_GellerneLukacs\\_hlj\\_2018\\_1.pdf](http://www.hlj.hu/letolt/2018_1_a/A_01_GellerneLukacs_hlj_2018_1.pdf).

Müller, T. en Schulten, T., *The European minimum wage on the doorstep*, European Trade Union Institute, 7 p., 2020, <https://www.etui.org/Publications2/Policy-Briefs/European-Economic-Employment-and-Social-Policy/The-European-minimum-wage-on-the-doorstep>.

Rasnača, Z. en Theodoropoulou, S., *Strengthening the EU's social dimension: using the EMU to make the most out of the Social Pillar*, European Trade Union Institute, 5 p., 2017, <https://www.etui.org/Publications2/Policy-Briefs/European-Economic-Employment-and-Social-Policy/Strengthening-the-EU-s-social-dimension-using-the-EMU-to-make-the-most-out-of-the-Social-Pillar>.

Rasnača, Z., *Bridging the gaps or falling short? The EPSR and what it can bring to EU-level policymaking*, European Trade Union Institute, 44 p., 2017, <https://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/Bridging-the-gaps-or-falling-short-The-European-Pillar-of-Social-Rights-and-what-it-can-bring-to-EU-level-policymaking>.

Rasnača, Z., (Any) relevance of the European Pillar of Social Rights for EU law?, *European Law Blog*, 2017, <https://europeanlawblog.eu/2017/11/17/any-relevance-of-the-european-pillar-of-social-rights-for-eu-law/>.

X, *EU can only deliver for people if the economy works well*, BusinessEurope, <https://www.businesseurope.eu/publications/eu-can-only-deliver-people-if-economy-works-well> (raadpleging 25 februari 2020).

X, *The Social Scoreboard*, Europese Commissie, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=89&furtherNews=yes&newsId=9163&clangId=en> (raadpleging 17 april 2020).

X, *A Union that strives for more. My agenda for Europe*, Europese Commissie, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf) (raadpleging 26 november 2019).

X, *European Labour Authority*, Europese Commissie, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1414&clangId=en> (raadpleging 27 november 2019).

X, *State of the Union 2017*, Europese Commissie, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/state-union-2017-brochure\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/state-union-2017-brochure_en.pdf).

X, *Beter evenwicht tussen werk en privé voor ouders en mantelzorgers in EU: Raad keurt nieuwe regels goed*, Raad van de Europese Unie, <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2019/06/13/better-work-life-balance-for-parents-and-carers-in-the-eu-council-adopts-new-rules/> (raadpleging 26 november 2019).

X, *Verklaring van Porto*, Europese Raad, <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2021/05/08/the-porto-declaration/> (raadpleging 5 juni 2021).

X, *De Europese pijler van sociale rechten: van de theorie naar de praktijk*, Europese Commissie, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/ip\\_21\\_820](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/ip_21_820) (raadpleging 5 juni 2021).

## INHOUDSTAFEL

### DE EUROPESE PIJLER VAN SOCIALE RECHTEN: EEN TOEGEVOEGDE WAARDE VOOR DE SOCIALE RECHTEN OP EUROPEES NIVEAU?

<b>1.</b>	<b>INLEIDING</b>	555
<b>2.</b>	<b>DE UITVOERING VAN DE PIJLER</b>	556
2.1.	BEVOEGDHEDEN MET BETREKKING TOT DE EUROPESE PIJLER VAN SOCIALE RECHTEN . . . . .	556
2.2.	DE EUROPESE UNIE SPEELT EEN BELANGRIJKE ROL BIJ DE UITVOERING VAN DE PIJLER . . . . .	557
<b>3.</b>	<b>EEN GEDWONGEN UITVOERING VAN DE PIJLER?</b>	561
3.1.	DE PIJLER ALS <i>SOFT LAW</i> INSTRUMENT . . . . .	561
3.2.	ROL VOOR HET HOF VAN JUSTITIE VAN DE EUROPESE UNIE . . . . .	563
3.3.	DRUK UITOEFENEN VIA HET EUROPEES SEMESTER?. . . . .	565
<b>4.</b>	<b>IN WELKE MATE KOMEN DE SOCIALE RECHTEN VERSTERKT UIT EEN UITVOERING VAN DE EUROPESE PIJLER?</b>	565
4.1.	DE EUROPESE PIJLER VAN SOCIALE RECHTEN: EEN TOEGEVOEGDE WAARDE ALS GRONDRECHTENCATALOGUS? . . . . .	565
4.2.	DE ZWAKKE PLEKKEN VAN DE EUROPESE PIJLER VAN SOCIALE RECHTEN . . . . .	572
<b>5.</b>	<b>CONCLUSIE</b>	574
	<b>BIBLIOGRAFIE</b>	576