



Proef ingediend met het oog op het behalen
van de graad van Master in de Rechten, afstudeerrichting Sociaal Recht

DE EUROPESE PIJLER VAN SOCIALE RECHTEN

**In welke mate komen de sociale rechten versterkt uit een
uitvoering van de Europese Pijler van Sociale Rechten?**

JOREN DEHOND
Academiejaar 2019-2020

Promotor: Prof. Dr. Guido Van Limberghen
Rechten en Criminologie

Beperkingen wegens coronacrisis

Mogelijke beperkingen in het verrichten van het onderzoek wegens de coronacrisis sinds maart 2020

Deze masterproef is (ten dele) tot stand gekomen in de periode dat het hoger onderwijs onderhevig was aan een lockdown en beschermende maatregelen ter voorkoming van de verspreiding van het COVID-19 virus. Het proces van opmaak, de verzameling van gegevens, de onderzoeksmethode en/of andere wetenschappelijke werkzaamheden die ermee gepaard gaan, zijn niet altijd op gebruikelijke wijze kunnen verlopen. De lezer dient met deze context rekening te houden bij het lezen van deze masterproef, en eventueel ook indien sommige conclusies zouden worden overgenomen.

Deze maatregelen kunnen een gevolg hebben op de mate van aangetoonde gespecialiseerde kennis in het in deze masterproef uitgewerkte domein alsook op de graad van wetenschappelijk uitdiepen van het behandelde juridisch onderwerp, wegens een beperktere toegang tot bronnenmateriaal. De auteur van deze masterproef is evenwel de mening toegedaan dat voornoemde beperkende maatregelen geen noemenswaardige negatieve invloed hebben gehad op het onderzoek dat in deze masterproef is uitgewerkt.

Samenvatting

De Europese Pijler van Sociale Rechten is een initiatief vanwege de Europese Unie om zijn sociaal beleid nieuw leven in te blazen. Het is een politiek document zonder juridisch bindende kracht. Deze masterproef beoogt te onderzoeken of dit document ook juridisch een belangrijke functie kan spelen en welke meerwaarde het biedt aan de bestaande sociale rechten op Europees niveau.

Het eerste deel van deze masterproef geeft een inleidende bespreking van het onderwerp. Dit stuk is voor de lezer belangrijk om de problematiek te begrijpen. De EU koos ervoor om de Pijler zowel aan te nemen in de vorm van een aanbeveling als door de instellingen gezamenlijk te laten afkondigen. Dit zijn twee verschillende *soft law*-instrumenten met een identieke inhoud. Het instrument zelf bevat 20 sociale rechten en beginselen. Bovendien bestaat de Pijler in zijn uitgebreide vorm uit bijkomende, begeleidende documenten.

Het sociale beleid is een gedeelde bevoegdheid van de EU en de lidstaten. Dit geldt tevens voor de Europese Pijler. Het tweede hoofdstuk tracht te onderzoeken wie de verantwoordelijkheid draagt voor de uitvoering van de Pijler. De lidstaten en de sociale partners worden als primaire verantwoordelijken naar voren geschoven, maar het onderzoek wijst uit dat zij deze rol niet kunnen vervullen. Niet alleen zij, maar ook de Europese Unie kan voor deze tekortkoming verantwoordelijk geacht worden. Deze fase van de masterproef bevat nog een tweede onderzoeksvraag. Er wordt gepeild naar de rol die de EU kan spelen bij de uitvoering. Deze bevindingen zijn wel positief te bestempelen met bijvoorbeeld gegarandeerde politieke steun, uitgevaardigde wetgeving, opgestarte gesprekken over een Europees minimumloon en financiële ondersteuning.

De lidstaten en de EU-instellingen hebben zich dan wel verbonden tot een implementatie van de Pijler, dit wil nog niet zeggen dat dit daadwerkelijk zal gebeuren. De derde fase dient om te kijken of aan de aanbeveling en de gezamenlijke afkondiging juridische gevolgen verbonden kunnen worden. Uit voorgaande initiatieven wordt afgeleid dat *soft law* dergelijke gevolgen kan hebben. Een belangrijke functie is weggelegd voor het Hof van Justitie, die de Pijler moet interpreteren en de actoren op hun plichten moet wijzen. Daarnaast speelt het Europees Semester een vooraanstaande rol doorheen het onderzoek, maar er zal blijken dat dit mechanisme niet voldoet aan de verwachtingen.

Het laatste deel van het onderzoek is gewijd aan de toegevoegde waarde van de sociale rechten, die in de Pijler zijn vervat. Het Gemeenschapshandvest was een succesvolle voorganger en hierop is de Pijler gebaseerd. Een belangrijke vraag is wat de Pijler toevoegt ten opzichte van het Handvest en de bestaande sociale rechten. Inhoudelijk blijken de sociale rechten versterkt, maar de mate waarin ze versterkt worden, zal voor een groot deel afhangen van de afdwingbaarheid en de uitvoerbaarheid in de praktijk.

Dankwoord

Deze masterproef markeert het einde van een intensief en uitdagend studietraject. Een woord van dank aan de personen, die hebben bijgedragen tot het succesvol afronden van mijn studiecarière en deze masterproef, is dan ook op zijn plaats. Zonder deze personen zou de realisatie een stuk minder vlot verlopen zijn en had ik mijn masterproef niet in deze vorm kunnen afleveren.

Allereerst wil ik mijn promotor, Prof. Dr. Guido Van Limberghen, bedanken. Voornamelijk zijn snelle reacties in de vorm van antwoorden op mijn vragen en opmerkingen bij het nalezen van de masterproef waren van grote waarde. Daarnaast dank ik hem voor de inhoudelijke inbreng, zowel bij het opstellen van het onderzoeksplan, als bij de redactie van de masterproef zelf. Mede dankzij zijn kennis en ervaring werd dit werkstuk wat ik ervan verwachtte.

Bovendien gaat mijn dank uit naar de vertegenwoordigers van het ACV, BusinessEurope, CEC European Managers en SMEUnited. Zij maakten hun kostbare tijd vrij om te antwoorden op mijn vragen en hun standpunt over het onderwerp met mij te delen. Hun inbreng bleek een kwalitatieve meerwaarde voor de masterproef.

Tenslotte zou dit dankwoord niet compleet zijn zonder het vermelden van mijn naaste omgeving. Zonder mijn familie en mijn vrienden waren deze studie jaren niet op dezelfde manier verlopen. In het bijzonder wil ik mijn vriendin, Lisa Vanbeckbergen, bedanken om mij jarenlang te steunen bij mijn studies. Ook bij deze masterproef had zij haar inbreng door het geven van advies en de spellingcontrole.

Inhoudstafel

| | |
|--|------|
| Beperkingen wegens coronacrisis | II |
| Samenvatting | IV |
| Dankwoord | VI |
| Inhoudstafel | VIII |
| Lijst met afkortingen | XII |
| 1 Inleiding | 1 |
| 1.1 Probleemstelling..... | 1 |
| 1.2 Onderzoeksvragen..... | 3 |
| 1.3 Methodologie | 4 |
| 1.4 Opbouw van de masterproef | 6 |
| 2 Wat is de Europese Pijler van Sociale Rechten?..... | 9 |
| 2.1 Voorstelling en afkondiging..... | 9 |
| 2.2 Juridische vorm..... | 9 |
| 2.3 Inhoud..... | 11 |
| 2.4 Begeleidende documenten en relatie met andere beleidsvormen | 12 |
| 2.4.1 Werkdocument van de Commissie inzake de oprichting van een Europese pijler van sociale rechten | 13 |
| 2.4.2 Sociaal Scorebord | 13 |
| 2.4.3 Wetgevende initiatieven | 15 |
| 2.4.4 Europees Semester en landspecifieke aanbevelingen | 16 |
| 2.4.5 Financiële steun van de EU..... | 17 |
| 2.5 Doelstellingen | 18 |
| 2.6 Tussenconclusie | 18 |
| 3 Wat is reeds gebeurd voor de uitvoering van de Europese Pijler van Sociale Rechten? | 20 |
| 3.1 Bevoegdheidsverdeling op sociaal vlak..... | 20 |
| 3.1.1 Algemeen..... | 20 |
| 3.1.2 Bevoegdheden met betrekking tot de Europese Pijler van Sociale Rechten | 22 |
| 3.1.2.1 Algemeen..... | 22 |

| | | |
|---------|--|----|
| 3.1.2.2 | Het gebruik van de middelen ter beschikking gesteld door de Pijler | 23 |
| 3.1.2.3 | Toekomstige actie | 24 |
| 3.2 | Kunnen de lidstaten en de sociale partners hun rol bij de uitvoering van de Europese Pijler van Sociale Rechten vervullen? | 25 |
| 3.2.1 | Uitvoering van de Pijler door de lidstaten | 25 |
| 3.2.1.1 | Wat kunnen de lidstaten doen? | 25 |
| 3.2.1.2 | Wat hebben de lidstaten reeds gedaan? | 26 |
| 3.2.2 | Uitvoering van de Pijler door de sociale partners | 28 |
| 3.2.2.1 | Standpunt van de sociale partners | 28 |
| 3.2.2.2 | Wat kunnen de sociale partners doen? | 29 |
| 3.3 | Speelt de Europese Unie een belangrijke rol bij de uitvoering van de Europese Pijler van Sociale Rechten? | 31 |
| 3.3.1 | Politieke steun | 31 |
| 3.3.2 | EU-wetgeving op punt stellen | 31 |
| 3.3.2.1 | Sociale wetgeving | 31 |
| 3.3.2.2 | Zachte beleidscoördinatie | 33 |
| 3.3.2.3 | Toekomstige wetgeving? | 34 |
| 3.3.3 | Betere handhaving van EU-wetgeving | 35 |
| 3.3.4 | Voortgang meten binnen het Europees Semester | 36 |
| 3.3.4.1 | Sociale overwegingen in het Europees Semester | 36 |
| 3.3.4.2 | De cyclus | 37 |
| 3.3.4.3 | Voorbeeld van hoe het beter zou kunnen | 39 |
| 3.3.5 | Conclusies trekken voor de voltooiing van de Europese economische en monetaire unie | 40 |
| 3.3.6 | Financiële steun van de EU | 40 |
| 3.3.6.1 | Europees Sociaal Fonds Plus | 40 |
| 3.3.6.2 | Europees Fonds voor aanpassing aan de Globalisering | 41 |
| 3.3.7 | Het Hof van Justitie van de Europese Unie | 42 |
| 3.4 | Tussenconclusie | 42 |

| | | |
|---------|---|----|
| 4 | Kunnen lidstaten en EU-instellingen ertoe worden gedwongen om de Europese Pijler van Sociale Rechten uit te voeren en wat is nodig om dit initiatief te laten doorwerken in het harde recht?..... | 44 |
| 4.1 | Wat is soft law?..... | 44 |
| 4.2 | Het gebruik van soft law binnen het sociaal beleid van de Europese Unie | 45 |
| 4.3 | De Europese Pijler van Sociale Rechten als <i>soft law</i> -instrument..... | 46 |
| 4.3.1 | De instrumenten | 46 |
| 4.3.2 | Rol voor het Hof van Justitie van de Europese Unie | 48 |
| 4.3.3 | Druk uitoefenen via het Europees Semester?..... | 50 |
| 4.4 | Tussenconclusie | 51 |
| 5 | In welke mate komen de sociale rechten versterkt uit een uitvoering van de Europese Pijler van Sociale Rechten? | 52 |
| 5.1 | Wat zijn de voorgangers van de Europese Pijler van Sociale Rechten?..... | 52 |
| 5.1.1 | Op het niveau van de Europese Unie | 52 |
| 5.1.1.1 | Verklaring van Parijs (1972)..... | 52 |
| 5.1.1.2 | Gemeenschapshandvest van de Sociale Grondrechten van de Werkenden (1989) 52 | |
| 5.1.1.3 | Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (2000)..... | 54 |
| 5.1.2 | Andere internationale normen als inspiratie | 55 |
| 5.2 | De Europese Pijler van Sociale Rechten: een toegevoegde waarde als grondrechtencatalogus?..... | 56 |
| 5.2.1 | Toegevoegde waarde ten opzichte van het Handvest | 57 |
| 5.2.2 | Toegevoegde waarde ten opzichte van het bestaande recht van de Europese Unie 61 | |
| 5.2.3 | Toegevoegde waarde als politiek document | 62 |
| 5.3 | De zwakke plekken van de Europese Pijler van Sociale Rechten | 64 |
| 5.4 | De toegevoegde waarde volgens de sociale partners..... | 66 |
| 5.5 | Tussenconclusie | 67 |
| 6 | Conclusie | 68 |
| | Bibliografie | 70 |
| A. | Wetgeving | 70 |

| | | |
|------|--|----|
| I. | Primaire wetgeving | 70 |
| II. | Secundaire wetgeving | 70 |
| III. | Overige wetgeving | 71 |
| IV. | Mededelingen en bekendmakingen | 71 |
| V. | Voorstellen van wetgeving | 72 |
| B. | Rechtspraak | 73 |
| I. | Arresten | 73 |
| II. | Conclusies | 73 |
| C. | Rechtsleer | 73 |
| I. | Boeken | 73 |
| II. | Bijdragen in verzamelwerken | 73 |
| III. | Bijdragen in tijdschriften | 74 |
| IV. | Onlinebronnen | 75 |
| D. | Andere | 76 |
| E. | Persoonlijke Communicatie | 77 |
| | Bijlage 1: De Europese Pijler van Sociale Rechten | 78 |
| | Bijlage 2: Persoonlijke communicatie – Algemeen Christelijk Vakverbond, 2020, 29 januari | 83 |
| | Bijlage 3: Persoonlijke communicatie – BusinessEurope, 2019, 18 december | 85 |
| | Bijlage 4: Persoonlijke communicatie – CEC European Managers, 2019, 5 december | 87 |
| | Bijlage 5: Persoonlijke communicatie – SMEunited, 2019, 13 december | 89 |

Lijst met afkortingen

| | |
|-----------|---|
| ACV | Algemeen Christelijk Vakverbond |
| AGS | Annual Growth Survey |
| CEC | Europese Kadervereniging |
| EDP | Excessive Deficit Procedure |
| EESC | Europees Economisch en Sociaal Comité |
| EFG | Europees Fonds voor de aanpassing aan de Globalisering |
| EMCO | Comité voor de Werkgelegenheid |
| EMU | Economische en Monetaire Unie |
| EPM | Employment Performance Monitor |
| ESF | Europees Sociaal Fonds |
| ESF+ | Europees Sociaal Fonds Plus |
| ETUI | European Trade Union Institute |
| EVRM | Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens |
| EVV | Europees Verbond van Vakverenigingen |
| (H)ESH | (Herziene) Europees Sociaal Handvest |
| MIP | Macroeconomic Imbalance Procedure |
| NHP | Nationaal Hervormingsprogramma |
| SMEUnited | European Association of Craft, Small and Medium-Sized Enterprises |
| SPC | Comité voor Sociale Bescherming |
| SPPM | Social Protection Performance Monitor |
| VEU | Verdrag betreffende de Europese Unie |
| VWEU | Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie |

1 Inleiding

1.1 Probleemstelling

1. In het begin van de Europese samenwerking werd het sociale beleid gebruikt om de markintegratie te bevorderen. Deze zienswijze onderging een lange en geleidelijke ontwikkeling, zodat er nu een methode bestaat om sociaal beleid te ontwikkelen.¹ Over de jaren heen zijn er verschillende pogingen gedaan om een 'socialer' Europa op te bouwen. Ten eerste was er de Verklaring van Parijs in 1972, waarop het Sociaal Actieprogramma volgde, opgesteld door de Europese Commissie en afgekondigd door de Raad in 1974. Daarna volgde de Europese Akte uit 1986, dat de belangrijke artikelen 118a en 118b invoerde in de verdragen. Dit zorgde ervoor dat de Unie maatregelen omtrent gezondheid en veiligheid met gekwalificeerde meerderheid kon stemmen. In 1989 kwamen de eerste (niet-bindende) sociale rechten op Europees niveau ten tonele met het Gemeenschapshandvest van de Sociale Grondrechten van de Werkenden (hierna: Gemeenschapshandvest). Een nieuw actieprogramma beoogde deze rechten in de praktijk om te zetten.² Daarop breidde het Verdrag van Maastricht (1992) de sociale bevoegdheden gevoelig uit, met name door de Overeenkomst betreffende de Sociale Politiek. Met dit verdrag begon echter een moeilijke periode in de relatie tussen het economische en sociale beleid van de Unie.³ Sinds het Verdrag van Amsterdam (1997) wordt gewag gemaakt van een sociaal deficit. Belangrijke sociale veranderingen in het constitutionele en legislatieve landschap bleven afwezig, terwijl andere wetgevingsdomeinen wel vooruitgang boekten.⁴ Sinds de economische en financiële crisis van 2008 en de daaropvolgende crisis van de Economische en Monetaire Unie (EMU) lag de focus van de EU vooral op economische en financiële domeinen. De EU spendeerde daarom minder aandacht aan de bescherming van Unieburgers tegen werkloosheid en armoede.⁵

2. Op Europees niveau sleept het debat over het sociale gezicht van de Unie reeds geruime tijd aan. Eén van de zaken die worden aangeklaagd is het gebrek aan harde sociale bevoegdheden, wat zich veruiterlijkt in de zogenaamde suprematie van economische rechten. Om tegemoet te komen aan de kritiek hebben gewezen Commissievoorzitters

¹ Commission Staff Working Document (Comm.). The EU social acquis Accompanying the document Communication Launching a consultation on an European Pillar of Social Rights, 8 maart 2016, SWD(2016)50 def, 3.

² Z. RASNAČA, "Bridging the gaps or falling short? The EPSR and what it can bring to EU-level policymaking", *European Trade Union Institute* 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>, 5-6.

³ P. WATSON, *EU Social and Employment Law*, Oxford, Oxford University Press, 2014, 45.

⁴ Z. RASNAČA, "Bridging the gaps or falling short? The EPSR and what it can bring to EU-level policymaking", *European Trade Union Institute* 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>, 6.

⁵ B. HACKER, "A European Social Semester? The European Pillar of Social Rights in practice", *European Trade Union Institute* 2019, <https://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/A-European-Social-Semester>, 5.

Jean-Claude Juncker en José Manuel Barroso in het nabije verleden meermaals het initiatief genomen om hier verandering in te brengen. Een voorbeeld hiervan is de *Europe 2020 Strategy*, dat voor de eerste keer sociale en werkgelegenheidsoverwegingen centraal stelde in de economische strategie van de EU.⁶

3. Een ander initiatief vormt het onderwerp van deze masterproef, namelijk de Europese Pijler van Sociale Rechten. Het voorstel vindt zijn oorsprong in het vijf-presidentenrapport van 22 juni 2015. Juncker sprak voor het eerst over de Pijler tijdens zijn eerste *State of the Union* op 9 september 2015. Hij beargumenteerde toen dat er nood was aan een eerlijke en pan-Europese arbeidsmarkt.⁷ Na de voorstelling van een eerste, voorlopige omschrijving van een 'Europese pijler van sociale rechten', initieerde de Europese Commissie op 8 maart 2016 een brede raadpleging over het voorstel. De consultatie gebeurde om feedback te krijgen op de voorlopige versie, zodat de Unie hierna een herwerkte versie kon uitvaardigen. De consultatie behelsde een discussie over de bestaande sociale rechten, over de veranderende realiteit op de arbeidsmarkt binnen de Unie en over de rol die de Pijler moest gaan spelen.⁸ Uiteindelijk werden de Europese Pijler van Sociale Rechten en zijn begeleidende documenten op 26 april 2017 voorgesteld. Op 17 november van datzelfde jaar kondigden de instellingen van de Europese Unie gezamenlijk de Pijler af.

4. De Europese Pijler lijkt voor het sociale beleid een positieve ontwikkeling, maar bevat niettemin wat onvolmaaktheden. Enkele van deze onvolmaaktheden zullen het voorwerp van deze masterproef vormen. Ten eerste en van zeer groot belang is het feit dat de Pijler een politiek document is. Op zichzelf heeft hij dus geen juridisch bindende waarde. Deze opgelegde beperking maakt het moeilijk voor de Pijler om binnen het institutionele kader een belangrijke plaats in te nemen. Er zal met andere woorden meer dan enkel goede wil nodig zijn om van de Pijler een juridisch sterk instrument te maken.

5. In de tweede plaats moet er gekeken worden naar wie de Pijler juridisch tot uitvoering zal brengen. Het instrument zal enkel zijn waarde hebben als de aangeduide actoren werk maken van de implementatie. Omwille van het niet-bindende karakter is deze implementatie dus hoogst onzeker. Ten slotte spreekt de titel van het politiek document over sociale rechten. Sociale rechten zijn een belangrijk wapen voor EU-burgers als onderdeel van de samenleving. Het is een feit dat deze burgers reeds over bepaalde rechten beschikken, aangezien ze onderdaan zijn van een lidstaat van de Europese Unie

⁶ P. WATSON, *EU Social and Employment Law*, Oxford, Oxford University Press, 2014, 51-52.

⁷ E. DE BECKER en P. SCHOUKENS, "De Europese Pijler van Sociale Rechten: Naar een sterkere bescherming van de sociale rechten op het Unieniveau?", *BTSZ* 2017, afl. 2, (145) 145-146.

⁸ Mededeling (Comm.) concerning Establishing a European Pillar of Social Rights, 26 april 2017, COM(2017)250 def.

en van andere internationale organisaties. Wat de toegevoegde waarde van deze catalogus van sociale rechten zal zijn, was niet duidelijk bij zijn afkondiging. De waarde van de sociale rechten wordt bovendien niet alleen bepaald door de inhoud van de rechten. Ook de afdwingbaarheid en de uitvoerbaarheid zijn hier van groot belang.

1.2 Onderzoeksvragen

6. Uit de probleemstelling werden vier onderzoeksvragen afgeleid. Om de centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden zijn er enkele deelvragen opgesteld. Het beantwoorden van deze deelvragen zal belangrijk zijn voor het onderzoek omtrent de centrale onderzoeksvraag. Het onderzoek start met een algemene vraag. Dit deel dient onder meer om duiding te geven bij de totstandkoming, de inhoud en de doelstellingen van het onderwerp. De eerste vraag luidt als volgt:

- *“Wat is de Europese Pijler van Sociale Rechten?”*

De tweede fase van het onderzoek bestaat uit twee onderzoeksvragen en heeft betrekking op de uitvoering van de Pijler:

- *“Kunnen de lidstaten en de sociale partners hun rol bij de uitvoering van de Europese Pijler van Sociale Rechten vervullen?”*
- *“Speelt de Europese Unie een belangrijke rol bij de uitvoering van de Europese Pijler van Sociale Rechten?”*

In de derde fase van het onderzoek zal gekeken worden of de Pijler als *soft law*-instrument potentieel een rol kan spelen binnen het kader van de Europese Unie:

- *“Kunnen lidstaten en EU-instellingen ertoe worden gedwongen om de Europese Pijler van Sociale Rechten uit te voeren en wat is nodig om dit initiatief te laten doorwerken in het harde recht?”*

De overkoepelende vraag zal zijn:

- *“In welke mate komen de sociale rechten versterkt uit een uitvoering van de Europese Pijler van Sociale Rechten?”.*

De vierde en laatste fase van het onderzoek zal gaan over de toegevoegde waarde van de Pijler met betrekking tot de bestaande sociale rechten op Europees niveau. Om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden zal niet alleen dit laatste deel belangrijk zijn. Een versterking van sociale rechten zal ook in grote mate afhankelijk zijn van wat reeds werd gepresteerd (tweede fase) en wat in theorie mogelijk zal zijn voor de implementatie van de rechten (derde fase).

1.3 Methodologie

7. Door mijn interesse in het sociaal recht en het Europees recht koos ik ervoor om mijn masterproef te schrijven over de Europese Pijler van Sociale Rechten. Het volgen van het vak 'droit social européen' aan de ULB wekte mijn eerste interesse op voor het onderwerp van deze thesis. Het opstellen van het onderzoeksplan zorgde ervoor dat in de diepte kennis werd verkregen. Dit gaf een duidelijk beeld over de aanpak van de masterproef. Aan de chronologie en de algemene opzet van de masterproef werd weinig of niets aangepast, maar tijdens het onderzoek bleek het wel nodig om andere accenten te leggen, soms van methode te veranderen en wat te sleutelen aan de onderzoeksvragen.

8. In het algemeen was het van belang om de stand van zaken met betrekking tot het onderwerp goed op te volgen. Dit gebeurde onder meer door de websites van de Europese Commissie en van de European Trade Union Institute (ETUI) regelmatig te raadplegen, door het volgen van nieuwsbrieven van bijvoorbeeld het *Instituut voor Arbeidsrecht* en door het bekijken van nieuwe zoekresultaten op bijvoorbeeld *Researchgate* en *Sage Journals*. Daarnaast waren de meeste gehanteerde bronnen Engelstalig. Het gebruik van dergelijke bronnen was niet steeds eenvoudig, maar naarmate het onderzoek vorderde, verliep dit vlotter. Het was zaak van steeds aandachtig te zijn voor fouten in de vertaling en letterlijke vertalingen te vermijden.

9. De eerste onderzoeksvraag is een descriptieve onderzoeksvraag en dient om een algemene beschrijving te geven van het onderwerp. Het inleiden van de lezer in de materie gebeurt aan de hand van bronnen die voornamelijk zijn vergaard tijdens het opstellen van het onderzoeksplan. Aangezien het om een algemene bespreking gaat, was het niet moeilijk om deze bronnen op te sporen. De aanvankelijke bedoeling was om dit stuk zo beknopt mogelijk te houden en zeker niet vooruit te lopen op onderwerpen, die later in het onderzoek aan bod zouden komen. Toch bleek het nodig om sommige zaken reeds in dit eerste deel nader toe te lichten, omdat dit de duidelijkheid van het onderwerp ten goede kwam en/of in een later stadium niet meer besproken zou worden. Een voorbeeld hiervan is de bespreking van het Sociaal Scoreboard, dat op het eerste gezicht een positieve ontwikkeling lijkt, maar waarbij het nodig was om de nodige nuances aan te brengen.

10. De tweede fase van het onderzoek bestaat uit twee onderzoeksvragen en heeft de bedoeling om een stand van zaken te geven. Dit evaluatief gedeelte heeft betrekking op de vraag wie verantwoordelijk is voor de uitvoering in de praktijk. Voor de inleidende bespreking van het hoofdstuk was het een juiste voorspelling dat boeken met een algemene bespreking van het Europees recht of het Europees sociaal recht zouden gebruikt moeten worden. Wat de uitvoering zelf betreft, wil ik al even op de zaken vooruitlopen. De lidstaten en de sociale partners zijn namelijk door de Europese Commissie aangeduid als de primaire verantwoordelijken voor de implementatie. Aanvankelijk werd er van

uitgegaan dat in het nationale recht gezocht moest worden naar ondersteunende initiatieven. Een rechtsvergelijkende studie was evenwel nooit het opzet van dit onderzoek. Al snel zag ik in dat dit geen simpele taak zou worden, omdat er weinig tot geen informatie beschikbaar was. Daarom leek het verstandig om dit stuk te beperken tot enerzijds het bekijken wat de lidstaten kunnen doen en anderzijds te bekijken welke impact de Pijler heeft op het Europees Semester. Wat dit laatste betreft, bleken de publicaties (boeken, werkdocumenten, rapporten, etc.) van de ETUI van onschatbare waarde. Deze publicaties spelen doorheen de masterproef een grote rol. Wat het onderzoek naar het Semester betreft, kan de huidige coronacrisis misschien een rol gespeeld hebben. Informatie over de afgelopen cyclus van het coördinatiemechanisme zou beschikbaar moeten zijn rond het einde van het onderzoek. Bij het indienen van de masterproef was er echter nog geen informatie beschikbaar.

11. Ook het onderzoek naar de rol van de sociale partners bracht problemen bij de bronvergaring met zich mee. Dit werd opgevangen door verschillende organisaties persoonlijk te benaderen. Hoewel alle gecontacteerde instanties initieel reageerden, gingen er slechts vier personen op de gestelde vragen in. De communicatie verliep in persoon, per telefoon of via mail en een transcriptie van de gesprekken is in bijlage gevoegd. Opgemerkt dient te worden dat de representativiteit van de sociale partners niet volledig is. Het gaat om drie Europese vakorganisaties en één Belgische, waarbij er wel een gelijke verdeling is over de vertegenwoordiging van werknemers en werkgevers. Toch doet dit geen afbreuk aan de kwaliteit van hun bijdrage. De interviews geven een impressie van hun standpunt en de rol van de sociale partners met betrekking tot het onderwerp. Een vergelijking maken tussen alle organisaties zou dit stuk te uitgebreid maken en zou overbodig zijn. Bovendien gaven de vertegenwoordigers goede inzichten, die elders in het onderzoek van pas kwamen. De contactpersonen kozen er overigens voor om anoniem te blijven en daarom wordt er verwezen naar de organisaties die ze vertegenwoordigen.

12. Gelet op bovenstaande, werd gekozen om de initiatieven op Europees niveau wat uitgebreider te bespreken. Het overzicht bewaren en het up-to-date houden van de informatie was zeer belangrijk. Dit deel van de masterproef kon blijvend aangevuld worden met elk nieuw initiatief vanwege de EU. Daarom werd er gekozen om het onderzoek af te sluiten een week voor de deadline. Initiatieven die dateren van na 24 mei 2020 zullen niet opgenomen zijn in het onderzoek. Het probleem met betrekking tot de coronacrisis heeft zich hier mogelijk ook gesteld. Het bronmateriaal was vooral afkomstig van de Europese instellingen zelf. Er moesten ook enkele keuzes gemaakt worden over de indirecte initiatieven, die verband houden met het onderwerp, zodat de relevantie van dit gedeelte niet verminderde.

13. De derde fase van het onderzoek is een korter, beschrijvend deel en peilt naar de waarde van *soft law* binnen de Europese Unie. Er werd met de gedachte gespeeld om dit stuk eventueel weg te laten of te incorporeren in een ander deel. Uiteindelijk werd dit stuk behouden, wat een goede keuze was. Voor de inleidende bespreking konden wat oudere bronnen gebruikt worden die nog steeds hun relevantie hebben. Voor het overige deel schreef één onderzoeker van de ETUI, Zane Rasnača, enkele belangrijke bijdragen. Samen met verschillende arresten van het Hof van Justitie, geconsulteerd via de website van het Hof, kon een onderbouwd stuk geschreven worden. Het onderzoek beoogt zo het belang van het Hof in verband met het onderwerp duidelijk te maken.

14. Het uiteindelijke doel van deze masterproef is een antwoord bieden op de vraag of de Pijler een toegevoegde waarde blijkt voor de sociale rechten op Europees niveau. De inleiding van dit hoofdstuk geeft een beknopte geschiedenis en de initiatieven met betrekking tot sociale rechten weer. Het bronnenmateriaal voor deze inleiding wordt gekenmerkt door een samenspel van hedendaagse bronnen en de verwijzingen hierin naar oudere bronnen. De werkwijze voor dit deel van het onderzoek was om, uit alle doorheen het onderzoek gehanteerde bronnen, de besprekingen van sociale rechten te destilleren. Het bleek daarna een hele opgave om een overzichtelijk geheel te produceren. Het uitgangspunt was om een vergelijking met het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (hierna: Handvest) te maken en dit is ook zo gebleven. In het bijzonder werd gezocht naar de positieve aspecten van de Pijler, maar toch kon een bespreking van zijn zwakke plekken niet ontbreken. Ten slotte werden nog enkele standpunten uit de interviews met de sociale partners gehaald. Dit laatste onderdeel, in samenhang met de tweede en derde fase van het onderzoek, moet een antwoord bieden op de centrale onderzoeksvraag.

1.4 Opbouw van de masterproef

15. Het eerste deel van deze masterproef start met een algemene bespreking van de Europese Pijler van Sociale Rechten (het onderzoek zal voornamelijk over 'de Pijler' spreken). Na de bespreking van de voorstelling en de afkondiging van de Pijler, vangt meteen de bespreking van de juridische vorm aan. De keuze om dit deel zo vroeg te bespreken is logisch, omdat het de rode draad vormt doorheen het onderzoek. De vorm waarin de Pijler is afgekondigd, moet steeds voor ogen gehouden worden tijdens het lezen. Daarna wordt de inhoud van het instrument kort bekeken. De Pijler bevat twintig rechten en beginselen, maar het is niet belangrijk om ze één voor één in detail te gaan bespreken. Omdat we moeten spreken van rechten en beginselen, is er gekozen om doorheen de masterproef voor een algemene term te kiezen, namelijk de principes. Doorheen het onderzoek, en vooral in het laatste gedeelte, zal regelmatig een principe als voorbeeld worden aangehaald om zaken te verduidelijken of een mening te onderbouwen. Wat zeker

niet mocht onderbreken in dit algemene deel is een bespreking van de begeleidende documenten en andere beleidsvormen waarvoor de Pijler belangrijk is (of die belangrijk zijn voor de Pijler). Achtereenvolgens zal worden gesproken over het werkdocument van de Commissie, het Sociaal Scorebord, de wetgevende initiatieven, het Europees Semester en de financiële ondersteuning door de EU. Elk van deze onderwerpen zal ook in andere delen terugkomen en daarom was het belangrijk ze reeds in te leiden in dit gedeelte. Ten slotte zullen kort de doelstellingen van de Europese Pijler uiteengezet worden.

16. Het tweede deel van het onderzoek begint met een bevoegdheidsverdeling op sociaal vlak. Dit valt uiteen in twee delen, enerzijds de bevoegdheden met betrekking tot het sociaal beleid in het algemeen en anderzijds de verantwoordelijkheid met betrekking tot de Pijler. De tweede onderzoeksvraag peilt naar de mogelijkheden die de lidstaten en de sociale partners hebben bij de uitvoering van de Pijler. Bij de lidstaten wordt er eerst gekeken wat ze kunnen doen, zoals aangegeven door de Europese Commissie. Vervolgens bekijkt dit stuk ook wat de lidstaten reeds gepresteerd hebben. Het begin van deze bespreking gaat kijken wat de situatie en de standpunten in de Scandinavische landen zijn. De Pijler blijkt in grote mate gebaseerd op het systeem van deze landen. Daarnaast worden de gegevens uit het Europees Semester bondig geanalyseerd. Overigens wordt de best presterende lidstaat volgens deze cyclus kort besproken. Het Semester komt trouwens in verschillende delen terug. In dit gedeelte wordt de invloed van de lidstaten bekeken. Een grondigere analyse van het Semester volgt bij de bespreking van de rol van de EU. Ook de sociale partners hebben volgens de Europese Commissie een belangrijke rol te spelen. Toch is niet echt duidelijk wat die rol juist moet zijn. Daarom worden de standpunten van de verschillende sociale partners met betrekking tot de Pijler uit de interviews gehaald. Bovendien kijkt dit stuk naar wat de sociale partners kunnen doen en waar ze mee bezig zijn.

17. De masterproef onderzoekt verder wat de derde actor, met name de Europese Unie, kan betekenen voor de Pijler. Ten eerste zijn er de Europese instellingen die politieke steun kunnen bieden. Nieuwe wetgeving uitvaardigen is een tweede mogelijkheid en is de belangrijkste troef voor de Europese Pijler. Sinds de afkondiging werden al enkele richtlijnen en aanbevelingen aangenomen. Tevens staan er nog enkele voorstellen van wetgeving in de wachtrij, waarvan de discussies over het Europees minimumloon de opvallendste is. Ten derde moet de Pijler zorgen voor een betere handhaving van EU-wetgeving. Een vierde punt is natuurlijk het Europees Semester, die de voortgang moet meten van de Pijler in het beleid van de lidstaten. We kijken hier naar de aanpassingen die de EU heeft aangebracht aan het Semester. Daarna volgt er een kort stuk over de EMU. Ten slotte bespreekt de masterproef welke financiële mogelijkheden de Europese Unie ter beschikking stelt.

18. Het derde deel doet onderzoek naar de relevantie van *soft law* binnen de Europese Unie. Er wordt gekeken wat *soft law* juist inhoudt en of het een meerwaarde kan betekenen binnen het sociaal beleid van de Unie. Daarnaast benadrukt het deel dat Europese instellingen een dergelijke vorm van zachte regulering vaker gebruiken. Dit is zeker het geval met betrekking tot het sociale beleid. Het uiteindelijke doel van dit onderdeel is om te kijken hoe de Europese Pijler van Sociale Rechten kan worden gebruikt om het initiatief in het harde recht te incorporeren. De Pijler valt uiteen in twee belangrijke documenten, namelijk een aanbeveling en een interinstitutionele afkondiging. Voor beide instrumenten is het in de eerste plaats van belang om te kijken welke relevantie zij hebben, met de verwijzing naar gelijkaardige initiatieven uit het verleden. Ten tweede kan een bespreking van de rol van het Hof van Justitie niet ontbreken. In de rechtspraak zijn indicaties terug te vinden dat het Hof wel degelijk belang hecht aan zowel de aanbeveling, als de afkondiging. Het is dan ook interessant om te kijken of het Hof van Justitie bindende kracht kan verlenen aan de instrumenten en zo de lidstaten en de Europese instellingen kan verbinden. Wat die bindende kracht betreft, moet worden onderzocht of via het Europees Semester aan de niet-naleving van sociale overwegingen, na toepassing van de Pijler, sancties kunnen worden verbonden.

19. In het laatste deel wordt onderzocht wat de toegevoegde waarde is van de Pijler als rechtencatalogus. De Pijler is toegespitst op sociale rechten. Op Europees niveau bestaan er reeds instrumenten hiervoor, zoals het Gemeenschapshandvest en het Handvest. Daarnaast bestaan er normen van andere organisaties, zoals de Raad van Europa en de Internationale Arbeidsorganisatie, die als inspiratie hebben gediend voor de Pijler. Het is evident dat de Pijler iets toevoegt aan het sociaal acquis van de Unie, maar geldt dit ook voor de sociale rechten? De meerwaarde van de Pijler wordt in de eerste plaats bekeken in vergelijking met het Handvest, dat nog steeds als voornaamste instrument wordt aanzien. Als tweede wordt er gekeken wat de Pijler kan bijbrengen aan het reeds bestaande recht van de EU. Ten derde bekijkt dit stuk of de Pijler als politiek document iets in beweging kan zetten. Hoewel deze passage zijn juridische relevantie kan hebben, zal dit deel eerder beperkt blijven. Naast het onderzoek naar de positieve punten van de Pijler, moeten ook de minpunten een bespreking krijgen. Logischerwijze denk je meteen aan het zachte rechtskarakter van de Pijler, maar natuurlijk bestaan er nog bijkomende zwakke plekken. Ten slotte lijkt het interessant een blik te werpen op het standpunt van de sociale partners omtrent de toegevoegde waarde.

2 Wat is de Europese Pijler van Sociale Rechten?

2.1 Voorstelling en afkondiging

20. Op 26 april 2017 werd de Pijler voorgesteld, die bestaat uit een hele set aan documenten. Ten eerste is er een mededeling van de Europese Commissie die de achtergrond, de redenen en de doelstellingen van de Pijler uiteenzet.¹³ Ten tweede vaardigde de Commissie een aanbeveling uit die de 20 rechten en beginselen zoals neergelegd in de Pijler behandelt.¹⁴ Het derde document is een voorstel tot interinstitutionele verklaring die tot doel had de Pijler officieel af te kondigen.¹⁵ Ten vierde ontwikkelde de Europese Commissie een werkdocument met details over de inhoud en de reikwijdte van de principes opgenomen in de Pijler.¹⁶ Ten slotte bevat het vijfde document een verslag van de publieke raadpleging met betrekking tot de Pijler.¹⁷

21. Op 17 november 2017 kondigden de Europese leiders de Europese Pijler van Sociale Rechten officieel af naar aanleiding van de sociale top die werd georganiseerd in Göteborg, Zweden. Gewezen Commissievoorzitter Jean-Claude Juncker, de vorige president van het Europees Parlement Antonio Tajani en eerste minister van Estland Jüri Ratas (in naam van het voorzitterschap van de Raad van de EU) ondertekenden het document.¹⁸ De afkondiging door de Raad is heel belangrijk voor de Pijler, omdat ze de regeringen van de verschillende lidstaten vertegenwoordigt (artikel 16 VEU).

2.2 Juridische vorm

22. Bij de consultatie was het al dan niet bindende karakter van de Pijler één van de vragen die een antwoord diende te krijgen. Dit punt heeft een hevige discussie op gang gebracht. Aan de ene kant had je de vakbonden en de niet-gouvernementele organisaties die voorstander waren van een juridisch bindend instrument. Vanzelfsprekend valt hun standpunt te begrijpen, omdat de meeste vooruitgang geboekt kan worden met een dergelijk instrument. Anderzijds was de meerderheid van de afgevaardigden van de

¹³ Mededeling (Comm.) concerning Establishing a European Pillar of Social Rights, 26 april 2017, COM(2017)250 def.

¹⁴ Aanbev.Comm. 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).

¹⁵ Voorstel (Comm.) voor een interinstitutionele afkondiging van de Europese pijler van sociale rechten, 26 april 2017, COM(2017)251 def.

¹⁶ 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.

¹⁷ 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; F. HENDRICKX, "De Europese pijler: meer dan sociale rechten" in P. DE CORTE, M. DE VOS, P. HUMBLET, F. KEFER en E. VAN HOORDE (eds.), *Liber Amicorum Willy van Eeckhoutte: De taal is gans het recht*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2018, (95) 98.

¹⁸ F. HENDRICKX, "Editoriaal : De Europese Pijler van Sociale Rechten: nog geen afdwingbare rechten", *Arbeid.J.* 2017-2018, afl. 1, (3) 3.

nationale regeringen te vinden voor een aanpak die niet zulke juridisch bindende impact heeft. Hun standpunt deelden ze met de werkgeverorganisaties.¹⁹

23. Ongeacht de keuze van de juridische draagwijdte, bracht de consultatie naar voren dat het initiatief vooreerst blijk moest geven van een duidelijke en sterke politieke verbintenis. Deze verbintenis houdt het uitwerken van een vernieuwde politieke agenda voor inclusieve groei in, die de individuen, de economie en de gemeenschap ten goede komt. Daarnaast moet het initiatief een brede ondersteuning krijgen door middel van gezamenlijke inspanningen van alle betrokken spelers (EU-instellingen, lidstaten en hun instellingen, sociale partners en Europese samenleving).²⁰

24. Uiteindelijk koos de EU om de Europese Pijler van Sociale Rechten niet juridisch bindend te maken. De goedkeuring van het instrument viel uiteen in twee verschillende juridische vormen met een identieke inhoud. Enerzijds bestaat er de aanbeveling van de Europese Commissie en anderzijds een gezamenlijke afkondiging door het Europees Parlement, de Raad en de Commissie. Beide instrumenten zijn te catalogeren onder *soft law*, wat wil zeggen dat ze op zichzelf geen bindende kracht hebben. 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.²¹ De Pijler, in de vorm waarin hij is afgekondigd, wijst meer op een belofte dan op een bindende toezegging om een meer substantiële sociale dimensie binnen de EU te ontwikkelen.²² 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 wetgevende of niet-wetgevende initiatieven op het niveau van de Europese Unie of van de lidstaten noodzakelijk is.²³ De aanbeveling en de gezamenlijke verklaring hebben overigens een identieke inhoud, maar verschillen wat betreft hun impact en hun juridische vorm. Een uitgebreide bespreking van hun niet-bindende karakter komt later aan bod.²⁴

¹⁹ 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, 14.

²⁰ 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, 15.

²¹ E. DE BECKER en P. SCHOUKENS, "De Europese Pijler van Sociale Rechten: een eerste evaluatie", *TRA* 2017, afl. 11, (3) 4.

²² A. ARANGUIZ, "Social mainstreaming through the European pillar of social rights: Shielding 'the social' from 'the economic' in EU policymaking", *EJSS* 2018, afl. 20(4), (341) 349.

²³ Gemeensch. Verkl. 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); E. DE BECKER en P. SCHOUKENS, "De Europese Pijler van Sociale Rechten: een eerste evaluatie", *TRA* 2017, afl. 11, (3) 4.

²⁴ Zie *infra*: Hoofdstuk 4.

2.3 Inhoud

25. Overweging 14 van de Europese Pijler stelt dat de principes de uitdrukking vormen van beginselen en rechten, die essentieel zijn voor billijke en goed functionerende arbeidsmarkten en socialezekerheidsstelsels. In de eerste plaats gaat het over sociale rechten die een bevestiging inhouden van wat al aanwezig was in het acquis van de Unie. Daarnaast staan in de Pijler nieuwe principes, die beantwoorden aan uitdagingen die voortspruiten uit maatschappelijke, technologische en economische ontwikkelingen.²⁵

26. De Pijler bevat 20 rechten en beginselen die verdeeld zijn over 3 assen.²⁶ 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'. In onderstaande tabel worden de principes per as weergegeven²⁷:

| I. Gelijke kansen en toegang tot de arbeidsmarkt | II. Billijke arbeidsvoorwaarden | III. Sociale bescherming en inclusie |
|--|---|--|
| 1. Onderwijs, opleiding en een leven lang leren | 5. Veilige en flexibele werkgelegenheid | 11. Kinderopvang en hulp aan kinderen |
| 2. Gelijkheid van mannen en vrouwen | 6. Loon | 12. Sociale bescherming |
| 3. Gelijke kansen | 7. Informatie over arbeidsvoorwaarden en bescherming bij ontslag | 13. Werkloosheidsuitkeringen |
| 4. Actieve ondersteuning bij het vinden van werk | 8. Sociale dialoog en betrokkenheid van werknemers | 14. Minimuminkomen |
| | 9. Evenwicht tussen werk en privéleven | 15. Inkomen voor ouderen en pensioenen |
| | 10. Een gezonde, veilige en goed aangepaste werkomgeving en gegevensbescherming | 16. Gezondheidszorg |
| | | 17. Inclusie van personen met een handicap |
| | | 18. Langdurige zorg |
| | | 19. Huisvesting en ondersteuning voor daklozen |
| | | 20. Toegang tot essentiële diensten |

27. Het valt op dat de Pijler zowel beginselen als rechten bevat, maar er wordt niet duidelijk gemaakt wanneer er sprake is van een beginsel en wanneer het gaat om een recht. Het is dus in eerste instantie niet mogelijk om uit de Pijler af te leiden of er verschillen bestaan tussen de inhoud of de werking van de twee concepten.²⁸ Het Handvest maakt ook dit onderscheid, maar het verschil met de Pijler is dat artikel 52, 5 van het

²⁵ Interinstitutionele proclamatie betreffende de Europese pijler van sociale rechten, overweging 14.

²⁶ Zie *infra*: bijlage 1 voor een volledig overzicht van de Pijler.

²⁷ X, "Europese Pijler van Sociale Rechten", *Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid*, <https://socialsecurity.belgium.be/nl/internationaal-actief/europese-pijler-van-sociale-rechten> (raadpleging 28 november 2019).

²⁸ E. DE BECKER en P. SCHOUKENS, "De Europese Pijler van Sociale Rechten: Naar een sterkere bescherming van de sociale rechten op het Unieniveau?", *BTSZ* 2017, afl. 2, (145) 151.

Handvest wel spreekt over de uitvoeringsmogelijkheden met betrekking tot de beginselen vermeld in het Handvest. Ook de rechterlijke bevoegdheid wordt in dit artikel afgebakend. Een dergelijke bepaling is niet voorhanden in de Pijler.

28. 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. Twee voorbeelden komen uit principe 2 omtrent geslachtsgelijkheid, dat stelt dat gelijke behandeling *“voor vrouwen en mannen moet worden gewaarborgd en bevorderd op alle vlakken”* en uit principe 3 wat betreft de gelijke behandeling volgt dat *“gelijke kansen voor ondervertegenwoordigde groepen worden bevorderd”*.²⁹ 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.³⁰

29. Gelet op de juridische aard van de Pijler zal het niet mogelijk zijn om rechtstreeks uit deze principes subjectieve rechten te putten. Wel kunnen de hoven en rechtbanken en in het bijzonder het Hof van Justitie, een interpretatieve rol geven aan de Pijler of hier algemene beginselen van EU-recht uit afleiden.³¹ 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.³²

2.4 Begeleidende documenten en relatie met andere beleidsvormen

30. Samen met de afkondiging van de Europese Pijler riep de EU enkele andere documenten in het leven. Dit deel beoogt daarvan een overzicht te geven. Het overzicht is een weergave van wat er bij de aankondiging werd voorgesteld. Wat de Europese Unie na de afkondiging verwezenlijkt heeft, komt in een later deel aan bod.³³ In de eerste plaats vaardigde de Commissie een werkdocument uit, dat een belangrijk onderdeel vormt van

²⁹ S. B. LAHUERTA en A. ZBYSZEWSKA, “EU equality law after a decade of austerity: On the Social Pillar and its transformative potential”, *IJDL* 2018, afl. 18(2-3), (163) 180.

³⁰ F. HENDRICKX, “De Europese Pijler: meer dan sociale rechten” in P. DE CORTE, M. DE VOS, P. HUMBLET, F. KEFER en E. VAN HOORDE (eds.), *Liber Amicorum Willy van Eeckhoutte: De taal is gans het recht*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2018, (95) 99.

³¹ Zie *infra*: titel 4.3.2; F. HENDRICKX, “De Europese Pijler: meer dan sociale rechten” in P. DE CORTE, M. DE VOS, P. HUMBLET, F. KEFER en E. VAN HOORDE (eds.), *Liber Amicorum Willy van Eeckhoutte: De taal is gans het recht*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2018, (95) 99.

³² S. B. LAHUERTA en A. ZBYSZEWSKA, “EU equality law after a decade of austerity: On the Social Pillar and its transformative potential”, *IJDL* 2018, afl. 18(2-3), (163) 180.

³³ Zie *infra*: titel 3.3.

de begeleidende stukken. Daarnaast lanceerde de EU enkele wetgevende initiatieven ter ondersteuning van enkele principes uit de Pijler. Bovendien ontwikkelde de Commissie een Sociaal Scorebord, dat als tool moet dienen om het sociaal beleid van de lidstaten te monitoren. Naast deze documenten, die nauw verband houden met de Pijler, zijn er andere beleidsvormen die in dit stuk een beschouwing verdienen. Ten eerste bestaat er sinds enkele jaren het Europees Semester met de landspecifieke aanbevelingen. Daarnaast werden enkele financiële projecten binnen de Unie op poten gezet, die de uitvoering van de Europese Pijler dienen te ondersteunen. Ten slotte bestaat er natuurlijk een sterke band tussen de Europese Pijler en andere sociale rechten op het niveau van de Europese Unie. De bespreking van deze relatie komt in een later hoofdstuk aan bod.³⁴

2.4.1 Werkdocument van de Commissie inzake de oprichting van een Europese pijler van sociale rechten³⁵

31. Het werkdocument hanteert dezelfde structuur als de Pijler en is dus opgedeeld in drie hoofdstukken. Het document beschrijft de inhoud van elk principe. Bij elk recht of elk beginsel hoort een drieledige opbouw: een beschrijving van het bestaande sociale acquis, een toelichting bij de inhoud en het toepassingsgebied, en suggesties voor de uitvoering. Dat laatste wordt opgesplitst in wat men kan doen op het niveau van de Unie en wat de lidstaten kunnen doen. Bovendien erkent de Commissie de positie van de sociale partners.

32. Voor heel wat principes had de Commissie concrete implementatiemaatregelen gepland. Sommige van deze maatregelen zijn wetgevend van aard, anderen hebben een *soft law*-karakter zoals aanbevelingen, communicaties, beleidscoördinatie, etc. Met dit werkdocument kan de Europese Pijler van Sociale Rechten gezien worden als een groter pakket of zelfs een agenda of een proces. De wetgevende en *soft law*-voorstellen kunnen in deze zin beschouwd worden als een aanvulling op de 20 rechten en beginselen.³⁶

2.4.2 Sociaal Scorebord

33. Het Sociaal Scorebord is in het leven geroepen als referentiekader om de uitvoering en de vooruitgang van de Pijler in de gaten te houden op nationaal niveau. Dit gebeurt door de ontwikkelingen in de lidstaten op te volgen en de evolutie te evalueren met het oog op een opwaartse sociaaleconomische convergentie. De controle gebeurt op een concrete, veelzijdige en objectieve manier, met de bedoeling dit toegankelijk te maken voor de EU-burgers. Deze werkwijze maakt het mogelijk om belangrijke werkgelegenheidsproblemen en sociale problemen te onderzoeken en convergentie- of

³⁴ Zie *infra*: hoofdstuk 5.

³⁵ 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.

³⁶ S. GARBEN, "The European Pillar of Social Rights: Effectively Addressing Displacement?", *EuConst* 2018, afl. 14(1), (210) 216.

divergentiepatronen in de lidstaten te beoordelen. Het scorebord wordt gebruikt in de cyclus van het Europees Semester.³⁷

34. Hoewel het Sociaal Scorebord op het eerste gezicht een positieve ontwikkeling mag lijken, plaatsen enkele auteurs vraagtekens bij de tot nu toe gevoerde implementatie ervan.³⁸ Zo zijn er vier belangrijke tekortkomingen die elk tot gevolg hebben dat de waarde van het scorebord afneemt. Het Sociaal Scorebord bestaat uit hoofdindicatoren en bijkomende indicatoren. Ten eerste blijkt uit een interview met een lid van het Comité voor Sociale Bescherming (SPC) dat deze indicatoren niet gezamenlijk zijn overeengekomen. De beslissing werd namelijk genomen door de Europese Commissie, zonder deelname van het SPC en het Comité voor de Werkgelegenheid (EMCO). In het bijzonder zouden de comités geen kans gekregen hebben om hun mening te geven over de waarde van de subcategorieën. Het lid van de SPC wees nog op een andere tekortkoming, namelijk de twijfels omtrent de bedoeling van het Sociaal Scorebord: *“Is it a communication tool or an analytical monitoring tool to truly influence Semester policies? Is it intended as a way of monitoring the current situation in relation to the 20 principles or does it aim to monitor the evolution of the social situation and upward convergence?”* De antwoorden op deze vragen blijven voorlopig onduidelijk.³⁹

35. Een derde probleem behelst de geschiktheid van de indicatoren. De meeste indicatoren zijn context-georiënteerd, maar vullen niet in wat de regering van een lidstaat doet om de overeengekomen doelstellingen te behalen. De ETUI analyseerde de 35 indicatoren en concludeerde dat ze niet passend of niet volledig zijn. Wat de onvolledigheid betreft, gaat het over de relatie tussen de 35 indicatoren en de 20 principes van de Pijler. Sommige van de rechten of beginselen zijn helemaal niet, zoals principe 7 (‘Informatie over arbeidsvoorwaarden en bescherming bij ontslag’), principe 8 (‘Sociale dialoog en betrokkenheid van werknemers’) en principe 10 (‘Een gezonde, veilige en goed aangepaste werkomgeving en gegevensbescherming’), of slechts gedeeltelijk, zoals principe 12 (‘Sociale bescherming’), gemonitord. Niet passend betekent in deze zin de onbekwaamheid van de sociale indicatoren om de inhoud van sommige principes van de Pijler volledig te

³⁷ 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).

³⁸ E. DE BECKER en P. SCHOUKENS, “De Europese Pijler van Sociale Rechten: Naar een sterkere bescherming van de sociale rechten op het Unieniveau?”, *BTSZ* 2017, afl. 2, (145) 166-169; S. SABATO en F. CORTI, “‘The times they are a-changin’? The European pillar of social rights from debates to reality check” in B. VANHERCKE, D. GHAILANI en S. SABATO (eds.), *Social policy in the European Union: state of play 2018*, Brussel, European Trade Union Institute, 2018, (51) 56-58; A. ARANGUIZ, “Social mainstreaming through the European pillar of social rights: Shielding ‘the social’ from ‘the economic’ in EU policymaking”, *EJSS* 2018, afl. 20(4), (341) 349-350.

³⁹ S. SABATO en F. CORTI, “‘The times they are a-changin’? The European pillar of social rights from debates to reality check” in B. VANHERCKE, D. GHAILANI en S. SABATO (eds.), *Social policy in the European Union: state of play 2018*, Brussel, European Trade Union Institute, 2018, (51) 57.

meten. Het is daarom niet mogelijk om te besluiten dat de indicatoren van het scorebord een volledige weerspiegeling zijn van de principes uit de Pijler.⁴⁰

36. Ten slotte is het duidelijk dat het Sociaal Scorebord overlapt met andere, reeds bestaande indicatoren die gebruikt worden op Europees niveau. De laatste jaren is er een toename van het aantal maatregelen die verder vorm zouden moeten geven aan de sociale dimensie van de Unie. Het gaat namelijk over de indicatoren voor de EU 2020-strategie, de *Employment Performance Monitor* (EPM), de *Social Protection Performance Monitor* (SPPM) en de sociale hulpindicatoren van de *Macroeconomic Imbalance Procedure* (MIP). Tot nog toe verduidelijkte de EU niet in welke mate het Sociaal Scorebord gerelateerd is aan de andere maatregelen.⁴¹

2.4.3 Wetgevende initiatieven

37. De Europese Commissie lanceerde enkele nieuwe initiatieven die refereerden aan de Pijler. Zo deed de Commissie een voorstel voor een Europese richtlijn betreffende transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden.⁴² Dit voorstel heeft tot doel richtlijn 91/533/EEG te vervangen. De nieuwe richtlijn spreekt enerzijds over essentiële geactualiseerde informatie die een werkgever over de arbeidsverhouding dient te verstrekken aan de werknemers. Anderzijds wil de Commissie een Europese definitie invoeren van het begrip 'werknemer' om een aantal werkenden te vatten, die momenteel het toepassingsgebied van de huidige richtlijn niet halen.⁴³ Een andere richtlijn die werd aangekondigd was deze inzake de *work-life balance* van ouders en personen met zorgverantwoordelijkheden, waarbij richtlijn nr. 2010/18/EU wordt herroepen.⁴⁴ Daarnaast werden consultatierondes georganiseerd met de sociale partners omtrent de herziening van de richtlijn inzake schriftelijke verklaringen en om een wetsvoorstel te doen over de

⁴⁰ S. SABATO en F. CORTI, "The times they are a-changin'?" The European pillar of social rights from debates to reality check" in B. VANHERCKE, D. GHAILANI en S. SABATO (eds.), *Social policy in the European Union: state of play 2018*, Brussel, European Trade Union Institute, 2018, (51) 57-58; E. DE BECKER en P. SCHOUKENS, "De Europese Pijler van Sociale Rechten: Naar een sterkere bescherming van de sociale rechten op het Unieniveau?", *BTSZ* 2017, afl. 2, (145) 167.

⁴¹ S. SABATO en F. CORTI, "The times they are a-changin'?" The European pillar of social rights from debates to reality check" in B. VANHERCKE, D. GHAILANI en S. SABATO (eds.), *Social policy in the European Union: state of play 2018*, Brussel, European Trade Union Institute, 2018, (51) 58; E. DE BECKER en P. SCHOUKENS, "De Europese Pijler van Sociale Rechten: Naar een sterkere bescherming van de sociale rechten op het Unieniveau?", *BTSZ* 2017, afl. 2, (145) 167-168.

⁴² 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).

⁴³ F. HENDRICKX, "De Europese Pijler: meer dan sociale rechten" in P. DE CORTE, M. DE VOS, P. HUMBLET, F. KEFER en E. VAN HOORDE (eds.), *Liber Amicorum Willy van Eeckhoutte: De taal is gans het recht*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2018, (95) 99.

⁴⁴ 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).

toegang tot sociale bescherming.⁴⁵ Enkele van deze initiatieven werden ondertussen in Europese wetgeving gegoten. De resultaten komen verderop in het onderzoek aan bod.⁴⁶

2.4.4 Europees Semester en landspecifieke aanbevelingen

38. Het Europees Semester is een cyclus waarin de lidstaten advies krijgen en vervolgens hun beleidsplannen indienen. Deze plannen worden op Europees niveau beoordeeld. Hierna krijgen de lidstaten individueel aanbevelingen om hun beleid aan te passen. De lidstaten dienen deze aanbevelingen op te nemen wanneer zij besluiten nemen bijvoorbeeld met betrekking tot hun werkgelegenheidsbeleid.⁴⁷ De Europese Commissie stuurt dit proces met het oog op het verhogen van de macro-economische en systematische convergentie binnen de Eurozone en de Unie.⁴⁸ Het Semester is een methode die zich vooral focust op de economische vooruitgang van de Unie, wat op veel kritiek stuit. Geruime tijd is er een discussie gaande over de sociale invalshoek van het Semester. In deze zin is het belangrijk om naar de status van de grondrechten en de rol van de Europese Pijler te kijken.⁴⁹ Het Europees Semester is bovendien aangeduid als één van de voornaamste instrumenten om de Pijler te implementeren en de ontwikkelingen op het niveau van de Unie en van de lidstaten te monitoren.⁵⁰

39. Binnen het Europees Semester kunnen de EU-instellingen op verschillende manieren aandacht hebben voor fundamentele (sociale) rechten. Ten eerste zijn er instrumenten binnen het Semester die een sterke deelname van de relevante stakeholders aanmoedigen. Deze stakeholders zijn onder meer de sociale partners. Een andere indicatie volgt uit artikel 9 VWEU. De zogenaamde *horizontal social clause* bepaalt dat de Unie "bij de bepaling en de uitvoering van haar beleid en optreden rekening houdt met de eisen in verband met de bevordering van een hoog niveau van werkgelegenheid, de waarborging van een adequate sociale bescherming, de bestrijding van sociale uitsluiting, alsmede een hoog niveau van onderwijs, opleiding en bescherming van de menselijke gezondheid". Tenslotte moet er binnen het Semester rekening gehouden worden met de interventies

⁴⁵ F. HENDRICKX, "The European Social Pillar: A first evaluation", *ELLJ* 2018, afl. 9(1), (3) 4.

⁴⁶ Zie *infra*: titel 3.3.2.

⁴⁷ X, "Hoe werkt het Europees semester?", *Europese Raad*, <https://www.consilium.europa.eu/nl/policies/european-semester/how-european-semester-works/>.

⁴⁸ O. DE SCHUTTER en P. DERMINE, "The Two Constitutions of Europe: Integrating Social Rights in the New Economic Architecture of the Union", *Institute for Interdisciplinary Research in Legal Sciences* 2016, <https://sites.uclouvain.be/cridho/documents/Working.Papers/CRIDHO-WP-2016-2-ODS-PD-22.12.2016-C.pdf>, 7.

⁴⁹ R. AL-KADI en S. CLAUWAERT, "Socialising the European Semester? Measuring Member States' implementation of country-specific recommendations in the social policy field", *European Trade Union Institute* 2019, <https://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/Socialising-the-European-Semester>, 5-8.

⁵⁰ 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, 4.

van het Europees Parlement en de nationale parlementen, vooral wanneer ze in dialoog treden met de Commissie en de Raad. Deze interventies blijven echter louter adviserend.⁵¹

40. Een onderdeel van het Europees Semester is de Annual Growth Survey (AGS), die de beleidsprioriteiten van het komende jaar op socio-economisch vlak uiteenzet. In de AGS van het jaar 2018 verwijst de Europese Commissie uitdrukkelijk naar de functie van de Pijler om sociale rechten te stimuleren in Europa.⁵² De Pijler dient op een degelijke manier geïntegreerd te worden in de andere sleuteldocumenten van het Europees Semester. Wat echter nog een vraagteken blijft, is de invloed die hij speelt in de volgende stappen van het Semester, vooral in de landenrapporten en in de landspecifieke aanbevelingen. Jaarlijks krijgt elke lidstaat zo een aanbeveling met beleidsadvies. Dit advies heeft betrekking op de manier om de werkgelegenheid en de groei te stimuleren, met behoud van gezonde overheidsfinanciën.⁵³ De impact van de Pijler op het Semester krijgt aandacht in het volgende hoofdstuk.⁵⁴

2.4.5 Financiële steun van de EU

41. Een uitvoering van de Pijler brengt onvermijdelijk kosten met zich mee. De EU heeft in dat opzicht enkele middelen ter beschikking om dit programma te bekostigen. Deze middelen bevinden zich vooral in het Europees Sociaal Fonds (ESF). Het ESF ondersteunt de werkgelegenheid, helpt mensen aan beter werk en zorgt voor eerlijke arbeidskansen voor alle burgers van de Unie. Binnen dit fonds bestaan belangrijke programma's die een cruciale rol kunnen spelen. Dit zijn onder andere de operationele programma's van de Europese structuur- en investeringsfondsen voor 2014-2020, het Jongerenwerkgelegenheidsinitiatief, Erasmus+, het Europees Fonds voor de aanpassing aan Globalisering (EFG) en het Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen.

42. De Commissie heeft zich tevens verbonden om de samenwerking met de lidstaten en de regionale en lokale instanties op te voeren, zodat de financiering van de Unie er in de toekomst op gericht zal zijn om de prioriteiten uit de Pijler na te streven. Bovendien moet dit ervoor zorgen dat lidstaten structuren opzetten, die als doel hebben bovenstaande fondsen ten volle te benutten op de plaatsen waar ze het hardst nodig zijn.⁵⁵

⁵¹ O. DE SCHUTTER en P. DERMINE, "The Two Constitutions of Europe: Integrating Social Rights in the New Economic Architecture of the Union", *Institute for Interdisciplinary Research in Legal Sciences* 2016, <https://sites.uclouvain.be/cridho/documents/Working.Papers/CRIDHO-WP-2016-2-ODS-PD-22.12.2016-C.pdf>, 8-9.

⁵² Med. (Comm.) Annual Growth Survey 2018, 22 november 2017, COM(2017)690 def, 2.

⁵³ S. SABATO en F. CORTI, "'The times they are a-changin'?' The European pillar of social rights from debates to reality check" in B. VANHERCKE, D. GHAILANI en S. SABATO (eds.), *Social policy in the European Union: state of play 2018*, (51) 55-56.

⁵⁴ Zie *infra*: titel 3.3.4.

⁵⁵ Med. (Comm.) concerning Establishing a European Pillar of Social Rights, 26 april 2017, COM(2017)250 def, 11.

2.5 Doelstellingen

43. Alvorens de doelstellingen te bespreken, moet er bemerkt worden dat de Pijler niet voor alle lidstaten dezelfde waarde heeft. In de eerste plaats zijn de principes van toepassing op de landen uit de eurozone. In een latere fase moet de Pijler ook op de andere landen van toepassing verklaard worden. De voornaamste reden hiervoor is dat dit moet leiden tot een versterking van het integratie- en consolidatieproces in de richting van een grotere convergentie. In deze zin zet de Pijler eerst ambitieuze doelen voor de leden van de eurozone, zoals het opzetten van een kader waarin een opwaartse convergentie kan bereikt worden. Dit moet leiden tot betere en hogere sociale en werkgelegenheidsstandaarden in de strijd tegen armoede en discriminatie.⁵⁶ De Pijler moet zo nieuwe impulsen geven aan de EMU en de inhoud van de Pijler kan gebruikt worden als leidraad voor verdere samenwerking. De Verdragen stellen tot doel om op het niveau van de EU te streven naar een sociale markteconomie (artikel 3, 3 VEU). De Pijler heeft als doelstelling deze belofte te vervullen.⁵⁷

44. Ten tweede moet de Pijler zich profileren als een sterke motor en een duidelijke boodschap uitdragen tegen sociale dumping. Dit moet gebeuren met het oog op het bevorderen van de rechtszekerheid voor werknemers en ondernemingen en met het oog op een duurzame, sociale en economische toekomst. De derde doelstelling beantwoordt meer aan een toepassing van de Pijler op korte termijn en legt een meer juridische doelstelling vast. De Pijler moet voorzien in een sociale investering op het vlak van onderwijs en levenslang leren in overgang naar en binnen de arbeidsmarkt. Dezelfde investeringen moeten gebeuren binnen een ambitieus systeem van sociale welvaart en de systemen voor sociale bescherming. Deze investeringen dienen te gebeuren in overleg met de sociale partners en de vertegenwoordigers van de Europese burgergemeenschap.⁵⁸

2.6 Tussenconclusie

45. Dit inleidend deel benadrukt meteen het zachte karakter van de Pijler, dat een belangrijke rol speelt doorheen deze masterproef. De aanbeveling en de gezamenlijke afkondiging zijn juridisch zwak, maar gaan uit van een sterke politieke verbintenis. Dit kan ervoor zorgen dat de Pijler op termijn een sterke juridische binding krijgt. Het omzetten van de principes op het gepaste niveau moet een eerste stap in deze richting zijn.

⁵⁶ K. LÖRCHER en I. SCHÖMANN, "The European pillar of social rights: critical legal analysis and proposals", *European Trade Union Institute* 2016, <https://www.etui.org/Publications2/Reports/The-European-pillar-of-social-rights-critical-legal-analysis-and-proposals>, 18.

⁵⁷ E. DE BECKER en P. SCHOUKENS, "De Europese Pijler van Sociale Rechten: Naar een sterkere bescherming van de sociale rechten op het Unieniveau?", *BTSZ* 2017, afl. 2, (145) 149.

⁵⁸ K. LÖRCHER en I. SCHÖMANN, "The European pillar of social rights: critical legal analysis and proposals", *European Trade Union Institute* 2016, <https://www.etui.org/Publications2/Reports/The-European-pillar-of-social-rights-critical-legal-analysis-and-proposals>, 18.

46. De Pijler bevat 20 principes verdeeld over 3 assen. Een eerste bemerking over de inhoud is de opsplitsing tussen rechten en beginselen. Dit is teleurstellend te noemen, zeker bij afwezigheid van enige verduidelijking inzake de waarde van de verschillende principes afzonderlijk. Een positief aspect lijkt wel de duidelijke en onvoorwaardelijke formulering van sommige principes. Dit kan aanzetten tot directe actie van de lidstaten en de EU-instellingen. Een bijkomend positief aspect zijn de begeleidende documenten. Ten eerste getuigt het werkdocument van de Commissie van een gedegen voorbereiding en bevat het verschillende initiatieven om de Pijler tot uitvoer te brengen. De wetgevende voorstellen zijn in dit opzicht het interessantste voorbeeld, al kunnen ze ook los van het document gezien worden. Daarnaast lijkt het Sociaal Scorebord ook een positieve ontwikkeling, maar het onderzoek brengt hier belangrijke nuances bij aan, zodat het scorebord nog geen bevredigende oplossing blijkt. Ondanks dit zijn de begeleidende documenten in theorie eerder positief te noemen.

47. De Europese Commissie acht de beleidscoördinatie via het Europees Semester belangrijk voor de implementatie van de Pijler. Dat is zeker het geval, maar omgekeerd speelt de Pijler ook een grote rol voor het sturen van de coördinatie in een meer sociale richting. De wisselwerking tussen deze twee instrumenten lijkt dus van groot belang. Een indicatie van deze intentie vinden we reeds terug in de AGS van 2018, maar veel belangrijker zal zijn hoe de Europese Unie en de lidstaten in de andere documenten invulling geven aan de principes. Tevens ligt een prominente rol weggelegd voor de financiële middelen van de Unie ter ondersteuning van de Pijler. De EU zet in dit opzicht vol in op het ESF en de samenwerkingen met de lidstaten. Tenslotte stelt de EU ambitieuze doelstellingen voorop, eerst voor de Eurozone, maar zeker ook voor de andere lidstaten.

3 Wat is reeds gebeurd voor de uitvoering van de Europese Pijler van Sociale Rechten?

3.1 Bevoegdheidsverdeling op sociaal vlak

3.1.1 Algemeen

48. Volgens het beginsel van bevoegdheidstoedeling beschikt de Europese Unie niet over een algemene bevoegdheid, maar moet ze specifieke bevoegdheden toegewezen krijgen in de verdragen door de lidstaten (artikel 5, 2 VEU). Op sommige vlakken heeft de Unie een exclusieve bevoegdheid, maar dit is niet het geval op sociaal vlak. Het sociale beleid is een gedeelde bevoegdheid, wat wil zeggen dat lidstaten slechts mogen optreden, wanneer de EU haar bevoegdheden in dit domein niet heeft uitgeoefend. Een gevolg van de gedeelde bevoegdheid is het principe van subsidiariteit. Dit beginsel legt vast onder welke omstandigheden de Unie in het kader van gedeelde bevoegdheden in de plaats mag treden van de lidstaten.⁶⁴ De EU kan optreden wanneer ze vaststelt dat de vooropgestelde doelstellingen niet voldoende verwezenlijkt kunnen worden op centraal, regionaal of lokaal niveau door een optreden van de lidstaten (artikel 5, 3 VEU). De EU moet ook het proportionaliteitsbeginsel in acht nemen bij het uitvoeren van haar bevoegdheden. Overeenkomstig dit beginsel kan de Unie wat betreft de vorm en de inhoud niet verder gaan dan wat nodig is om de doelstellingen te bereiken (artikel 5, 4 VEU).

49. Een algemene opsomming van de waarden en doelstellingen van de Europese Unie staat in de artikelen 2 en 3 VEU. Artikel 2 gaat onder andere over non-discriminatie, solidariteit en de gelijkheid tussen mannen en vrouwen. Artikel 3 is uitgebreider en legt de basis voor het vrij verkeer van personen, een duurzame ontwikkeling met een evenwichtige, economische groei en prijsstabiliteit, en een sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen gericht op volledige werkgelegenheid en sociale vooruitgang. Bovendien vecht de Unie tegen sociale uitsluiting, bevordert ze de sociale rechtvaardigheid en vooruitgang, en vrijwaart ze de rechten van het kind.

50. Bij de bepaling van haar beleid en de uitvoering van haar bevoegdheden, neemt de Unie deze bevoegdheden ter harte (artikel 9 VWEU). Onder de hoofding Sociale Politiek staan tevens specifieke doelstellingen voor het sociale beleid van de Unie. Artikel 151 VWEU is een programmatorische bepaling en somt enkele sociale doelstellingen op. Daarnaast stelt het Verdrag dat de Unie de sociale grondrechten zoals neergelegd in de verschillende instrumenten moet naleven. Het naleven van de opgesomde doelstellingen beoogt de harmonisatie van de sociale stelsels te bevorderen.⁶⁵

⁶⁴ K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *Europees Recht*, Antwerpen, Intersentia, 2017, 83-86.

⁶⁵ J.-M. SERVAIS, *Droit Social de l'Union Européenne*, Brussel, Bruylant, 2017, 48.

51. Aan bovenstaande doelstellingen koppelt de Unie tevens bevoegdheden die specifiek betrekking hebben op de sociale politiek. Deze bevoegdheden kunnen in drie groepen worden onderverdeeld. Een eerste groep gaat over "het zoeken naar een hoog niveau van werkgelegenheid". In het bijzonder gaat het over werkgelegenheidssubsidies en meer bepaald over de activiteiten van het Europees Sociaal Fonds (artikel 162-164 VWEU), de ontwikkeling van de professionele vorming (art 166 VWEU), de open methode van coördinatie in het kader van de werkgelegenheid (artikel 145-150 VWEU) en het vrij verkeer van werknemers (artikel 45 e.v. VWEU), hierin begrepen de sociale zekerheid van deze werknemers (artikel 48 VWEU) en het beleid omtrent emigranten uit derde landen (artikel 67 e.v. VWEU).⁶⁶

52. Een tweede soort bevoegdheden gaat over "de afstemming van sociale wetgevingen" en is gebaseerd op artikel 153 VWEU. De eerste paragraaf geeft aan dat de EU de lidstaten ondersteuning kan bieden en hun beleid kan aanvullen met betrekking tot een hele reeks onderwerpen. Een derde groep bevoegdheden heeft betrekking op de "samenwerking tussen de lidstaten" bij de onderwerpen uit de eerste paragraaf (artikel 153, 2 VWEU).

53. Tenslotte moet er melding gemaakt worden van materies die zijn uitgesloten van de bevoegdheden van de Unie. Dit komt omdat er tussen de lidstaten grote verschillen bestaan in de politieke en juridische behandeling van deze materies. Artikel 153, 5 VWEU bepaalt in die zin dat de EU niet kan optreden inzake de beloning, het recht van vereniging, het stakingsrecht en het recht tot uitsluiting. Toch heeft de Unie van de Pijler als *soft law*-instrument gebruik gemaakt om één van de uitgesloten materies 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.⁶⁷ Op Europees niveau blijven de maatregelen met betrekking tot dit principe vooralsnog beperkt tot aanbevelingen en monitormechanismen, maar sinds kort lijken de inspanningen van de Commissie erop te wijzen dat ze werk willen maken van een Europees minimumloon.⁶⁸

54. De sociale partners nemen ook een belangrijke plaats in binnen de Europese beleidsvoering. De Europese Sociale Dialoog bestaat uit discussies en onderhandelingen tussen de sociale partners en, in sommige gevallen, tussen hen en de Europese

⁶⁶ J.-M. SERVAIS, *Droit Social de l'Union Européenne*, Brussel, Bruylant, 2017, 48.

⁶⁷ 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, 29-31.

⁶⁸ Zie *infra*: randnummer 88.

instellingen. De dialoog komt voor in verschillende vormen en op verschillende niveaus.⁶⁹ Dat de sociale partners een belangrijke plaats innemen in het bestel blijkt uit de artikelen 154 en 155 VWEU. Uit artikel 154, 1 VWEU volgt de verplichting voor de Commissie om de raadpleging van de partners bij het beleid te bevorderen. Deze verplichting lijkt eerder vaag omschreven, maar doet wel, althans theoretisch, blijken van een duidelijke wens hen te betrekken bij het Europese beleid. De tweede alinea voorziet daarenboven in een verplichte raadpleging wanneer de Commissie een wetgevend initiatief wil nemen op sociaal gebied. Na deze raadpleging kan de Commissie van mening zijn dat een optreden van de Unie wenselijk is. In dit geval raadpleegt de Commissie de sociale partners, die een advies of een aanbeveling doen toekomen aan de Commissie. Artikel 155 VWEU ten slotte geeft aan de sociale partners de mogelijkheid het initiatief van de Commissie over te nemen en uit te werken tot Europese collectieve arbeidsovereenkomsten. Later is een omzetting van deze raamakkoorden in richtlijnen mogelijk.⁷⁰

55. Omdat de sociale dialoog op Europees niveau de laatste jaren wat stilgevallen was, ging de Commissie een verbintenis aan voor een 'nieuwe start voor de sociale dialoog'. De Europese partners en de Commissie werden het eens over de behoefte aan een nauwere betrokkenheid bij het Europees Semester, een grotere focus op capaciteitsopbouw van nationale sociale partners, meer betrokkenheid bij de beleidsvorming en wetgeving van de EU en een duidelijkere relatie tussen de overeenkomsten van de sociale partners en de Agenda voor betere regelgeving.⁷¹

3.1.2 Bevoegdheden met betrekking tot de Europese Pijler van Sociale Rechten

3.1.2.1 Algemeen

56. Met kennis over de algemene bevoegdheidsverdeling, kan gekeken worden wie verantwoordelijk is voor de uitvoering van de Pijler. De overwegingen bij de Pijler geven aan hoe deze verdeling moet gebeuren. Voor het grote deel bevestigt dit het voorgaande. De omzetting in de praktijk blijft namelijk een gedeelde bevoegdheid, gedragen door de politieke inzet en verantwoordelijkheid van de betrokken actoren. De Unie en de lidstaten verbinden zich om binnen hun respectieve bevoegdheden de Pijler uit te voeren. Hierbij moet er aandacht zijn voor de verschillende sociaaleconomische contexten en de verschillen tussen de nationale stelsels. De uitvoering hiervan moet natuurlijk gebeuren in overeenstemming met het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel.⁷² Wat de

⁶⁹ P. WATSON, *EU Social and Employment Law*, Oxford, Oxford University Press, 2014, 56.

⁷⁰ P. PECINOVSKY, *EU Economic Governance en het Recht op Collectief Onderhandelen*, Brugge, Die Keure, 2019, 46.

⁷¹ X, "Een nieuwe start voor de sociale dialoog", *Europese Commissie*, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=nl&pubId=7918&furtherPubs=yes> (raadpleging 30 november 2019).

⁷² Interinstitutionele proclamatie betreffende de Europese pijler van sociale rechten, overweging 17.

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.⁷³ Een belangrijke taak is evenwel weggelegd voor de sociale partners op alle niveaus. Zij spelen een essentiële rol bij het in de praktijk brengen van de Pijler. De sociale dialoog moet een centrale plaats innemen met het oog op het versterken van de sociale rechten en het bevorderen van de duurzame en inclusieve groei.⁷⁴

3.1.2.2 Het gebruik van de middelen ter beschikking gesteld door de Pijler

57. De Pijler zal het meest efficiënt zijn met een adequate uitvoering op het relevante niveau en met inachtneming van de bevoegdheidsverdeling en de beginselen neergelegd in de verdragen. De vraag is welke instrumenten voor deze uitvoering het best gebruikt kunnen worden. Het rapport van de publieke consultatie geeft hier gedeeltelijk een antwoord op, vooral wat betreft niet alledaagse instrumenten. Er was een discussie over de concrete instrumenten, waar de discussie *soft law* tegenover *hard law* naar voren kwam.⁷⁵ Uit de discussies leidt de Commissie af dat naast de voor de hand liggende sociale dialoog, ook de *stakeholder dialogue* en de samenwerking tussen meerdere belanghebbenden belangrijk zullen zijn om de relevantie van het sociale beleid te verhogen. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) en de niet-gouvernementele organisaties verlangen een sterkere rol voor de Europese samenleving door hen in de dialoog te betrekken. Dit moet garanderen dat meerdere betrokkenen deelnemen aan de beleidsvoering, met een verwijzing naar jonge mensen en personen in preciaire situaties of personen die blootgesteld worden aan discriminatie.⁷⁶

58. Enkele ondervraagden spraken zich uit over de toepassing van de sociale rechten. Zij gaven aan dat de principes coherent moeten worden toegepast in alle beleidsdomeinen om een reële impact te hebben. De principes zullen dus niet enkel op sociaal vlak moeten worden gebruikt, maar ook op economisch en monetair gebied, bijvoorbeeld wanneer de Unie handelsakkoorden afsluit. Daarnaast voerden andere belanghebbenden aan dat de modernisering van de sociale bescherming en socialezekerheidsstelsels de veerkracht van de arbeidsmarkten bij economische schokken zou helpen vergroten. Tevens benadrukten enkele bevraagden dat een grotere efficiëntie van het beleid belangrijk zou zijn voor de vergemakkelijking van de oprichting en de schaalvergroting van bedrijven. Dit zou op zijn

⁷³ Interinstitutionele proclamatie betreffende de Europese pijler van sociale rechten, overweging 18.

⁷⁴ Interinstitutionele proclamatie betreffende de Europese pijler van sociale rechten, overweging 20.

⁷⁵ 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, 16.

⁷⁶ Het gaat hier bijvoorbeeld om verschillende fora: European Association for the Education of Adults, Social Platform, European Youth Forum, European Disability Forum, etc.; 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, 16.

beurt bijdragen tot een efficiëntere toewijzing van de middelen, waardoor de groei van de werkgelegenheid zou worden bevorderd.⁷⁷

3.1.2.3 Toekomstige actie

59. De publieke consultatie had ook aandacht voor vier leemten binnen het Europees bestel. Hoewel het sociaal acquis binnen Europa goed ontwikkeld is, blijkt er in de eerste plaats ruimte voor verbetering bij de implementatie en de handhaving van de bestaande rechten. Hierover bestaat een brede consensus. Burgers hebben vaak moeite om de bestaande rechten af te dwingen, omdat er een gebrek is aan implementatie en uitvoerbaarheid. De toevoeging van procedurele bepalingen kan een uitweg bieden, bijvoorbeeld met betrekking tot de toegang tot justitie, de basisregels voor rechtsmiddelen en de ondersteuning bij geschillen. Andere manieren om de sociale rechten te bestendigen zijn de correctiemechanismen, bijvoorbeeld in de vorm van een ombudsman, of een versterkte erkenning van de rechten.⁷⁸

60. Ten tweede blijken enkele domeinen van het sociaal acquis vatbaar voor verbetering. Een eerste leemte vinden we terug in de onvoldoende bescherming van werknemers bij nieuwe vormen van werk door sociologische veranderingen. Het huidige begrip van 'werker', dat gebaseerd is op een traditioneel concept, omvat deze nieuwe vormen niet. Het concept vereist een aanpassing zodoende dat niemand zonder bescherming valt. Ten tweede bestaan er leemtes in het acquis als gevolg van veranderende technologieën. Eén van de voorstellen betreft de opname in de arbeidsovereenkomst van het recht op privacy en de bescherming van persoonlijke gegevens. Bovendien wordt gesteld dat er een update nodig is van de gezondheids- en veiligheidsregulering.⁷⁹

61. Ten derde betekent de veranderende aard van de arbeidsmarkt ook dat mensen in de loop van hun carrière met meerdere overgangen worden geconfronteerd. De EU acht het noodzakelijk de toegang tot en de overdraagbaarheid van sociale bescherming te waarborgen, zodat alle werkenden, inclusief de zelfstandigen, kunnen genieten van een adequate sociale bescherming en tevens de mogelijkheid hebben om rechten op te bouwen. Op dit gebied kunnen maatregelen ook gunstige gevolgen hebben voor de

⁷⁷ 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, 17.

⁷⁸ 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, 19.

⁷⁹ 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, 19-20.

gelijkheid tussen mannen en vrouwen, aangezien vrouwen doorgaans tijdens hun beroepsleven meer overgangen ondergaan dan mannen.⁸⁰

62. Het EU-acquis staat nog voor een andere uitdaging, namelijk een betere bescherming van andere categorieën van personen, zoals werklozen en de meest kwetsbaren. Dit door de bescherming tegen discriminatie uit te breiden tot andere gebieden dan de werkgelegenheid en door aanvullende initiatieven op het gebied van de sociale bescherming. Een paar ideeën werden opgesomd, zoals een samenhangend wetgevingskader omtrent ouderschapsverlof en de vaststelling van een Europees kader voor minimuminkomensregelingen. Ten slotte zouden sociale en werkgelegenheidsrechten beter geïntegreerd moeten worden in alle beleidsdomeinen. Het is mogelijk om in sommige gevallen de sociale bescherming te stimuleren via andere instrumenten waarvan de eerste doelstelling niet in het sociale domein ligt.⁸¹

3.2 Kunnen de lidstaten en de sociale partners hun rol bij de uitvoering van de Europese Pijler van Sociale Rechten vervullen?

3.2.1 Uitvoering van de Pijler door de lidstaten

3.2.1.1 Wat kunnen de lidstaten doen?

63. De omzetting van de Pijler in de praktijk is een gedeelde bevoegdheid van de lidstaten en de Europese Unie. Deze uitvoering moet gebeuren in overeenstemming met de vastgelegde bevoegdheidsverdeling en met de inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel.⁸² Omdat de lidstaten in grote mate bevoegd blijven voor het uitstippelen van hun sociaal beleid, wordt een belangrijk deel van de uitvoering aan hen overgelaten. Door de interinstitutionele afkondiging, waarbij de Europese Raad betrokken was, hebben de lidstaten zich geëngageerd voor een daadwerkelijke implementatie van de principes.⁸³ De Pijler is een uitgebreide set aan rechten en beginselen, zodat er voor elke lidstaat een mogelijkheid bestaat om één of meerdere van deze principes in de praktijk om te zetten. Door het respecteren van het subsidiariteitsbeginsel, laat de EU de lidstaten vrij in de manier waarop ze hun beleid voeren, ook al heeft de Unie de mogelijkheid om initiatieven met betrekking tot het sociaal beleid en de arbeidsmarkt voor te stellen. De EU

⁸⁰ 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, 20.

⁸¹ Bijvoorbeeld bij de toegang tot essentiële diensten, zoals energie; 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, 20.

⁸² Zie *supra*: randnummer 56.

⁸³ 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; Voorstel (Comm.) voor een interinstitutionele afkondiging van de Europese pijler van sociale rechten, 26 april 2017, COM(2017)251 def.

kan met andere woorden de soevereiniteit van de lidstaten bij de organisatie en de financiering van de welvaartstaat enkel beïnvloeden.⁸⁴

64. Zoals hoger besproken, geeft het werkdocument van de Commissie aan wat de lidstaten kunnen doen bij de realisering van de Pijler.⁸⁵ Als we dit document in detail bekijken, valt echter op dat de taal waarin het geschreven is in lijn ligt met het *soft law*-karakter van de Pijler. Onder de hoofding 'a) Wat de lidstaten en de sociale partners kunnen doen' komen bewoordingen zoals "worden verzocht", "worden aangemoedigd" en "kunnen ratificeren en toepassen" vaak terug. Dit zet niet echt aan tot actie en dit is enigszins teleurstellend te noemen. De Commissie had hier kunnen opteren voor een hardere aanpak, met bewoordingen die meer aanspreken als een verplichting.

3.2.1.2 Wat hebben de lidstaten reeds gedaan?

65. Het is niet eenvoudig om te bekijken welke acties de lidstaten ondernomen hebben met betrekking tot de uitvoering. In België zijn voorlopig nog geen verwijzingen in de wetgeving terug te vinden. Een gebrek aan verwijzingen in de nationale rechtsleer bevestigen dit. Het is mogelijk dat de Pijler nog te jong is om dergelijke verwijzingen terug te vinden. In de buitenlandse rechtsleer is er ook niet meteen resultaat te vinden, maar aan de hand van enkele beschouwingen wordt getracht de nationale relevantie duidelijk te maken.

66. Een eerste voorbeeld komt uit Scandinavië. Een bemerking hierbij is dat het Scandinavisch sociaal model als inspiratie heeft gediend voor de principes uit de Pijler. In een onderzoek kwamen enkele politieke meningen uit Zweden en Denemarken naar voren. Zowel de Zweedse, als de Deense eerste minister ondersteunden de afkondiging van de Pijler. De tweede iets terughoudender dan de eerste, maar hij volgde wel, omdat de andere Scandinavische landen het initiatief ondersteunden en de afkondiging niet bindend was.⁸⁶

67. In de parlementen waren ze om twee redenen achterdochtig ten opzichte van de Pijler. Langs de ene kant leefde de idee dat de Pijler het sociaal beleid van de lidstaten zou kunnen bepalen. Anderzijds werd gevreesd dat de Pijler het Scandinavisch model van besluitvorming zou ondermijnen.⁸⁷ In beide landen betwijfelen de politieke partijen dat de Pijler de legitimiteit van de Unie zal versterken. Enkele parlamentsleden benadrukten dat de Scandinavische landen de Pijler moeten ondersteunen, omdat bij het opstellen van de Pijler het Scandinavische model als basis werd genomen. De kritiek van de partijen die niet

⁸⁴ C. DE LA PORTE, "The European Pillar of Social Rights meets the Nordic model", *European Policy Analysis* 2019, <http://www.sieps.se/globalassets/publikationer/2019/20192epa>, 3.

⁸⁵ Zie *supra*: titel 2.4.1.

⁸⁶ C. DE LA PORTE, "The European Pillar of Social Rights meets the Nordic model", *European Policy Analysis* 2019, <http://www.sieps.se/globalassets/publikationer/2019/20192epa>, 8.

⁸⁷ Het Scandinavisch model is vooral gericht op collectieve onderhandeling.

akkoord gingen met de Pijler was op twee argumenten gebaseerd. Linksgezinde partijen vonden dat een sociaal protocol beter op zijn plaats was, omdat dit een wijziging van de verdragen tot gevolg zou hebben. De meer rechtsgezinde partijen ondersteunden het initiatief niet wegens hun wantrouwen tegenover de EU en in het bijzonder wat betreft het sociale beleid.⁸⁸

68. Een ander voorbeeld, waarbij we de vooruitgang van de lidstaten met betrekking tot de Pijler kunnen volgen, vinden we terug op Europees niveau. Verschillende monitorprocedures (vooral het Europees Semester) moeten de EU in staat stellen de lidstaten te controleren. De Europese Commissie heeft vanaf het begin de intentie getoond om de principes van de Pijler te incorporeren in het Semester en dit via de indicatoren van het Sociaal Scorebord. Het slagen van deze procedure blijft evenwel afhangen van de medewerking van de lidstaten. In april 2018, voor het eerst sinds de afkondiging van de Pijler, stelden de lidstaten hun Nationale Hervormingsprogramma's (NHP) voor. In deze programma's delen de lidstaten mee hoe ze de vijf basisdoelstellingen van de Europa 2020-strategie beogen te vervullen. Deze doelstellingen situeren zich onder andere op het vlak van tewerkstelling, onderwijs, armoede en sociale uitsluiting en ze overlappen deels met de principes uit de Pijler. Bovendien rapporteren de lidstaten, naast hun andere toekomstplannen, over de manier waarop ze de landspecifieke aanbevelingen uit 2017 hebben geïmplementeerd.

69. Slechts 11 van de 27 lidstaten⁸⁹ nemen de Pijler als referentiepunt in hun NHP. Tussen deze elf lidstaten kan een bijkomend onderscheid gemaakt worden:

- vier lidstaten refereren in detail naar de specifieke doelstellingen van de Pijler/ indicatoren van het Sociaal Scorebord en linken ze met hun nationale beleidsplannen;
- vier lidstaten vermelden de Pijler kort of indirect;
- drie lidstaten (waaronder België) erkennen het bestaan van de Pijler.⁹⁰

Waarom de andere 16 Lidstaten in hun NHP niet refereren aan de Pijler is niet duidelijk. Een eerste reden kan zijn dat veel regeringen niet de behoefte voelen om de Pijler te betrekken in hun sociale beleidsdoelstellingen, omdat het NHP vooral geënt is op de Europa 2020-doelstellingen. Daarnaast was het slechts de eerste keer dat de indicatoren uit het Sociale Scorebord zijn opgenomen en het kan dus te vroeg zijn om van de lidstaten te verwachten dat ze intensief gebruik hebben gemaakt van de principes uit de Pijler. Dit zou

⁸⁸ C. DE LA PORTE, "The European Pillar of Social Rights meets the Nordic model", *European Policy Analysis* 2019, <http://www.sieps.se/globalassets/publikationer/2019/20192epa>, 8.

⁸⁹ Het Verenigd Koninkrijk werd nog meegeteld en Griekenland neemt niet deel aan het Europees Semester.

⁹⁰ B. HACKER, "A European Social Semester? The European Pillar of Social Rights in practice", *European Trade Union Institute* 2019, <https://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/A-European-Social-Semester>, 28.

een geruststellende gedachte zijn en biedt perspectieven voor de toekomst. Een derde mogelijke reden zou kunnen zijn dat de lidstaten zich niet genoeg realiseerden dat hun actieve deelname nodig was om de principes te verankeren in de beleidsstructuur van de Unie. Deze reden lijkt weinig waarschijnlijk gezien de vele pogingen vanuit de Commissie om de Pijler en het Sociaal Scorebord in de kijker te zetten. Een laatste aangehaalde reden is het feit dat het NHP in de meeste gevallen wordt opgesteld door ministers die bevoegd zijn voor economie of financiën. Hun focus ligt natuurlijk eerder op de macro-economische en fiscale aspecten.⁹¹

70. Toch is er één lidstaat die een zeer goede scoreboard ranking realiseert en de Pijler gebruikt op de door de Commissie vooropgestelde manier. De Franse regering, onder leiding van eerste minister Édouard Philippe, gebruikt de Scoreboard resultaten om zijn eigen positie ten opzichte van andere lidstaten te bepalen. Frankrijk doet dit door zijn eigen resultaten te vergelijken met de vijf best en de vijf slechtst presterende lidstaten op basis van de 14 bestaande indicatoren. Op deze manier kan Frankrijk goed identificeren waar er nood aan actie is en dit komt tot uiting in hun hervormingsplannen.⁹²

3.2.2 Uitvoering van de Pijler door de sociale partners

3.2.2.1 Standpunt van de sociale partners

71. Volgens de Europese Commissie spelen de sociale partners een belangrijke rol bij de uitvoering van de Pijler.⁹³ De mening van verschillende organisaties werd bekeken om zo te begrijpen hoe zij tegenover de Pijler staan. Het is interessant om te kijken welk standpunt zij innemen en wat ze van de reeds genomen initiatieven vinden.

72. Het Europees Verbond van Vakverenigingen (EVV), die de belangen van werknemers op Europees niveau behartigt, was positief over de Pijler, maar ze bemerkten reeds bij de afkondiging dat de uitvoering ervan heel belangrijk zal worden. De implementatie zou voor nieuwe hoop moeten zorgen bij werknemers en moet nieuw leven blazen in het sociaal beleid van de EU.⁹⁴ De Europese Kadervereniging (CEC) benadrukte dat de manier waarop de Pijler ontworpen is, de enige juridische mogelijkheid was. Het blijft slechts *soft law*, maar niettemin waren ze een voorstander van het initiatief. De realiteit blijft dat binnen het sociaal domein de lidstaten de meeste bevoegdheden hebben. De Pijler implementeren zal volgens hen daarom niet simpel zijn.⁹⁵ Het verbond van het

⁹¹ B. HACKER, "A European Social Semester? The European Pillar of Social Rights in practice", *European Trade Union Institute* 2019, <https://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/A-European-Social-Semester>, 32.

⁹² B. HACKER, "A European Social Semester? The European Pillar of Social Rights in practice", *European Trade Union Institute* 2019, <https://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/A-European-Social-Semester>, 56.

⁹³ Zie *supra*: randnummer 56.

⁹⁴ X, "Good social pillar - now implement it!", *European Trade Union Confederation* 2017 <https://www.etuc.org/en/pressrelease/good-social-pillar-now-implement-it> (raadpleging 25 februari 2020).

⁹⁵ CEC European Managers, 2019, 5 december – persoonlijke communicatie.

Europese bedrijfsleven, BusinessEurope, is de vertegenwoordiger van miljoenen bedrijven op Europees niveau. Zij stonden eerder sceptisch tegenover de Pijler, omdat hun uitgangspunt is dat werknemers op het Europese continent reeds sociale rechten hebben. De bedoeling van de Commissie was voor hen onduidelijk, de terminologie onzeker en de behoefte eraan miniem. Meer nog, volgens hen kan de Europese Commissie hetzelfde bereiken zonder de Pijler. In hun opinie was de afkondiging door de lidstaten veel belangrijker, want op deze manier wordt het voor de sociale partners moeilijker zich te verzetten tegen de wetgeving die uit de Pijler voortkomt.⁹⁶

3.2.2.2 Wat kunnen de sociale partners doen?

73. Het werkdocument van de Commissie geeft weer wat de sociale partners kunnen doen om hun rol te vervullen. De EU geeft zelf een drietal mogelijkheden die vrijwel bij elk principe terugkomen. In de eerste plaats moeten de sociale partners goede praktijken verzamelen in de verschillende lidstaten en deze uitwisselen met sociale partners uit andere lidstaten. Ten tweede kunnen ze de principes ondersteunen via collectieve onderhandelingen op nationaal niveau en hun medewerking verlenen bij de vormgeving en de uitvoering van het beleid. Ten slotte wordt er regelmatig verwezen naar de algemene bevoegdheidsartikelen (artikelen 153-155 VWEU), die reeds eerder werden beschreven.⁹⁷ Sporadisch geeft de Commissie een voorbeeld van wat de sociale partners effectief kunnen doen of bespreekt ze voorgaande initiatieven die als illustratie moeten dienen. Bijvoorbeeld bij principe 11 ('Kinderopvang en hulp aan kinderen') prijst de Commissie de inzet van de partners, die geleid heeft tot de praktijk waarbij ondernemingen kinderopvang bevorderen of de opvang van de kinderen van hun personeelsleden faciliteren.⁹⁸

74. De vertegenwoordigers zijn het unaniem eens over het feit dat de Pijler een breed toepassingsgebied heeft. Bij een groot deel van de voorstellen die de Commissie doet, kan een verwijzing naar de Pijler gemaakt worden. Zo geeft de CEC bijvoorbeeld aan dat de sociale partners onderhandelingen voeren over digitalisatie. De onderhandelingen over dit onderwerp kunnen vallen onder: opleiding en een leven lang leren, flexibele werkgelegenheid en evenwicht tussen werk en privéleven.⁹⁹ BusinessEurope sluit zich hierbij aan en meent dat de Pijler een overkoepelend kader vormt voor de wetgeving die eromheen zit.¹⁰⁰

⁹⁶ BusinessEurope, 2019, 18 december – persoonlijke communicatie.

⁹⁷ 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.

⁹⁸ 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, 52.

⁹⁹ CEC European Managers, 2019, 5 december – persoonlijke communicatie.

¹⁰⁰ BusinessEurope, 2019, 18 december – persoonlijke communicatie.

75. BusinessEurope bemerkt zelf dat de Commissie niet echt aangeeft op welke manier de sociale partners met de Pijler aan de slag moeten gaan. De sociale partners hebben autonome bevoegdheden, maar beperken zich voorlopig tot onderhandelingen over bijvoorbeeld een kaderovereenkomst omtrent digitalisering. Daarnaast moeten de Europese sociale partners er ook voor zorgen dat de Commissie hen betreft bij het uitwerken van voorstellen.¹⁰¹ De CEC probeert vooral invloed uit te oefenen door te lobbyen bij de Commissie en via stemmen bij hun nationale leden.¹⁰² Volgens BusinessEurope kan veel gedaan worden op nationaal niveau en de CEC vindt dat er een belangrijke rol is weggelegd voor de nationale sociale partners.¹⁰³ Ook SMEUnited sluit zich aan bij deze zienswijze. De organisatie, die kleine en middelgrote ondernemingen vertegenwoordigt op Europees niveau, verduidelijkt dat de nationale regeringen en sociale partners hiervoor verantwoordelijk zijn.¹⁰⁴

76. SMEUnited gaf tevens een overzicht van de activiteiten die zij ondernomen hebben bij de uitvoering van de Pijler. Dit geeft een indicatie over de rol die de sociale partners op EU-niveau spelen. In de eerste plaats is SMEUnited waarnemer in de raad van bestuur van de Europese Arbeidsautoriteit en neemt ze deel aan het Comité van deskundigen inzake de detachering van werknemers. Daarnaast heeft SMEUnited een waarnemende functie binnen de deskundigengroep voor de tenuitvoerlegging van de richtlijn inzake transparante en voorspelbare arbeidsomstandigheden. In kader van het Europees Semester heeft de organisatie regelmatig uitwisselingen met EMCO en SPC.¹⁰⁵

77. Wat de uitvoering van de verschillende principes betreft, is SMEUnited zeer actief op het gebied van onderwijs en opleiding, bijvoorbeeld met haar deelname aan het Raadgevend Comité voor de beroepsopleiding en aan de Europese Alliantie voor het leerlingwezen. Een tweede onderdeel waarvoor ze zich inspant, is de gelijkheid van mannen en vrouwen en gelijke kansen. Hiervoor neemt ze deel aan het Raadgevend Comité voor gelijke kansen. Op het gebied van veiligheid en gezondheid op het werk is SMEUnited al lange tijd partner van de campagnes voor een gezonde werkplek. Tenslotte werkt SMEUnited mee aan wederzijdse leeractiviteiten over verschillende onderwerpen die verband houden met de Pijler, bijvoorbeeld op het gebied van de toegang tot sociale bescherming.¹⁰⁶

¹⁰¹ BusinessEurope, 2019, 18 december – persoonlijke communicatie.

¹⁰² CEC European Managers, 2019, 5 december – persoonlijke communicatie.

¹⁰³ BusinessEurope, 2019, 18 december – persoonlijke communicatie; CEC European Managers, 2019, 5 december – persoonlijke communicatie.

¹⁰⁴ SMEUnited, 2019, 13 december – persoonlijke communicatie.

¹⁰⁵ SMEUnited, 2019, 13 december – persoonlijke communicatie.

¹⁰⁶ SMEUnited, 2019, 13 december – persoonlijke communicatie.

3.3 Speelt de Europese Unie een belangrijke rol bij de uitvoering van de Europese Pijler van Sociale Rechten?

78. Zoals hierboven besproken, zijn de lidstaten en de sociale partners de eerste verantwoordelijken voor de uitvoering van de Pijler, maar ook de Europese Unie kan stappen zetten om de Pijler te implementeren. Hiervoor heeft de Unie instrumenten in verschillende soorten en maten ter beschikking.

3.3.1 Politieke steun

79. Ten eerste spraken de verschillende instellingen van de Unie hun steun uit voor de Pijler op de sociale top van 17 november 2017. Deze steun werd versterkt op 20 juni 2019 door een akkoord van de Europese Raad tijdens haar meeting over een nieuwe strategische agenda voor 2019-2024. Het akkoord legt vast dat het implementeren van de Europese Pijler van Sociale Rechten, zowel op Europees niveau als op nationaal niveau, één van de prioriteiten blijft voor de komende vijf jaar.¹⁰⁷

80. Ook de nieuwe Commissievoorzitter Ursula Von der Leyen geeft in haar politieke richtlijnen aan dat ze verder wil gaan met het implementeren van de Pijler. Ze wil op korte termijn werk maken van de voorbereiding van wetgeving waardoor elke werknemer de garantie krijgt op een eerlijk minimumloon. Een andere prioriteit zou de strijd tegen ongelijkheid moeten worden. Von der Leyen is daarom van plan nieuwe anti-discriminatiewetgeving voor te stellen en dit bijvoorbeeld op basis van het *'equal pay for equal work'*-principe, zoals neergelegd in de verdragen.¹⁰⁸ Deze twee voorbeelden geven aan dat voor de komende tijd op Europees niveau de politieke ondersteuning verzekerd is. Deze basis moet een stimulans zijn om andere instrumenten op Europees niveau te gebruiken en op deze manier de Pijler in de praktijk om te zetten.

3.3.2 EU-wetgeving op punt stellen

3.3.2.1 Sociale wetgeving

81. Het efficiëntste middel om de Pijler uit te voeren op Europees niveau is de supranationale wetgeving actualiseren en aanvullen. De Commissie moet er constant over waken dat de EU-wetgeving actueel is en kan initiatieven voorstellen die overeenstemmen met principes uit de Pijler.¹⁰⁹ Zoals hierboven besproken, lanceerde de Commissie samen met de afkondiging van de Pijler meteen enkele voorstellen.¹¹⁰ Er werd tevens

¹⁰⁷ X, "A new strategic agenda 2019 – 2024", *Europese Raad*, <https://www.consilium.europa.eu/media/39914/a-new-strategic-agenda-2019-2024.pdf> (raadpleging 26 november 2019).

¹⁰⁸ 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 (raadpleging 26 november 2019).

¹⁰⁹ Med. (Comm.) concerning Establishing a European Pillar of Social Rights, 26 april 2017, COM(2017)250 def, 9.

¹¹⁰ Zie *supra*: titel 2.4.3.

aangekondigd dat meerdere voorstellen zouden volgen, als onderdeel van de voorbereidingen op en de bespreking van het jaarlijkse werkprogramma van de Commissie.¹¹¹

82. Op 20 juni 2019 werd de nieuwe richtlijn betreffende transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden aangenomen door het Europees Parlement en de Raad.¹¹² Deze richtlijn vervangt de bestaande richtlijn 91/533/EEG, die met ingang van 1 augustus 2002 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.¹¹³ Dit ligt in lijn met de doelstellingen die voortvloeien uit de Pijler, bevestigd door de preambule van de richtlijn. Deze zet namelijk de principes 5 ('Veilige en flexibele werkgelegenheid') en 7 ('Informatie over arbeidsvoorwaarden en bescherming bij ontslag') uit de Pijler om in de praktijk.¹¹⁴

83. 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.¹¹⁵ De richtlijn zal 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.¹¹⁶ 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.¹¹⁷

84. Naast bovenstaande wetgeving bestaan er andere, recente richtlijnen, die niet naar de Pijler verwijzen, maar die 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.¹¹⁸ De richtlijn focust zich op personen met een handicap en ligt in lijn met principes 17 ('Inclusie

¹¹¹ Med. (Comm.) concerning Establishing a European Pillar of Social Rights, 26 april 2017, COM(2017)250 def, 8.

¹¹² Richtl. EP 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).

¹¹³ F. HENDRICKX, "Transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden: nieuwe regels voor het arbeidsrecht", *Arbeid.J.* 2019, <https://arbeidsrechtjournaal.be/transparante-en-voorspelbare-arbeidsvoorwaarden-nieuwe-regels-voor-het-arbeidsrecht/>, nr. 3.

¹¹⁴ Preambule 2 en 3, Richtlijn 2019/1152.

¹¹⁵ Richtl. EP 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).

¹¹⁶ 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).

¹¹⁷ Preambule 9, Richtlijn 2019/1158.

¹¹⁸ Richtl. EP 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).

van personen met een handicap') en 20 ('Toegang tot essentiële diensten') van de Pijler.¹¹⁹ 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.¹²⁰ De richtlijn zet principe 10 ('Een gezonde, veilige en goed aangepaste werkomgeving en gegevensbescherming') om in de praktijk.¹²¹ De twee besproken richtlijnen refereren zoals gezegd niet aan deze principes, maar wel aan de corresponderende rechten uit het Handvest.¹²² 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.¹²³ Het is niet duidelijk of deze richtlijn deel uitmaakt van de Pijler, maar het zou niet verwonderlijk zijn als de Commissie deze verwezenlijking aanduidt als onderdeel ervan.¹²⁴

3.3.2.2 Zachte beleidscoördinatie

85. De Europese Pijler kan ook een incentive zijn om nieuwe uitdagingen in het sociaal recht aan te pakken. Eén van deze uitdagingen komt uit principe 12 en stelt het volgende: *"Ongeacht de aard en de duur van hun arbeidsrelatie hebben werknemers en, onder vergelijkbare voorwaarden, zelfstandigen recht op adequate sociale bescherming"*. Om dit principe in de praktijk om te zetten, lanceerde de Commissie samen met de Pijler een voorstel tot aanbeveling met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen.¹²⁵ Op 8 november 2019 werd deze aanbeveling als uitvloeisel van de Pijler aangenomen.¹²⁶

86. 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

¹¹⁹ P. LELIE en R. VAN DAM, "De Europese Pijler van Sociale Rechten, twee jaar na de lancering", *De gids op maatschappelijk gebied* 2019, afl. 7, (21) 25.

¹²⁰ Richtl. EP 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).

¹²¹ P. LELIE en R. VAN DAM, "De Europese Pijler van Sociale Rechten, twee jaar na de lancering", *De gids op maatschappelijk gebied* 2019, afl. 7, (21) 25.

¹²² Preambule 103, Europese Toegankelijkheidswet; preambule 26, Richtlijn nr. 2019/130.

¹²³ Richtl. EP 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 en R. VAN DAM, "De Europese Pijler van Sociale Rechten, twee jaar na de lancering", *De gids op maatschappelijk gebied* 2019, afl. 7, (21) 25.

¹²⁴ S. GARBEN, "The European Pillar of Social Rights: An Assessment of its Meaning and Significance", *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 2019, afl. 21, (101) 109.

¹²⁵ Voorstel (Comm.) for a Council Recommendation on access to social protection for workers and the self-employed, 13 maart 2018, COM(2018)132 def; P. SCHOUKENS, A. BARRIO en S. MONTEBOVI, "The EU social pillar: An answer to the challenge of the social protection of platform workers?", *EJSS* 2018, (219) 224.

¹²⁶ Aanbev. Raad met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen, 8 november 2019, *Pb. C.* 15 november 2019, afl. 387, 1.

gebruiken het standaardwerk als basismodel. Een essentieel principe in de aanbeveling is het neutrale karakter van de arbeidssituatie van de werknemer. Dit wil zeggen dat de basisprincipes van de sociale zekerheid zo moeten georganiseerd worden dat ze gelijk zijn voor alle werknemers, ongeacht het type werk dat ze uitvoeren of het eventuele statuut van het geleverde werk.¹²⁷

87. De Europese Unie maakte verder via een aanbeveling werk van het implementeren van principe 11 ('Kinderopvang en hulp aan kinderen'), zodat alle (jonge) kinderen recht hebben op betaalbaar en kwaliteitsvol onderwijs en kinderopvang.¹²⁸

3.3.2.3 Toekomstige wetgeving?

88. Op 14 januari 2020 lanceerde de Europese Commissie een eerste fase van consultatie van de sociale partners op basis van artikel 154 VWEU over het nemen van mogelijke actie bij het aanpakken van de uitdagingen in verband met eerlijke minimumlonen.¹²⁹ 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.¹³⁰ In deze zin liggen de besprekingen in lijn met principe 6 van de Europese Pijler, dat luidt als volgt: *"Werknemers hebben recht op een billijk loon waarmee zij een fatsoenlijke levensstandaard kunnen genieten. Er wordt gezorgd voor toereikende minimumlonen, die voorzien in de behoeften van de werknemer en zijn of haar gezin in het licht van de nationale economische en sociale omstandigheden, maar waarbij tegelijkertijd de toegang tot werk en de prikkel om werk te zoeken worden gewaarborgd. Armoede onder werkenden wordt voorkomen."*

89. Commissievoorzitter Von der Leyen heeft aangegeven dat er een juridisch instrument zal voorgesteld worden om ervoor te zorgen dat elke werknemer een eerlijk minimumloon heeft. De huidige consultatie vormt een onderdeel van het actieplan dat de Pijler beoogt ten uitvoer te leggen.¹³¹ De uitvoering van dit voornemen is weliswaar niet zo simpel als het lijkt. Hoger werd geschreven dat enkele materies zijn uitgesloten van de bevoegdheden van de Unie, waaronder de beloning.¹³² Bij één van de Belgische werkgeversorganisaties, het Algemeen Christelijk Vakverbond (ACV), klinkt het dat zonder

¹²⁷ P. SCHOUKENS, A. BARRIO en S. MONTEBOVI, "The EU social pillar: An answer to the challenge of the social protection of platform workers?", *EJSS* 2018, (219) 224.

¹²⁸ Aanbev. Raad nr. 189/02, 22 mei 2019 betreffende stelsels voor kwaliteitsvolle voor- en vroegschoolse educatie en kinderopvang, *Pb. C.* 5 juni 2019, afl. 189, 4.

¹²⁹ 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.

¹³⁰ T. MÜLLER en T. SCHULTEN, "The European minimum wage on the doorstep", *European Trade Union Institute 2020*, <https://www.etui.org/Publications2/Policy-Briefs/European-Economic-Employment-and-Social-Policy/The-European-minimum-wage-on-the-doorstep>, 1.

¹³¹ 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.

¹³² Zie *supra*: randnummer 53.

de Pijler een bespreking van een wetgevend optreden inzake minimumlonen op Europees niveau nooit mogelijk zou zijn geweest.¹³³

90. De eerste fase van de consultatie zal dus vooral gericht zijn op het uitzoeken van de standpunten van de werknemers- en werkgeversorganisaties op EU-niveau. De vraag luidt wat hun mening is over de noodzaak van een minimumloon in Europa en de gewilde handelswijze.¹³⁴ Gezien het feit dat werkgeversorganisatie BusinessEurope fel gekant is tegen Europese wetgeving omtrent minimumlonen, lijkt het niet meteen mogelijk onderhandelingen te kunnen voeren op basis van artikel 155 VWEU. Zij vinden dat loonbepaling het best kan gebeuren door sociale partners op nationaal niveau.¹³⁵

91. Daarnaast bestaat de hoop dat enkele voorstellen omtrent gelijke behandeling, die al enkele jaren bestaan op Europees niveau, zullen veranderen in wetgeving. Een voorbeeld hiervan is een voorstel voor een richtlijn betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid. Dit voorstel dateert van 2008 en wordt sinds toen geblokkeerd door de Raad.¹³⁶ De nieuwe richtlijn zou de bescherming tegen discriminatie op deze gronden verhogen.¹³⁷

3.3.3 Betere handhaving van EU-wetgeving

92. Zoals hoger besproken bestaat er een deficit in de handhaving van de wetgeving op Europees niveau en zeker wat betreft het sociale domein.¹³⁸ 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.¹³⁹ Voorbeelden van de actiegebieden zijn enerzijds de Europese agenda voor de deeleconomie¹⁴⁰ en anderzijds de interpretatieve mededeling over de

¹³³ Algemeen Christelijk Vakverbond, 2020, 29 januari – persoonlijke communicatie.

¹³⁴ T. MÜLLER en T. SCHULTEN, "The European minimum wage on the doorstep", *European Trade Union Institute* 2020, <https://www.etui.org/Publications2/Policy-Briefs/European-Economic-Employment-and-Social-Policy/The-European-minimum-wage-on-the-doorstep>, 2.

¹³⁵ X, "EU can only deliver for people if the economy works well", *BusinessEurope*, <https://www.buinesseuropa.eu/publications/eu-can-only-deliver-people-if-economy-works-well> (raadpleging 25 februari 2020); BusinessEurope, 2019, 18 december – persoonlijke communicatie.

¹³⁶ Voorstel (Comm.), voor een richtlijn van de Raad betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid, 2 juli 2008, COM/2008/0426 def - CNS 2008/0140.

¹³⁷ S. GARBEN, "The European Pillar of Social Rights: An Assessment of its Meaning and Significance", *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 2019, afl. 21, (101) 111-112.

¹³⁸ Zie *supra*: randnummer 59.

¹³⁹ Med. (Comm.) concerning Establishing a European Pillar of Social Rights, 26 april 2017, COM(2017)250 def, 10.

¹⁴⁰ Med. (Comm.) Een Europese agenda voor de deeleconomie, 2 juni 2016, COM(2016)356 def.

arbeidstijdenrichtlijn.¹⁴¹ 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 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.¹⁴² Daarom gaf Jean-Claude Juncker 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 handhavingsinstelling.¹⁴³

93. Daarop lanceerde Juncker een voorstel tot instelling van een Europese Arbeidsautoriteit en dit voorstel maakt deel uit van de Europese Pijler.¹⁴⁴ De Commissie, het Parlement en de Raad bereikten een voorlopig akkoord hieromtrent in februari 2019. De Arbeidsautoriteit, die vanaf eind 2020 zijn hoofdzetel in Bratislava zal krijgen, moet volledig operationeel zijn in 2024.¹⁴⁵ 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 versterken bij de handhaving van het Unierecht. Dit kan onder meer gebeuren door gezamenlijke inspecties te faciliteren. Ten slotte moet de instelling zorgen voor bemiddeling bij discussies tussen de verschillende instanties en bij grensoverschrijdende verstoringen van de arbeidsmarkt. Een voorbeeld van zo een situatie is de herstructurering van een onderneming, die een gevolg zal hebben voor verschillende lidstaten.¹⁴⁶

3.3.4 Voortgang meten binnen het Europees Semester

3.3.4.1 Sociale overwegingen in het Europees Semester

94. Het Europees Semester is op dit moment het belangrijkste coördinatiemechanisme voor het economisch beleid. Bij het begin van haar ambtstermijn heeft de Commissie Juncker vooropgesteld om bij het gebruik van dit instrument zich meer te focussen op

¹⁴¹ 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.

¹⁴² 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.

¹⁴³ X, "State of the Union 2017", *Europese Commissie*, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/state-union-2017-brochure_en.pdf, 13.

¹⁴⁴ É. LUKÁCS GELLÉRNÉ, "European Labour Authority – The guardian of posting within the EU?", *Hungarian Labour Law E-Journal* 2018, afl. 1, http://www.hlj.hu/letolt/2018_1_a/A_01_GellerneLukacs_hlj_2018_1.pdf, 3.

¹⁴⁵ X, "European Labour Authority", *Europese Commissie* <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1414&langId=en> (raadpleging 27 november 2019).

¹⁴⁶ 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.

sociaalrechtelijke elementen. De bedoeling is om de analyse en de aanbevelingen binnen het Semester te laten beïnvloeden door de principes uit de Pijler. Het gebruik van de Pijler moet worden beoordeeld, gemeten en vergeleken om hem aldus efficiënt te gebruiken.¹⁴⁷ Zoals eerder aangehaald zou het Sociaal Scorebord hierbij een belangrijke functie moeten hebben.¹⁴⁸ Het is dus nuttig om eens te kijken of deze doelstelling na het doorlopen van enkele cycli gehaald is.

95. Bij het analyseren van het Europees Semester moeten er eerst enkele zaken van elkaar onderscheiden worden. Het Semester is in de eerste plaats een tool om het economische beleid van de lidstaten te monitoren. Hoewel sociale overwegingen altijd een onderdeel hebben gevormd van dit mechanisme, zijn ze pas sedert enkele jaren een belangrijker positie gaan innemen. In de tweede plaats is het enkel een analyse van de lidstaten, die resulteert in de landspecifieke aanbevelingen. Een strenger monitormechanisme betekent daarom nog niet dat het daadwerkelijk invloed heeft op het beleid van de lidstaten. De lidstaten hebben nog altijd de keuze om de aanbevelingen vanwege de EU niet te volgen of niet toe te passen. Ten slotte zal dit mechanisme pas doeltreffend zijn, wanneer de lidstaten de aanbevelingen in de praktijk toepassen. Echter blijkt uit een studie van de ETUI dat in het algemeen de implementatie van de aanbevelingen de laatste jaren verslechterd is en dit in het bijzonder in landen met een buitensporig macro-economisch onevenwicht.¹⁴⁹

3.3.4.2 De cyclus

96. Sinds de lancering van de Pijler zijn er twee volledige cycli doorlopen. Normaal zou dus enige invloed op het coördinatiemechanisme zichtbaar moeten zijn. Bij de afkondiging werd het Semester aangeduid als voornaamste instrument om de implementatie van de Pijler en de ontwikkelingen op nationaal niveau in de gaten te houden. In wat volgt wordt er vooral gefocust op de twee laatste onderdelen van het Europees semester, namelijk de landenrapporten en de landspecifieke aanbevelingen.

97. Wat betreft de landenrapporten zien we een sterke politieke wil van de Commissie om de Pijler in het Europees Semester te incorporeren. Deze politieke aandacht wordt gereflecteerd in de prioriteiten en uitdagingen, die de Commissie aanduidt in de landenrapporten van 2018. Op dit vlak is er een algemene toename van sociale overwegingen vast te stellen. Toch blijkt dit geen kantelpunt. De conclusie is dat de Pijler eerder een verdere socialisering inhoudt van de landenrapporten. De verklaring voor het

¹⁴⁷ Med. (Comm.) concerning Establishing a European Pillar of Social Rights, 26 april 2017, COM(2017)250 def, 10-11

¹⁴⁸ Zie *supra*: randnummer 33.

¹⁴⁹ R. AL-KADI en S. CLAUWAERT, "Socialising the European Semester? Measuring Member States' implementation of country-specific recommendations in the social policy field", *European Trade Union Institute* 2019, <https://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/Socialising-the-European-Semester>, 7.

ontbreken van een kantelpunt ligt waarschijnlijk in de eerder besproken zwakke punten van het Sociaal Scorebord, dat gebruikt wordt om de landenrapporten op te stellen.¹⁵⁰ Het effect van de Pijler is met andere woorden dus slechts gedeeltelijk. Hij draagt bij tot een grotere aandacht voor het sociale beleid van de lidstaten binnen het semester, maar het blijft onduidelijk of de Pijler de verwachtingen zal kunnen inlossen.¹⁵¹

98. De landenrapporten resulteren in landspecifieke aanbevelingen. Deze aanbevelingen zouden de ontwikkeling van de sociale rechten moeten weergeven.¹⁵² Ook hier valt waar te nemen dat de Pijler expliciet wordt ingeroepen, maar net zoals bij de landenrapporten is zijn impact slechts partieel. In de rapporten worden alle indicatoren gebruikt om de resultaten van de lidstaten te meten. In de landspecifieke aanbevelingen echter verdwijnen een groot deel van deze sociale overwegingen. Dit geeft aan dat bij de overgang van rapport naar aanbeveling de invloed van de lidstaten goed zichtbaar is. Dit resulteert uiteindelijk in een afname van de effectiviteit van de Pijler.¹⁵³

99. Na de aanbevelingen, volgt de implementatie van deze aanbevelingen, die al dan niet sociaal geïnspireerd zijn. Uit het rapport van 2019 (Europees Semester 2018) blijkt niettemin dat wat betreft de sociaal geïnspireerde aanbevelingen een verminderde implementatie waar te nemen valt. Deze verminderde implementatie van sociale overwegingen volgt de algemene, negatieve trend van de implementatie.¹⁵⁴ De conclusie van het voornoemde rapport stelt zijn twijfels bij de rol van het Europees Semester als sleutelinstrument voor de implementatie van de Pijler. De bijdrage die het Semester levert aan de bescherming van de fundamentele sociale rechten staat terecht ter discussie.¹⁵⁵ Het niet of niet tijdig gehoorzamen aan de aanbevelingen kan een serieus gebrek of zelfs

¹⁵⁰ Zie *supra*: randnummers 34-36.

¹⁵¹ A. ADRANGHI, F. CORTI, C. KOUYNY, M. O'DWYER, D. SARDO en P. VANHEUVERZWIJN, "Stuck on the Rubicon? 'Socializing' the European Semester through the European Pillar of Social Rights", *Social Europe Working Group*, <https://www.feps-europe.eu/attachments/publications/wq%20social%20europe%20-%20paper%20final.pdf>, 22-24.

¹⁵² 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.

¹⁵³ A. ADRANGHI, F. CORTI, C. KOUYNY, M. O'DWYER, D. SARDO en P. VANHEUVERZWIJN, "Stuck on the Rubicon? 'Socializing' the European Semester through the European Pillar of Social Rights", *Social Europe Working Group*, <https://www.feps-europe.eu/attachments/publications/wq%20social%20europe%20-%20paper%20final.pdf>, 22-24.

¹⁵⁴ R. AL-KADI en S. CLAUWAERT, "Socialising the European Semester? Measuring Member States' implementation of country-specific recommendations in the social policy field", *European Trade Union Institute* 2019, <https://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/Socialising-the-European-Semester>, 14.

¹⁵⁵ R. AL-KADI en S. CLAUWAERT, "Socialising the European Semester? Measuring Member States' implementation of country-specific recommendations in the social policy field", *European Trade Union Institute* 2019, <https://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/Socialising-the-European-Semester>, 20.

een mislukking zijn aan de zijde van de lidstaten. De verantwoordelijkheid hiervoor kan echter niet éézijdig bij de lidstaten gelegd worden.¹⁵⁶

100. Ten slotte lijkt het op zijn plaats te bemerken dat ook wanneer de landspecifieke aanbevelingen zo efficiënt mogelijk ingevuld worden door de EU, het slechts aanbevelingen blijven die staan of vallen met de uitvoering ervan door de lidstaten. Het Semester moet op maat gemaakte aanbevelingen geven, wat wil zeggen dat dit niet voor elke lidstaat hetzelfde is, ook niet voor het sociale beleid. Met dit gegeven blijft het voor de lidstaten mogelijk om een alternatief beleid te voeren, ook al gaat dit in tegen het advies van de Europese Unie.¹⁵⁷

3.3.4.3 Voorbeeld van hoe het beter zou kunnen

101. Dat de EU de verantwoordelijkheid voor de tekortkoming niet zomaar kan doorschuiven naar de lidstaten, zal geïllustreerd worden aan de hand van een voorbeeld. Principe 8 van de Pijler bevat een uitdrukkelijke inzet om collectieve onderhandelingen aan te moedigen. In landen waar de meeste en de stabielste overeenkomsten worden gesloten, zien we dat het systeem van deze landen vooral gebaseerd is op overleg met meerdere werkgevers. De onderhandelingen gebeuren in deze landen op sectoraal niveau en in sommige gevallen, zoals in België, op sectoroverschrijdend niveau. Deze systemen hebben vaak nog andere belangrijke karakteristieken, zoals een wettelijk uitbreidingsmechanisme en onderhandelingspartijen met een brede basis. Het bestaan van een wettelijk uitbreidingsmechanisme, zoals de algemeen verbindend verklaring van een collectieve arbeidsovereenkomst in België, zorgt ervoor dat ook werkgevers, die de overeenkomst niet getekend hebben of geen lid zijn van de ondertekenende werkgeversorganisatie, gebonden zijn. In andere landen, zoals in Zweden en Denemarken bestaat dergelijk mechanisme niet, maar zij kunnen vertrouwen op de organisatorische sterkte van de twee onderhandelingspartijen.¹⁵⁸

102. Daarentegen zijn er lidstaten die een systeem hebben van onderhandelingen met slechts één werkgever en in deze landen is de dekkinggraad van collectieve onderhandelingen het laagst. Dit systeem komt vooral in Centraal- en Oost-Europese landen voor. Het principe in de Pijler is gericht op het collectief onderhandelen en beoogt de verbetering van deze onderhandelingen. De mogelijkheid bestaat om in de

¹⁵⁶ R. AL-KADI en S. CLAUWAERT, "Socialising the European Semester? Measuring Member States' implementation of country-specific recommendations in the social policy field", *European Trade Union Institute* 2019, <https://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/Socialising-the-European-Semester>, 8.

¹⁵⁷ S. BEKKER, "The European Semester Process: Adaptability and Latitude in Support of the European Social Model" in F. VANDENBROUCKE, C. BARNARD en G. DE BAERE, *A European Social Union after the Crisis*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017, (251) 269.

¹⁵⁸ T. MÜLLER, Z. RASNAČA en K. VANDAELE, "Wages and collective bargaining: time to deliver on the European Pillar of Social Rights" in X, *Benchmarking Working Europe 2019*, Brussel, European Trade Union Institute, 2019, (47) 56.

landspecifieke aanbevelingen van de Centraal- en Oost-Europese lidstaten een verwijzing te maken naar de goede voorbeelden uit de Unie die hierboven zijn opgesomd. Europese beleidsmakers kunnen de versterking van collectieve onderhandelingen ondersteunen door aanbevelingen te verstrekken, die onderhandelingen met meerdere werkgevers stimuleren, bijvoorbeeld door het faciliteren van wettelijke uitbreidingsmechanismen en/of door het vastleggen van de primauteit van sectorale overeenkomsten boven overeenkomsten op bedrijfsniveau.¹⁵⁹

3.3.5 Conclusies trekken voor de voltooiing van de Europese economische en monetaire unie

103. De voltooiing van de EMU is een doelstelling die de Unie op lange termijn wil realiseren. De Europese Commissie is van mening dat het succes van de Eurozone zal afhangen van de doeltreffendheid van de nationale arbeidsmarkten en socialezekerheidsstelsels. Bovendien zal het vermogen om onverwachte economische gebeurtenissen op te vangen een belangrijke rol spelen. De Pijler, die wordt gezien als tool voor het opstarten van dit proces, bevat volgens de Commissie enkele beginselen die dienen als meer bindende normen voor het proces van de verdieping van de EMU.¹⁶⁰

3.3.6 Financiële steun van de EU

104. Hoger werd al gesproken over de financiële steun die de EU zou bieden bij de afkondiging van de Europese Pijler.¹⁶¹ De EU schoof het Europees Sociaal Fonds naar voren om het project te financieren. De Commissie heeft sinds de afkondiging verder werk gemaakt van de financiële steun door het oprichten van het Europees Sociaal Fonds Plus (ESF+) voor de periode 2021-2027 en de hervorming van het Europees Fonds voor de aanpassing aan de Globalisering (EFG). Beide initiatieven hebben echter nog niet het volledige wetgevingsproces doorlopen.

3.3.6.1 Europees Sociaal Fonds Plus

105. Het voorstel tot oprichting van het ESF+ heeft tot doel om van dit fonds, dat gericht is op de investering in mensen, het belangrijkste instrument te maken om de Europese Pijler van Sociale Rechten te implementeren. Om dit mogelijk te maken, zal het fonds de samenvoeging zijn van volgende fondsen en programma's: het ESF, het Jeugdwerkgelegenheidsinitiatief, het Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen, het EU-programma voor werkgelegenheid en sociale innovatie en het EU-

¹⁵⁹ T. MÜLLER, Z. RASNAČA en K. VANDAELE, "Wages and collective bargaining: time to deliver on the European Pillar of Social Rights" in X, *Benchmarking Working Europe 2019*, Brussel, European Trade Union Institute, 2019, (47) 56-57.

¹⁶⁰ Med. (Comm.) concerning Establishing a European Pillar of Social Rights, 26 april 2017, COM(2017)250 def, 9.

¹⁶¹ Zie *supra*: titel 2.4.5.

Gezondheidsprogramma. Het fonds zou operationeel moeten zijn op 1 januari 2021. De doelstellingen van het fonds zijn drieërlei:

- De samenhang en de samenwerking tussen de complementaire EU-instrumenten, die steun bieden aan mensen en helpen hun levensstandaard te verbeteren, vergroten.
- De flexibiliteit vergroten en de fondsen in staat stellen beter te reageren op de uitdagingen en prioriteiten vastgesteld door de EU.
- De vereenvoudiging van de programmering en het beheer van de fondsen mogelijk maken en zo de administratieve lasten voor de autoriteiten en de begunstigden verminderen.¹⁶²

Volgens het voorstel moeten de twintig principes uit de Pijler als leidraad dienen voor de acties die genomen zullen worden in het kader van het ESF+. De mensen zullen het prioritaire actiegebied vormen, samen met de ondersteuning van systemen die betrekking hebben op werkgelegenheid, openbare diensten, gezondheid, onderwijs en sociale inclusie. Hierdoor zal het fonds bijdragen tot de economische, territoriale en sociale samenhang, zoals vooropgesteld door de artikelen 174 en 175 VWEU.¹⁶³

3.3.6.2 Europees Fonds voor aanpassing aan de Globalisering

106. In tegenstelling tot het ESF+, hanteert het EFG geen langetermijnperspectief. Het fonds werd in 2006 in het leven geroepen om eenmalige steun te verlenen aan werknemers, die door een ernstige economische ontwrichting werden geraakt. Het moest hen helpen bij hun re-integratie.¹⁶⁴ Het nieuwe wijzigende voorstel heeft betrekking op de rol die het EFG moet spelen bij de uitvoering van de Pijler. Het EFG moet bijdragen tot een betere verdeling van de voordelen van de globalisering en de technologische vooruitgang. Dit zal gebeuren door ontslagen werknemers te helpen zich aan te passen aan structurele veranderingen. Hiermee denkt de EU de principes van de Pijler beter te kunnen implementeren en mee te helpen aan het verbeteren van de sociale en economische cohesie tussen de lidstaten.¹⁶⁵

¹⁶² Voorstel (Comm.) for a regulation of the European Parliament and of the Council on the European Social Fund Plus (ESF+), 30 mei 2018, COM(2018)382 def, 1-2.

¹⁶³ Wetgevingsresolutie (EP) over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees Sociaal Fonds+ (ESF+), 4 april 2019, COM(2018)0382 – C8-0232/2018 – 2018/0206(COD).

¹⁶⁴ Verord. EP 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.

¹⁶⁵ Voorstel (Comm.) voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering (EFG), 30 mei 2018, 2018/0202 (COD), 19.

3.3.7 Het Hof van Justitie van de Europese Unie

107. De rol van het Hof van Justitie wordt besproken in het volgende deel over het niet-bindende karakter van de Europese Pijler van Sociale Rechten.¹⁶⁶ Het Hof kan hier namelijk een belangrijke functie bij vervullen en verdient in dit verband een bespreking.

3.4 Tussenconclusie

108. Het sociale beleid is een gedeelde bevoegdheid van de EU en de lidstaten. Hoewel de Unie redelijk wat bevoegdheden heeft, blijven de lidstaten baas over hun eigen sociaal beleid. Ook wat de Pijler betreft, gaat het om een gedeelde verantwoordelijkheid. Wel kan de Pijler niet zorgen voor een uitbreiding van de bevoegdheden van de EU. Tevens moeten de sociale partners een belangrijke rol vervullen, maar daarnaast zullen ook andere actoren, zoals bepaalde personen in preciaire situaties inspraak krijgen.

109. Dit deel van de masterproef fungeert als een tussentijdse evaluatie van de genomen initiatieven. De lidstaten blijken van zeer groot belang bij de uitvoering, maar de Commissie lijkt geen al te grote druk op hun schouders te leggen. Een indicatie hiervan is de zachte aanpak uit het werkdocument. Hoewel er voor elke lidstaat wel een mogelijkheid bestaat om zijn sociaal beleid bij te sturen aan de hand van de Pijler, is het resultaat voorlopig teleurstellend. Echte initiatieven zijn niet terug te vinden en zelfs de Scandinavische landen, wiens systeem als basis voor de Pijler heeft gediend, lijken niet overtuigd van zijn meerwaarde. Daarnaast lijkt de methode van het Europees Semester om de lidstaten te beoordelen met het gebruik van het Sociaal Scorebord niet echt te werken. Aangezien slechts 11 lidstaten in hun NHP aan de Pijler refereren en slechts 4 lidstaten er echt mee aan de slag gaan, kan de Unie allerm minst van een succes spreken. De lidstaten lijken dus hun rol niet echt te vervullen. Het is aan de EU om hieruit lessen te trekken en ervoor te zorgen dat op dit punt vooruitgang wordt geboekt. De EU kan misschien de initiatieven op nationaal niveau beter in kaart brengen en zo ook andere lidstaten aanmoedigen.

110. De sociale partners vinden de ontwikkeling van de Pijler wel positief, maar dit kan enkel werken als de uitvoering ervan op een effectieve manier gebeurt. BusinessEurope was wel sceptisch en zij vinden de bedoeling van het initiatief te vaag. De organisaties zijn het er wel over eens dat de rol die ze zelf moeten vervullen eerder onduidelijk blijft. Ze duiden ook aan dat elke handeling van hen onder het toepassingsgebied van de Pijler kan vallen. Sommige initiatieven kunnen bijgevolg onterecht worden aangemerkt als het effect van de Pijler. Uit de communicatie van SMEUnited kan worden afgeleid dat de organisaties wel degelijk bezig zijn met initiatieven. Het is dus zeker mogelijk om een actieve rol te spelen en hun stem te laten horen. Dit zal waarschijnlijk niet de invloed zijn, die ze gehoopt

¹⁶⁶ Zie *infra*: titel 4.3.2.

hadden uit te oefenen en daarom wijzen ze vooral de sociale partners op het nationaal niveau aan om met de Pijler aan de slag te gaan.

111. Uit het bovenstaande zijn niet veel concrete initiatieven af te leiden en daarom is het goed dat de Europese Unie een rol voor zichzelf heeft weggelegd. Het inleidend gedeelte geeft aan dat er op Europees niveau heel wat mogelijkheden zijn om vooruitgang te boeken. In de eerste plaats garandeerde de nieuwe Commissie de politieke steun voor de komende periode. Vooral met betrekking tot het Europees minimumloon en de gelijke behandeling wil voorzitter Von der Leyen vooruitgang boeken. Dat minimumloon werd bij het begin van 2020 reeds gebruikt om de toewijding aan de Pijler kracht bij te zetten. De besprekingen met sociale partners zijn opgestart en dit is misschien wel het meest positieve aspect van de Pijler tot nu toe. Artikel 153, 5 VWEU sluit namelijk de beloning uit van de bevoegdheden van de EU. Al valt misschien niet meteen te verwachten dat wetgeving omtrent dit onderwerp zal worden uitgevaardigd, toch blijven deze gesprekken een positieve ontwikkeling.

112. Ten tweede vaardigde de EU vijf richtlijnen, die principes uit de Pijler omzetten, en twee aanbevelingen uit. Op het gebied van wetgeving heeft de Unie dus niet stilgezeten. Daarbij aansluitend werd de Europese Arbeidsautoriteit opgericht, die moet zorgen voor een betere handhaving en uitvoering van sociale wetgeving. Dit was één van de belangrijkste punten die door de Pijler aangepakt moesten worden. Al moet uit de praktijk blijken of deze autoriteit de verwachtingen kan inlossen. Ten vierde versterkte de Unie de financiële steun door het ESF+ en het EFG, ten dienste te stellen van de Pijler. Het blijft echter afwachten hoeveel geld ter beschikking van deze fondsen gesteld zal worden.

113. De Europese Commissie heeft het Europees Semester als belangrijkste middel voor de uitvoering van de Pijler aangeduid, maar de voortgang van het Semester is eerder negatief te bestempelen. Het doel was om meer sociale overwegingen in de cyclus aan te brengen. Dit werkt vrij goed in de landenrapporten, waar er duidelijk een grotere aandacht is voor sociale overwegingen. In de landspecifieke aanbevelingen verdwijnen heel wat van die overwegingen, wat uiteindelijk resulteert in een verminderde implementatie van sociale overwegingen door de lidstaten. Deze verminderde implementatie doet zich echter ook voor bij andere overwegingen. De concluderende vraag luidt of het Europees Semester wel het sleutelinstrument moet zijn voor de uitvoering van de Pijler? Het is namelijk eenvoudig voor de lidstaten om een alternatief beleid te voeren.

114. Desondanks lijkt de EU zelf op de goede weg om te Pijler in de praktijk tot uiting te brengen. Ze speelt dus een belangrijke rol, maar kan misschien wel wat meer tijd en energie steken in het overtuigen van de lidstaten en de sociale partners om hetzelfde te doen. Deze verantwoordelijkheid zal de Unie ook moeten dragen.

4 Kunnen lidstaten en EU-instellingen ertoe worden gedwongen om de Europese Pijler van Sociale Rechten uit te voeren en wat is nodig om dit initiatief te laten doorwerken in het harde recht?

4.1 Wat is soft law?

115. Zoals hoger reeds werd toegelicht, is de Europese Pijler van Sociale Rechten slechts een *soft law*-rechtsinstrument.¹⁶⁷ Dergelijke instrumenten komen in verschillende vormen en onder verschillende benamingen voor, maar kunnen op zichzelf geen juridische gevolgen teweegbrengen, zoals EU-regelgeving of nationale wetgeving dat kan.¹⁶⁸ *Soft law* wordt soms (onterecht) weggezet als een nutteloos of misleidend concept, dat het onderscheid tussen juridische normen en politieke beleidslijnen doet vervagen. Ondanks deze opinies bestaat er een belangrijke reden om *soft law* te gebruiken. Het helpt namelijk zicht te krijgen op de complexiteit van de Europese rechtsorde en plaatst het recht in een bredere sociale en politieke context. Het concept blijft zeer vaag en een consensus binnen de rechtsleer over de betekenis ervan is er niet, maar desalniettemin is het een veelgebruikt instrument.¹⁶⁹

116. Een interessante, vaak geciteerde definitie¹⁷⁰ van *soft law* is die van Francis Snyder: “*Rules of conduct which, in principle, have no legally binding force but which nevertheless may have practical effects*”.¹⁷¹ Later werd deze definitie aangevuld met de woorden “... *and also legal effects*”.¹⁷² Deze definitie maakt een onderscheid tussen het niet-bindende karakter van *soft law* en de juridische gevolgen die eruit kunnen voortkomen. Hoe dan ook zijn de juridische en praktische gevolgen van het instrument onduidelijk, waardoor de uitvoerbaarheid een lastige zaak blijft.¹⁷³

117. Ondanks het niet-bindende karakter, is het mogelijk om rechtsgevolgen te verbinden aan *soft law*. Deze instrumenten maken ten eerste deel uit van het recht van de

¹⁶⁷ Zie *supra*: randnummer 24.

¹⁶⁸ O. STEFAN, “European Union Soft Law: New Developments Concerning the Divide Between Legally Binding Force and Legal Effects”, *MLR* 2012, afl. 75(5), (879) 879.

¹⁶⁹ F. TERPAN, “Soft Law in the European Union – The Changing Nature of EU Law”, *ELJ* 2015, afl. 21(1), (68) 70.

¹⁷⁰ O. STEFAN, “European Union Soft Law: New Developments Concerning the Divide Between Legally Binding Force and Legal Effects”, *MLR* 2012, afl. 75(5), (879) 879; C. ANDONE en S. GRECO, “Evading the Burden of Proof in European Union Soft Law Instruments: The Case of Commission Recommendations”, *I.J.S.L.* 2018, afl. 31, (79) 80.

¹⁷¹ Voor het eerst gepubliceerd in F. SNYDER, “The Effectiveness of European Community Law: Institutions, Processes, Tools and Techniques”, *MLR* 1993, (19) 32.

¹⁷² O. STEFAN, “European Union Soft Law: New Developments Concerning the Divide Between Legally Binding Force and Legal Effects”, *MLR* 2012, afl. 75(5), (879) 880.

¹⁷³ O. STEFAN, “European Union Soft Law: New Developments Concerning the Divide Between Legally Binding Force and Legal Effects”, *MLR* 2012, afl. 75(5), (879) 880.

Europese Unie en kunnen Europese en nationale wetgeving beïnvloeden. In de rechtbank kan het bijvoorbeeld dienen als middel bij de procesvoering of als informatiebron en interpretatiemiddel voor de rechter. Daarnaast kan het helpen bij het bepalen van een normatief (rechts)kader voor toekomstige onderhandelingen, scheidt het verwachtingen over de manier waarop instellingen zich zullen gedragen en concretiseert het de verplichting tot loyale samenwerking (artikel 4 VEU).¹⁷⁴ Dit zijn slechts enkele voorbeelden van de effecten die aan *soft law* kunnen vasthangen. Zij tonen aan dat de Europese Pijler van Sociale Rechten wel degelijk van belang kan zijn en gevolgen kan teweegbrengen voor de Europese instellingen en de lidstaten.¹⁷⁵

4.2 Het gebruik van *soft law* binnen het sociaal beleid van de Europese Unie

118. Het gebruik van deze instrumenten in het domein van het sociaal recht is niet verwonderlijk. Gezien het gebrek aan wetgevende bevoegdheden in sommige deeldomeinen, grijpt de EU vaker terug naar niet-bindende instrumenten, zoals besluiten, aanbevelingen, *frameworks*, actieplannen en *charters*. Deze instrumenten zijn meestal programmatorisch van aard, zodat ze enkel doelstellingen uiteenzetten, die dan behaald moeten worden door de EU of de lidstaten. Omdat de lidstaten in de meeste gevallen baas willen blijven over hun eigen sociaal beleid, zit er voor de EU vaak niets anders op dan sociale verplichtingen in het leven te roepen via *soft law*.¹⁷⁶

119. *Soft law* kan in een aantal vormen voorkomen. Een eerste vorm zijn gemeenschappelijke waarden die de lidstaten willen respecteren op het niveau van de Unie. Dit is wat bijvoorbeeld gebeurde met het Gemeenschapshandvest en het Handvest. Een andere mogelijkheid is het vaststellen van beleidslijnen en doelstellingen voor de lidstaten, die zij binnen hun juridische en politieke bestel moeten verwezenlijken. Het gaat hier bijvoorbeeld over de Open Methode van Coördinatie of over kwaliteitskaders. De historische praktijk heeft uitgewezen dat dergelijke bestuursvormen niet zonder juridisch gevolg blijven, want het is mogelijk dat op nationaal niveau recht en politiek worden beïnvloed. Op EU-niveau is het vaak een voorganger van harde maatregelen. Veel wetgevende instrumenten hebben hun oorsprong in *soft law*, waarvan sommigen zelfs de ultieme erkenning en de onbetwistbare status van verdragsbepaling bereikt hebben.¹⁷⁷

¹⁷⁴ F. SNYDER, "Interinstitutional agreements: forms and constitutional limitations" in G. WINTER (ed.), *Sources and Categories of European Union Law: A Comparative and Reform Perspective*, Baden-Baden, Nomos, 1996, (453) 463.

¹⁷⁵ O. STEFAN, "European Union Soft Law: New Developments Concerning the Divide Between Legally Binding Force and Legal Effects", *MLR* 2012, afl. 75(5), (879) 881.

¹⁷⁶ P. WATSON, *EU Social and Employment Law*, Oxford, Oxford University Press, 2014, 28.

¹⁷⁷ P. WATSON, *EU Social and Employment Law*, Oxford, Oxford University Press, 2014, 28.

4.3 De Europese Pijler van Sociale Rechten als *soft law*-instrument

4.3.1 De instrumenten

120. Er zijn twee redenen waarom de EU ervoor opteerde om een *soft law*-instrument te gebruiken. Ten eerste zijn niet-bindende instrumenten vaak gebruikt op sociaal vlak, maar ook in domeinen waar het beleid van de lidstaten niet op één lijn liggen. 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 te produceren.¹⁷⁸ De Pijler werd in twee verschillende vormen afgekondigd, met een identieke inhoud.¹⁷⁹

121. Enerzijds is er de aanbeveling van de Commissie, dat de Unie vaker gebruikt en dat door de verdragen is geregeld. De Commissie heeft in artikel 292 VWEU de bevoegdheid gekregen om aanbevelingen aan te nemen in bepaalde specifieke gevallen. Overeenkomstig artikel 288 VWEU is een aanbeveling niet bindend. Ze verschillen van richtlijnen enkel 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*".¹⁸⁰ 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*".¹⁸¹ 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.¹⁸²

122. 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. Eén van de precedents is de *joint declaration* van de Raad, de Commissie en het Europees Parlement van 4 april 1977 over het belang van de

¹⁷⁸ Z. RASNAČA en S. THEODOROPOULOU, "Strengthening the EU's social dimension: using the EMU to make the most out of the Social Pillar", *European Trade Union Institute* 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>, 3.

¹⁷⁹ Zie *supra*: randnummer 24.

¹⁸⁰ HvJ 13 december 1989, nr. C-322/88, ECLI:EU:C:1989:646, 'Grimaldi', punt 13.

¹⁸¹ Z. RASNAČA, "Bridging the gaps or falling short? The EPSR and what it can bring to EU-level policymaking", *European Trade Union Institute* 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>, 14-15.

¹⁸² A. ARANGUIZ, "Social mainstreaming through the European pillar of social rights: Shielding 'the social' from 'the economic' in EU policymaking", *EJSS* 2018, afl. 20(4), (341) 348.

bescherming van fundamentele rechten.¹⁸³ Een gelijkaardige aanpak werd gebruikt bij de afkondiging van het Handvest op 7 december 2000 door dezelfde instellingen die de Pijler afkondigden.¹⁸⁴ Op 12 december 2007 ondertekenden de presidenten van het Parlement, de Raad en de Commissie opnieuw een gezamenlijke afkondiging voor het Handvest, nadat er enkele amendementen werden aangebracht.¹⁸⁵ Dit precedent werd bij de introductie van de Pijler als voorbeeld gebruikt.¹⁸⁶

123. De Commissie verwijst zelf naar het Handvest 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, 1 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.¹⁸⁷

124. Daarnaast beperkt de preambule van de Pijler zijn uitvoering 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 dat bepaalt dat de Pijler op EU-niveau geïmplementeerd moet worden binnen de bevoegdheden van de Unie. Ten slotte geeft overweging 19 nog een dubbele beperking. Enerzijds mag de Pijler geen afbreuk doen aan het recht van de lidstaten om de beginselen van hun sociale zekerheidssysteem vast te leggen en hun publieke financiën te beheren. Anderzijds mag de Pijler geen aanzienlijke invloed uitoefenen op het financiële evenwicht binnen een lidstaat. Sommige van deze beperkingen vallen zeker te begrijpen. Het Hof van Justitie heeft bijvoorbeeld het bewaren van het financieel evenwicht aanvaard als legitieme doelstelling om limieten te stellen aan de sociale bescherming.¹⁸⁸ Deze voorzichtigheid gehanteerd bij de afkondiging zal niet bevorderlijk zijn voor de implementatie van een

¹⁸³ Gemeensch. Verkl. van het Europese Parlement, de Raad en de Commissie, *Pb. C.* 27 april 1977, afl. 103, 1; A. ARANGUIZ, "Social mainstreaming through the European pillar of social rights: Shielding 'the social' from 'the economic' in EU policymaking", *EJSS* 2018, afl. 20(4), (341) 348-349.

¹⁸⁴ Gemeensch. Verkl. van het Europese Parlement, de Raad en de Commissie, Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, *Pb. C.* 18 december 2000, afl. 364, 1.

¹⁸⁵ Gemeensch. Verkl. van het Europese Parlement, de Raad en de Commissie, Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, *Pb. C.* 14 december 2007, afl. 303, 1.

¹⁸⁶ Med. (Comm.) concerning Establishing a European Pillar of Social Rights, 26 april 2017, COM(2017)250 def; Z. RASNAČA, "Bridging the gaps or falling short? The EPSR and what it can bring to EU-level policymaking", *European Trade Union Institute* 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>, 15.

¹⁸⁷ Z. RASNAČA, "(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/>.

¹⁸⁸ HvJ 23 mei 2000, nr. C-196/98, ECLI:EU:C:2000:278, 'Heppele e.a.', punt 26.

dergelijk *soft law*-instrument. Op deze manier wordt er een grote beoordelingsvrijheid gelaten aan de lidstaten om de niet-uitvoering van de principes te rechtvaardigen. Een gevolg hiervan kan zijn dat er niet veel overblijft van de politieke verbintenis tot naleving van de Pijler, aangegaan door de instellingen en indirect door de lidstaten.¹⁸⁹

4.3.2 Rol voor het Hof van Justitie van de Europese Unie

125. 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 zullen dan een belangrijke rol spelen. Zij moeten vertrouwen op de principes bij het interpreteren van het recht van de EU.¹⁹⁰ Natuurlijk is het te vroeg om reeds verwijzingen te vinden in arresten van het Hof van Justitie. Het Hof kan de principes uit de Pijler slechts gebruiken in zaken die tot stand gekomen zijn na de afkondiging. Het rechtszekerheidsbeginsel verzet zich er namelijk tegen dat een handeling van de Europese Unie van kracht is vooraleer hij werd afgekondigd.¹⁹¹ Wanneer het Hof echter *soft law* links zou laten liggen, dan zou een grote hoeveelheid regelgeving ontsnappen aan de rechterlijke controle, zodat bijgevolg de potentiële invloed ervan verloren zou gaan.¹⁹²

126. Wanneer de EU een aanbeveling in het leven roept, moet zij de bedoeling hebben om aan deze aanbeveling rechtsgevolgen te koppelen.¹⁹³ Dit volgt uit de beslissing van het Hof in de zaak *Grimaldi*. Het Hof van Justitie heeft in dit arrest 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*”.¹⁹⁴ 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.¹⁹⁵

127. Het Hof, maar ook de nationale rechters, dienen de Pijler daarom te gebruiken als interpretatiebron voor het recht van de Europese Unie. In haar toekomstige rechtspraak

¹⁸⁹ Z. RASNAÇA, “(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/>.

¹⁹⁰ Z. RASNAÇA, “(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/>.

¹⁹¹ K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *Europees Recht*, Antwerpen, Intersentia, 2017, 587.

¹⁹² O. Stefan, “Helping Loose Ends Meet? The Judicial Acknowledgement of Soft Law as a Tool of Multi-Level Governance”, *MJ* 2014, afl. 21(2), (359) 367.

¹⁹³ O. STEFAN, “European Union Soft Law: New Developments Concerning the Divide Between Legally Binding Force and Legal Effects”, *MLR* 2012, afl. 75(5), (879) 879.

¹⁹⁴ HvJ 13 december 1989, nr. C-322/88, ECLI:EU:C:1989:646, ‘Grimaldi’, punt 18.

¹⁹⁵ K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *Europees Recht*, Antwerpen, Intersentia, 2017, 610.

kan het Hof gebruik maken van de aanbeveling, gezien er precedentes bestaan. Het Hof gebruikte reeds eerder een aanbeveling naast andere delen van het EU-recht, zoals een verordening¹⁹⁶, een richtlijn en een beschikking¹⁹⁷ en een overeenkomst¹⁹⁸. 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. Wanneer het Hof van Justitie en de andere Europese rechters de aanbeveling in acht nemen bij de interpretatie, kan gesproken worden van een vooruitgang binnen het gelijkheidsvraagstuk.¹⁹⁹

128. 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.²⁰⁰ 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.²⁰¹ Kort na de afkondiging refereerden het Gerecht²⁰² en verschillende advocaten-generaal²⁰³ aan het Handvest. Later bekrachtigde ook het Hof het *soft law*-instrument in zijn rechtspraak.²⁰⁴ In casu werd de Richtlijn inzake het recht op gezinshereniging niet in strijd bevonden met het Handvest, maar het Hof oordeelde wel dat het Handvest gebruikt kon worden als maatstaf bij de beoordeling van de wettigheid van secundaire wetgeving.²⁰⁵

129. Het Hof van Justitie heeft bovendien herhaaldelijk geoordeeld dat *soft law*-verplichtingen dienen om na te gaan of de handelingen van de instellingen transparant

¹⁹⁶ HvJ 15 juni 1976, nr. C-113/75, ECLI:EU:C:1976:89, 'Frecassetti', punt 9.

¹⁹⁷ HvJ 9 juni 1977, nr. C-90/76, ECLI:EU:C:1977:101, 'Van Ameyde', punt 14-15.

¹⁹⁸ HvJ 21 januari 1993, nr. C-188/91, ECLI:EU:C:1993:24, 'Deutsche Shell', punt 18.

¹⁹⁹ Z. RASNAČA, "(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/>.

²⁰⁰ 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.

²⁰¹ Z. RASNAČA, "Bridging the gaps or falling short? The EPSR and what it can bring to EU-level policymaking", *European Trade Union Institute* 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>, 33.

²⁰² Ger.EU 3 mei 2002, nr. T-177/01, ECLI:EU:T:2002:112, 'Jégo-Quéré/Commissie', punt 29.

²⁰³ Concl. AG Tizzano 8 februari 2001, nr. C-173/99, ECLI:EU:C:2001:81, 'BECTU', punt 26-28; Concl. AG Geelhoed 20 november 2001, nr. C-413/99, ECLI:EU:C:2001:618, 'Baumbast', punt 59 en 110; Concl. AG Jacobs 21 maart 2002, nr. C-50/00, ECLI:EU:C:2002:197, 'UPA/Raad'.

²⁰⁴ HvJ 27 juni 2006, nr. C-540/03, ECLI:EU:C:2006:429, 'Parlement/Raad', punt 38.

²⁰⁵ HvJ 27 juni 2006, nr. C-540/03, ECLI:EU:C:2006:429, 'Parlement/Raad', punt 58 en 76.

zijn, voorzienbaar zijn en consistent zijn met het rechtszekerheidsbeginsel.²⁰⁶ Op deze manier heeft het Hof juridisch bindend effect gegeven aan *soft law*-instrumenten via de algemene beginselen van EU-recht. Volgens het Hof beperken de verschillende instellingen, en in het bijzonder de Commissie, hun 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.²⁰⁷ Deze jurisprudentie is vooral ontwikkeld binnen het mededingingsrecht, maar het lijkt mogelijk om dit op dezelfde manier toe te passen op de situatie van de Pijler. Toch is deze uitspraak onder voorbehoud, gezien de beperkingen en de eerder programmatorische aard van de Pijler.

4.3.3 Druk uitoefenen via het Europees Semester?

130. Een belangrijk instrument voor de uitvoering van de Europese Pijler is het Europees Semester. Het Semester is eigenlijk het enige concrete uitvoeringsmechanisme dat de Commissie heeft vooropgesteld. Dit mechanisme lijkt echter één van de zwakste uitvoeringsmechanismen van de Unie.²⁰⁸ Actie door middel van het Europees Semester betekent dat lidstaten landspecifieke aanbevelingen ontvangen. Deze aanbevelingen zijn niet juridisch bindend.²⁰⁹ Wel vinden deze aanbevelingen plaats in een gestructureerd kader met dwingende kracht, waarbij er de mogelijkheid bestaat tot het opleggen van financiële sancties op basis van de MIP of de *Excessive Deficit Procedure* (EDP). De Unie legt deze sancties op voor de herhaaldelijke niet-naleving van aanbevelingen.²¹⁰

131. Het Europees Semester en zijn landspecifieke aanbevelingen zijn dus een zekere dwingende vorm van *soft law*.²¹¹ 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 leiden tot een meer gebalanceerd Semester. De Unie zou zo de legitimiteit van het Semester als beleidsprocedure moeten versterken. Dit kan gebeuren door het verkleinen van het

²⁰⁶ 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.

²⁰⁷ 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.

²⁰⁸ Z. RASNAČA, "(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/>.

²⁰⁹ Zie *supra*: titel 3.3.4.

²¹⁰ S. GARBEN, "The Constitutional (Im)balance between 'the Market' and 'the Social' in the European Union", *EuConst* 2017, afl. 13, (23) 46.

²¹¹ S. GARBEN, "The European Pillar of Social Rights: Effectively Addressing Displacement?", *EuConst* 2018, afl. 14(1), (210) 217.

verschil in controleerbaarheid tussen de economische en de sociale overwegingen middels het aanreiken van rechtsmiddelen. Een eerste mogelijkheid 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.²¹²

4.4 Tussenconclusie

132. Dit hoofdstuk geeft aan dat *soft law* binnen de EU een relevant en veelgebruikt instrument is. In functie van de Pijler is onderzocht wat de waarde van de aanbeveling en de interinstitutionele verklaring is. De bevindingen zijn hoopgevend, maar het is twijfelachtig of deze instrumenten de lidstaten en de instellingen zullen kunnen binden. In dit opzicht is het bijvoorbeeld jammer dat het Hof van Justitie niet werd betrokken bij de voorbereidingen van de Pijler. De ingebouwde beperkingen geven de lidstaten bovendien een grote appreciatiemarge en dit valt te betreuren.

133. Voor een omzetting in het harde recht zal voornamelijk gekeken worden naar het Hof van Justitie. In de eerste plaats kan de aanbeveling dienen als interpretatiebron, weliswaar naast andere delen van het EU-recht. Daarnaast kan de verklaring, net zoals het Handvest in het verleden, ook een belangrijke rol spelen, want de verantwoordelijkheden van de instellingen moeten bepaald worden aan de hand van de Pijler. De in dit hoofdstuk beschreven redeneringen lijken te impliceren dat derden er redelijkerwijze mogen van uitgaan dat de instellingen die de Pijler hebben afgekondigd, de vastgelegde principes niet zullen schenden. De Pijler kan daarom gebruikt worden als referentiepunt bij het verduidelijken van de beoordelingsvrijheid van de instellingen en bijgevolg ook van de lidstaten.

134. Het uitvoeringsmechanisme bij uitstek blijft het Europees Semester, tevens een *soft law* mechanisme. Het Semester blijkt op dit moment niet echt nuttig voor het beoordelen van sociale standaarden. Een aanpassing aan de procedure lijkt daarom noodzakelijk om lidstaten in de toekomst te kunnen binden en een omzetting in het harde recht na te streven.

²¹² A. ARANGUIZ, "Social mainstreaming through the European pillar of social rights: Shielding 'the social' from 'the economic' in EU policymaking", *EJSS* 2018, afl. 20(4), (341) 355.

5 In welke mate komen de sociale rechten versterkt uit een uitvoering van de Europese Pijler van Sociale Rechten?

5.1 Wat zijn de voorgangers van de Europese Pijler van Sociale Rechten?

5.1.1 Op het niveau van de Europese Unie

5.1.1.1 Verklaring van Parijs (1972)

135. Economische integratie was vanaf het Verdrag van Rome (1957) het uitgangspunt van het Europese project. De gedachte was dat andere domeinen, waaronder de sociale integratie later zouden volgen. Binnen de toenmalige Europese Gemeenschappen werden al snel discussies opgestart met het oog op de totstandkoming van de eerste Europese arbeidswetgeving. De Verklaring van Parijs werd in oktober 1972 afgekondigd door de staatshoofden en regeringsleiders en dit betekende de start van een belangrijke periode binnen het sociale harmonisatieproces. De verklaring bevatte geen precieze sociale rechten, maar er kwamen wel een hele reeks plannen en voorstellen uit voort die moesten leiden tot een Europees arbeidsrecht. Methodologisch was dit procedé zeer interessant. De toenmalige lidstaten, waaronder het Verenigd Koninkrijk, gaven hiermee een sterk politiek signaal om op sociaal gebied een nauwere samenwerking aan te gaan. Het economische project kreeg hierdoor een sociale dimensie.²¹³

136. Als gevolg van deze politieke declaratie stelde de Raad een sociaal actieprogramma op. Deze resolutie van 21 januari 1974 gaf de Europese Commissie de bevoegdheid om wetgevende initiatieven te nemen met betrekking tot aspecten van het sociale beleid.²¹⁴ Twee problemen staken echter de kop op, met name het gebrek aan verdragsrechtelijke bevoegdheden en de politieke onenigheid wat betreft het sociale beleid. Desondanks blijft de Verklaring van Parijs toch het vermelden waard. Het geeft aan dat een dergelijke verklaring door Europese leiders voor een vooruitgang binnen het sociale beleid van de Unie kan zorgen.²¹⁵

5.1.1.2 Gemeenschapshandvest van de Sociale Grondrechten van de Werkenden (1989)

137. Met Jacques Delors als Commissievoorzitter kreeg het sociale aspect binnen Europa steeds meer aandacht. Op 9 december 1989 nam de Unie het Gemeenschapshandvest aan onder de vorm van een verklaring. De verklaring werd gedaan door slechts 11 van de 12

²¹³ F. HENDRICKX, "De Europese pijler: meer dan sociale rechten" in P. DE CORTE, M. DE VOS, P. HUMBLET, F. KEFER en E. VAN HOORDE (eds.), *Liber Amicorum Willy van Eeckhoutte: De taal is gans het recht*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2018, (95) 103.

²¹⁴ Res.Raad, 21 januari 1974 betreffende een sociaal actieprogramma, *Pb. C.* 12 februari, afl. 13, 1.

²¹⁵ F. HENDRICKX, "De Europese pijler: meer dan sociale rechten" in P. DE CORTE, M. DE VOS, P. HUMBLET, F. KEFER en E. VAN HOORDE (eds.), *Liber Amicorum Willy van Eeckhoutte: De taal is gans het recht*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2018, (95) 103-104.

lidstaten, want het Verenigd Koninkrijk weigerde deel te nemen.²¹⁶ Ook de Pijler heeft een dergelijk gedifferentieerd toepassingsgebied. Zoals het Verenigd Koninkrijk was uitgesloten van het toepassingsgebied van het Gemeenschapshandvest, is de Pijler in de eerste plaats van toepassing voor de Eurozone.²¹⁷ De negatieve gevolgen met betrekking tot dit punt volgen verder in dit hoofdstuk.²¹⁸

138. Het Gemeenschapshandvest heeft nog andere, grote gelijkenissen met de Pijler. Zo somde de catalogus grondrechten op en hanteerde het een juridisch taalgebruik, maar ging het slechts om een verklaring van de staats- en regeringsleiders, die op zichzelf niet bindend was.²¹⁹ Andere gelijkenissen met de Pijler vinden we terug in het voorwoord van Commissievoorzitter Jacques Delors. Ten eerste is het Gemeenschapshandvest geïnspireerd op het Europees Sociaal Handvest (ESH) van de Raad van Europa en de verdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie.²²⁰ Daarnaast spreekt Delors ook over een pijler of over een sokkel (naar de Franse vertaling van de Pijler: *Socle européenne des droits sociaux*). Ten derde benadrukt hij dat de rechten een omzetting vereisen op het niveau van de Europese Gemeenschap of op het niveau van de lidstaten, naargelang de bevoegdheid met betrekking tot het deeldomein. Tenslotte bevestigt hij de belangrijke rol die de sociale partners spelen bij de uitvoering.²²¹

139. In navolging van het Gemeenschapshandvest kwam er een Actieprogramma van de Europese Commissie met het oog op de uitvoering.²²² Het uitgebreide document was onderverdeeld in 13 hoofdstukken (corresponderend aan de 12 fundamentele rechten en een aanvulling met het oog op de arbeidsmarkt) en vermeldde 47 specifieke voorstellen. Deze voorstellen hadden onder meer betrekking op 18 richtlijnen en heel wat aanbevelingen, beslissingen en adviezen.²²³ Het Gemeenschapshandvest was verder een belangrijke aanzet om de sociale bevoegdheden van de Unie uit te breiden. Dit leidde tot

²¹⁶ F. HENDRICKX, "De Europese pijler: meer dan sociale rechten" in P. DE CORTE, M. DE VOS, P. HUMBLET, F. KEFER en E. VAN HOORDE (eds.), *Liber Amicorum Willy van Eeckhoutte: De taal is gans het recht*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2018, (95) 104-105.

²¹⁷ S. GARBEN, "The European Pillar of Social Rights: Effectively Addressing Displacement?", *EuConst* 2018, afl. 14(1), (210) 220.

²¹⁸ Zie *infra*: randnummer 168.

²¹⁹ F. HENDRICKX, "De Europese pijler: meer dan sociale rechten" in P. DE CORTE, M. DE VOS, P. HUMBLET, F. KEFER en E. VAN HOORDE (eds.), *Liber Amicorum Willy van Eeckhoutte: De taal is gans het recht*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2018, (95) 105.

²²⁰ Zie *infra*: titel 5.1.2.

²²¹ X, "Gemeenschapshandvest van de sociale grondrechten van de werkenden", *Publications Office of the EU*, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/51be16f6-e91d-439d-b4d9-6be041c28122/language-nl/format-PDF>.

²²² Med. (Comm.) concerning its Action Programme relating to the Implementation of the Community Charter of Basic Social Rights for Workers, 29 November 1989, COM(89)568 def.

²²³ B. HEPPLER, "The Implementation of the Community Charter of Fundamental Social Rights", *MLR* 1990, afl. 53, (643) 644.

het sluiten van de overeenkomst van 31 oktober 1991 betreffende de sociale politiek en uiteindelijk het 'sociaal hoofdstuk', zijnde de artikelen 151 en verdere VWEU.²²⁴

140. De verwijzing in de Pijler naar het Gemeenschapshandvest blijkt dus zeer belangrijk. Een groot deel van het huidige sociaal acquis komt namelijk voort uit het Gemeenschapshandvest en zijn Actieprogramma, zoals onder meer de richtlijnen inzake gezondheid en veiligheid op het werk, gedetacheerde werknemers, arbeidstijd, zwangere werknemers en jongere werknemers. De Pijler in zijn brede betekenis kan doorgaan als een dergelijk actieprogramma en zo een herhaling zijn van de succesvolle formule van het Gemeenschapshandvest.²²⁵

5.1.1.3 Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (2000)

141. De voorlopig belangrijkste grondrechtencatalogus van de Unie kwam tot stand op de Europese Raad van 7 december 2000 te Nice. Het Handvest bevat in één enkele tekst burgerlijke, politieke, economische en sociale rechten voor de Europese burgers en elke persoon die op het grondgebied van de Unie woont. Inspiratie werd gevonden in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), in de gemeenschappelijke tradities van de lidstaten, in het ESH en in het Gemeenschapshandvest. Het document bevat 54 artikelen en de artikelen 21, 23 en 27 tot 38 zijn gewijd aan sociale rechten. In het bijzonder gaat het om het recht op non-discriminatie, het recht op informatie en consultatie, het recht op onderhandeling en collectieve actie, het recht op toegang tot arbeidsbemiddeling, het recht op rechtvaardige en eerlijke arbeidsvoorwaarden en het recht op sociale zekerheid en sociale bijstand.²²⁶

142. Het Handvest was in het begin ook niet juridisch afdwingbaar, maar het Hof van Justitie gebruikte deze grondrechten wel als bron van inspiratie om zijn rechtspraak verder uit te bouwen.²²⁷ Ondertussen kreeg het Handvest met ingang van 1 december 2009 dezelfde bindende kracht als de verdragen (artikel 6 VEU).²²⁸ Over de concrete inhoud van de rechten uit het Handvest bestaat volgens sommigen nog steeds onduidelijkheid. Aangezien de afkondiging van het Handvest nog niet zo heel lang geleden is, kunnen er

²²⁴ S. HENNION, M. LE BARBIER, M. DEL SOL en J.-P. HERNOULD, *Droit social européen et international*, Parijs, Thémis, 2017, 48.

²²⁵ S. GARBEN, "The European Pillar of Social Rights: Effectively Addressing Displacement?", *EuConst* 2018, afl. 14(1), (210) 220; S. GARBEN, "Balancing fundamental social and economic rights in the EU: in search of a better method" in B. VANHERCKE, D. GHAILANI, S. SPASOVA en P. POCHET (eds.), *Social policy in the European Union 1999-2019: the long and winding road*, Brussel, European Trade Union Institute, 2020, (57) 57.

²²⁶ S. HENNION, M. LE BARBIER, M. DEL SOL en J.-P. LHERNOULD, *Droit social européen et international*, Parijs, Thémis, 2017, 48-49.

²²⁷ Zie *supra*: randnummer 125-129.

²²⁸ F. HENDRICKX, "De Europese pijler: meer dan sociale rechten" in P. DE CORTE, M. DE VOS, P. HUMBLET, F. KEFER en E. VAN HOORDE (eds.), *Liber Amicorum Willy van Eeckhoutte: De taal is gans het recht*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2018, (95) 107.

twijfels worden geplaatst bij het nut van de herbevestiging van deze rechten door de Pijler.²²⁹

143. De sociale rechten in het Handvest hebben wel wat tekortkomingen. Een belangrijke tekortkoming is de afwezigheid van enkele rechten. Dit is zeker het geval wanneer je het Handvest vergelijkt met de twee versies van het ESH. Voor het grootste gedeelte bevat het ESH een uitgebreidere bescherming dan het Handvest. De reden hiervoor is dat de EU geen bevoegdheden heeft toegewezen gekregen op sommige vlakken. De Unie gaat er namelijk van uit dat opdat ze een recht kan garanderen, daarvoor het vermogen nodig is om maatregelen te nemen die het recht implementeren. Dit is niet helemaal het geval, aangezien het enkel van belang is dat de Unie zich onthoudt van het nemen van maatregelen die hun uitvoering beïnvloeden.²³⁰

144. Een belangrijk recht dat niet in het Handvest voorkomt, is het recht op werk. Opvallend is dat dit recht ook afwezig blijft in de Pijler. Een equivalent van artikel 1, 1 ESH ('recht op arbeid')²³¹ is niet voorhanden in het Handvest. Hierin staat enkel "de vrijheid van beroep en het recht te werken" (artikel 15) wat een herformulering is van artikel 1, 2 ESH.²³² Inhoudelijk gezien mist artikel 15 dus een belangrijk aspect, want het artikel legt geen verplichting op aan de staat om een "hoog en stabiel werkgelegenheidsniveau" te handhaven.²³³ Deze doelstelling is wel opgenomen in de artikelen 3 VEU en 9 VWEU.

5.1.2 Andere internationale normen als inspiratie

145. De ratificatie van relevante internationale instrumenten door de lidstaten zijn belangrijke tools voor de implementatie van de Pijler.²³⁴ De Europese Commissie geeft zelf aan dat de Pijler verder bouwt op andere internationale normen. In het bijzonder verwijst de Commissie naar de oorspronkelijke en herziene versie van het ESH en de Europese

²²⁹ E. DE BECKER en P. SCHOUKENS, "De Europese Pijler van Sociale Rechten: een eerste evaluatie", *TRA* 2017, afl. 11, (3) 4.

²³⁰ O. DE SCHUTTER, "The European Pillar of Social Rights and the Role of the European Social Charter in the EU Legal Order", *Council of Europe*, <https://rm.coe.int/study-on-the-european-pillar-of-social-rights-and-the-role-of-the-esc-/1680903132>, 9

²³¹ "Teneinde de onbelemmerde uitoefening van het recht op arbeid te waarborgen verbinden de Partijen zich: de totstandbrenging en handhaving van een zo hoog en stabiel mogelijk werkgelegenheidspeil, met het oogmerk een volledige werkgelegenheid te verwezenlijken, als een hunner voornaamste doelstellingen en verantwoordelijkheden te beschouwen."

²³² O. DE SCHUTTER, "The European Pillar of Social Rights and the Role of the European Social Charter in the EU Legal Order", *Council of Europe*, <https://rm.coe.int/study-on-the-european-pillar-of-social-rights-and-the-role-of-the-esc-/1680903132>, 10.

²³³ S. DEAKIN, "Article 15 – Freedom to Choose an Occupation and Right to Engage in Work" in F. DORSSEMONT, K. LÖRCHER, S. CLAUWAERT en M. SCHMITT (eds.), *The Charter of Fundamental Rights of the European Union and the Employment Relation*, Oxford, Hart Publishing, 2019, (331) 332.

²³⁴ O. DE SCHUTTER, "The European Pillar of Social Rights and the Role of the European Social Charter in the EU Legal Order", *Council of Europe*, <https://rm.coe.int/study-on-the-european-pillar-of-social-rights-and-the-role-of-the-esc-/1680903132>, 45.

Code van Sociale Zekerheid van de Raad van Europa.²³⁵ Artikel 151 VWEU erkent het ESH reeds in de rechtsorde van de Unie. De verdragen geven de gezamenlijke standpunten en tradities van de lidstaten weer en worden beschouwd als een verklaring van fundamentele beginselen waaraan de Unie en haar lidstaten zich willen houden.²³⁶ Bovendien heeft elke lidstaat de originele of de herziene versie van het ESH ondertekend.²³⁷ Dit verhoogt het belang ervan binnen de EU.

146. Van de verdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie zijn er een aantal geratificeerd door alle lidstaten²³⁸ en een aantal door een grote meerderheid van de lidstaten.²³⁹ Hieruit leidt de Commissie af dat deze internationale normen een belangrijk referentiepunt zijn, waardoor ze zeker inzake minimale arbeidsnormen en sociale bescherming de gemeenschappelijke standpunten van de EU en de lidstaten vertegenwoordigen.²⁴⁰ De Europese Pijler mag dan ook geen afbreuk doen aan deze rechten en beginselen.²⁴¹

5.2 De Europese Pijler van Sociale Rechten: een toegevoegde waarde als grondrechtencatalogus?

147. Ondanks het gebrek aan bindende kracht, blijft de Europese Pijler een catalogus die rechten opsomt voor de burgers van de Unie. De catalogus vertegenwoordigt eigenlijk een heropname of een bevestiging van de sociale rechten en beginselen uit de instrumenten hierboven besproken. De principes geven aan op welke manier de politieke instellingen invulling willen geven aan sociale rechten in hun beleid. Fundamentele sociale rechten hangen namelijk voor een groot deel af van het belang dat wetgevers en beleidsmakers er aan geven.²⁴² In dit opzicht is het nuttig om te kijken of deze principes iets kunnen veranderen aan de hedendaagse realiteit van de bestaande rechten.

²³⁵ 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.

²³⁶ Concl. AG Trstenjak 8 september 2011, nr. C-282/10, ECLI:EU:C:2011:559, 'Dominguez', punt 104.

²³⁷ S. GARBEN, "The European Pillar of Social Rights: Effectively Addressing Displacement?", *EuConst* 2018, afl. 14(1), (210) 218-219.

²³⁸ De verdragen inzake fundamentele arbeidsnormen en arbeidsinspectie.

²³⁹ De verdragen inzake sociale zekerheid en de ontwikkeling van menselijke hulpbronnen.

²⁴⁰ Commission Staff Working Document (Comm.). The EU social acquis Accompanying the document Communication Launching a consultation on an European Pillar of Social Rights, 8 maart 2016, SWD(2016)50 def.

²⁴¹ Aanbeveling over de Europese pijler van sociale rechten, overweging 16; Interinstitutionele proclamatie betreffende de Europese pijler van sociale rechten, overweging 16.

²⁴² S. GARBEN, "The European Pillar of Social Rights: An Assessment of its Meaning and Significance", *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 2019, afl. 21, (101) 104-105.

5.2.1 Toegevoegde waarde ten opzichte van het Handvest

148. De overwegingen bij de Pijler verwijzen naar het Handvest als precedent.²⁴³ Hoe de Pijler zich verhoudt ten aanzien van het Handvest is echter onduidelijk.²⁴⁴ Je kan de principes uit de Pijler zeker niet aanzien als een vervanging van de erkende sociale rechten.²⁴⁵ De Commissie zelf lijkt aan te geven dat de instrumenten complementair zijn. De Pijler als aanvullend instrument breidt enkele specifieke rechten verder in detail uit. Op deze manier gaat de Pijler verder en is hij meer gedetailleerd dan het Handvest. Bij de interpretatie van een artikel uit het Handvest, zou dus tevens het corresponderende principe uit de Pijler in rekening gebracht moet 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.²⁴⁶ De voorbeelden hieronder ondersteunen de zienswijze van de Commissie.

149. 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 werkdokument verder gaat dan artikel 14 van het Handvest, omdat de nadruk wordt gelegd op kwaliteit en inclusiviteit.²⁴⁷ Verder 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 dit principe ook in acht nemen met het oog op positieve integratie.²⁴⁸ 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

²⁴³ Aanbeveling over de Europese pijler van sociale rechten, overweging 5.

²⁴⁴ E. DE BECKER en P. SCHOUKENS, "De Europese Pijler van Sociale Rechten: een eerste evaluatie", *TRA* 2017, afl. 11, (3) 4.

²⁴⁵ O. DE SCHUTTER en P. DERMINE, "The Two Constitutions of Europe: Integrating Social Rights in the New Economic Architecture of the Union", *Institute for Interdisciplinary Research in Legal Sciences* 2016 <https://sites.uclouvain.be/cridho/documents/Working.Papers/CRIDHO-WP-2016-2-ODS-PD-22.12.2016-C.pdf>, 28.

²⁴⁶ Z. RASNAČA, "Bridging the gaps or falling short? The EPSR and what it can bring to EU-level policymaking", *European Trade Union Institute* 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>, 21.

²⁴⁷ 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.

²⁴⁸ Z. RASNAČA, "Bridging the gaps or falling short? The EPSR and what it can bring to EU-level policymaking", *European Trade Union Institute* 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>, 21.

actieve maatregelen bepaalt, zoals opleiding, aanwervingssubsidies of ondersteuning bij re-integratie.²⁴⁹

150. 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 ieder die de zorg nodig heeft, er ook steeds toegang tot moet hebben en de kosten hen niet mogen afschrikken.²⁵⁰ 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) en dat het 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 speciale behoeften.²⁵¹

151. 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).²⁵² Andere principes bestaan reeds 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, 2 van Handvest voor, maar dit artikel focust zich vooral op de relatie ouder-kind. Het principe uit de Pijler dat spreekt over "*ouders en mensen met zorgtaken*" leunt dichter aan bij artikel 27 van het (H)ESH dat het recht voorziet voor "*werknemers met gezinsverantwoordelijkheid*". Op deze manier 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 kind. De uitgebreide bescherming van de Pijler vindt zijn inspiratie in de artikelen 17 en 27, 1, c) van het ESH.²⁵³ Dit recht krijgt dus een volwaardige bescherming in de Pijler.

²⁴⁹ 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.

²⁵⁰ 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.

²⁵¹ 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; S. GARBEN, "The European Pillar of Social Rights: Effectively Addressing Displacement?", *EuConst* 2018, afl. 14(1), (210) 221.

²⁵² S. GARBEN, "The European Pillar of Social Rights: Effectively Addressing Displacement?", *EuConst* 2018, afl. 14(1), (210) 221.

²⁵³ O. DE SCHUTTER, "The European Pillar of Social Rights and the Role of the European Social Charter in the EU Legal Order", *Council of Europe*, <https://rm.coe.int/study-on-the-european-pillar-of-social-rights-and-the-role-of-the-esc-/1680903132>, 44-45.

152. 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 arbeidscontracten onder deze bescherming te laten vallen.²⁵⁴ 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 moeten deze ondersteuning beschikbaar zijn voor personen die het nodig hebben.²⁵⁵

153. Zoals eerder aangegeven omvat de Pijler, net als het Handvest, niet enkel rechten, maar ook beginselen. De Pijler geeft daarbij niet aan welke principes rechten zijn en welke beginselen.²⁵⁶ 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.²⁵⁷ De gehanteerde taal in de Pijler is veel directer²⁵⁸ en is op dit punt dus veel overtuigender dan het Handvest.

154. Zonder omzetting in wetgeving, zullen de 20 principes niet hetzelfde gewicht in de schaal kunnen leggen als het Handvest.²⁵⁹ 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 Handvest slechts bindend voor de EU-instellingen en bindt het de lidstaten uitsluitend wanneer zij het

²⁵⁴ 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.

²⁵⁵ O. DE SCHUTTER, "The European Pillar of Social Rights and the Role of the European Social Charter in the EU Legal Order", *Council of Europe*, <https://rm.coe.int/study-on-the-european-pillar-of-social-rights-and-the-role-of-the-esc-/1680903132>, 40-41.

²⁵⁶ Zie *supra*: randnummer 27.

²⁵⁷ Z. RASNAČA, "Bridging the gaps or falling short? The EPSR and what it can bring to EU-level policymaking", *European Trade Union Institute* 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>, 20.

²⁵⁸ Principe 12: "Ongeacht de aard en de duur van hun arbeidsrelatie hebben werknemers en, onder vergelijkbare voorwaarden, zelfstandigen recht op adequate sociale bescherming."

²⁵⁹ S. GARBEN, "The European Pillar of Social Rights: Effectively Addressing Displacement?", *EuConst* 2018, afl. 14(1), (210) 222.

Unierecht ten uitvoer leggen.²⁶⁰ De initiatieven van de eerste jaren tonen aan dat de Pijler op deze manier een meerwaarde kan blijken.²⁶¹

155. 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 heeft gefaald op het gebied van sociaal recht?²⁶²

156. In enkele commentaren²⁶³ komt terug dat hij 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.²⁶⁴ Het Sociaal Scorebord kan er misschien voor zorgen dat de sociale bepalingen van het Handvest ten volle tot ontwikkeling komen.²⁶⁵ Voorlopig is het nog hoogst onzeker of de Pijler deze rol zal vervullen.

157. Zoals hoger vermeld, heeft de EU voor de Pijler inspiratie gehaald bij andere internationale normen.²⁶⁶ De Pijler kan voor de EU en de EMU een meerwaarde betekenen, als hij een incentive is om te voldoen aan artikel 6, 2 VEU. Dit wil zeggen dat de Unie zich zou conformeren aan het EVRM. Parallel hieraan kan de Commissie de lidstaten aanzetten om de rechten uit het (H)ESH om te zetten. Dit moet bovendien gebeuren in

²⁶⁰ S. GARBEN, "The European Pillar of Social Rights: Effectively Addressing Displacement?", *EuConst* 2018, afl. 14(1), (210) 221.

²⁶¹ O. DE SCHUTTER, "The European Pillar of Social Rights and the Role of the European Social Charter in the EU Legal Order", *Council of Europe*, <https://rm.coe.int/study-on-the-european-pillar-of-social-rights-and-the-role-of-the-esc-/1680903132>, 36-37.

²⁶² Z. RASNAČA, "Bridging the gaps or falling short? The EPSR and what it can bring to EU-level policymaking", *European Trade Union Institute* 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>, 21-22.

²⁶³ Onder andere: S. B. LAHUERTA en A. ZBYSZEWSKA, "EU equality law after a decade of austerity: On the Social Pillar and its transformative potential", *IJDL* 2018, afl. 18(2-3), (163) 184; O. DE SCHUTTER, "The European Pillar of Social Rights and the Role of the European Social Charter in the EU Legal Order", *Council of Europe*, <https://rm.coe.int/study-on-the-european-pillar-of-social-rights-and-the-role-of-the-esc-/1680903132>, 35.

²⁶⁴ O. DE SCHUTTER en P. DERMINE, "The Two Constitutions of Europe: Integrating Social Rights in the New Economic Architecture of the Union", *Institute for Interdisciplinary Research in Legal Sciences* 2016 <https://sites.uclouvain.be/cridho/documents/Working.Papers/CRIDHO-WP-2016-2-ODS-PD-22.12.2016-C.pdf>, 30.

²⁶⁵ O. DE SCHUTTER, "The CFREU and its Specific Role to Protect Fundamental Social Rights", in F. DORSSEMONT, K. LÖRCHER, S. CLAUWAERT en M. SCHMITT (eds.), *The Charter of Fundamental Rights of the European Union and the Employment Relation*, Oxford, Hart Publishing, 2019, (9) 38.

²⁶⁶ Zie *supra*: titel 5.1.2.

overeenstemming met de rechtspraak van het Europees Comité voor Sociale Rechten.²⁶⁷ Door de verwijzing naar andere internationale normen reikt de EU de hand uit naar de instellingen in kwestie. Een gebaar dat zowel door de Raad van Europa als door de Internationale Arbeidsorganisatie positief werd onthaald.²⁶⁸

5.2.2 Toegevoegde waarde ten opzichte van het bestaande recht van de Europese Unie

158. 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.²⁶⁹ 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.²⁷⁰ 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.²⁷¹

159. 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.²⁷²

²⁶⁷ K. LÖRCHER en I. SCHÖMANN, "The European pillar of social rights: critical legal analysis and proposals", *European Trade Union Institute* 2016, <https://www.etui.org/Publications2/Reports/The-European-pillar-of-social-rights-critical-legal-analysis-and-proposals>, 25.

²⁶⁸ S. GARBEN, "The European Pillar of Social Rights: An Assessment of its Meaning and Significance", *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 2019, afl. 21, (101) 123-124.

²⁶⁹ Zie *supra*: randnummer 39.

²⁷⁰ Z. RASNAČA, "Bridging the gaps or falling short? The EPSR and what it can bring to EU-level policymaking", *European Trade Union Institute* 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>, 20.

²⁷¹ F. BONCIU, "The European Pillar of Social Rights: Too Little, Too Late?", *Romanian Journal of European Affairs* 2018, afl. 18(1), (60) 66.

²⁷² S. B. LAHUERTA en A. ZBYSZEWSKA, "EU equality law after a decade of austerity: On the Social Pillar and its transformative potential", *IJDL* 2018, afl. 18(2-3), (163) 181.

160. 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)²⁷³ 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.

161. 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.²⁷⁴ 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 handicap tegen discriminatie te beschermen, maar kan ook tot doel hebben om de werkplek aan te passen aan de professionele behoeften van elke individuele werknemer.²⁷⁵

5.2.3 Toegevoegde waarde als politiek document

162. 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.²⁷⁶ Dit gebeurde eigenlijk al meteen in 2017 na de formele aanvaarding van de Pijler.²⁷⁷ 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 bewerkstellen zullen nog meer en ambitieuzere initiatieven genomen moeten worden. Bij het bereiken van de

²⁷³ "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."

²⁷⁴ 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.

²⁷⁵ O. DE SCHUTTER, "The European Pillar of Social Rights and the Role of the European Social Charter in the EU Legal Order", *Council of Europe*, <https://rm.coe.int/study-on-the-european-pillar-of-social-rights-and-the-role-of-the-esc-/1680903132>, 40.

²⁷⁶ Zie *supra*: titel 3.3.2.

²⁷⁷ B. VANHERCKE, S. SABATO en D. GHAILANI, "Conclusions. The European Pillar of Social Rights as a game changer" in B. VANHERCKE, S. SABATO en D. GHAILANI (eds.), *Social policy in the European Union: state of play 2018*, Brussel, European Trade Union Institute, 2018, (153) 162.

doelstellingen zouden enkele tools een belangrijke rol kunnen spelen, zoals een stappenplan voor de implementatie en een verhoogde invloed van belanghebbenden.²⁷⁸

163. Een dergelijk stappenplan met een uitgebreide en strategische aanpak had de Pijler (nog) sterker kunnen maken. Dit stappenplan zou dan korte, middellange en lange termijninitiatieven 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.²⁷⁹

164. De interinstitutionele verklaring van de Pijler kan voor sociaal georiënteerde 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 deze te minimaliseren. Dit geldt natuurlijk ook voor de lidstaten.²⁸⁰

165. Er kan tevens gelobbyd worden voor de implementatie van de principes. Het feit dat de Pijler tot nieuwe wetgeving heeft aangespoord²⁸¹ en het lopend EU-beleid heeft beïnvloed, zoals het Europees Semester²⁸², 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.²⁸³

166. Symbolisch 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.

²⁷⁸ B. VANHERCKE, S. SABATO en D. GHAILANI, "Conclusions. The European Pillar of Social Rights as a game changer" in B. VANHERCKE, S. SABATO en D. GHAILANI (eds.), *Social policy in the European Union: state of play 2018*, Brussel, European Trade Union Institute, 2018, (153) 153.

²⁷⁹ B. VANHERCKE, S. SABATO en D. GHAILANI, "Conclusions. The European Pillar of Social Rights as a game changer" in B. VANHERCKE, S. SABATO en D. GHAILANI (eds.), *Social policy in the European Union: state of play 2018*, Brussel, European Trade Union Institute, 2018, (153) 166.

²⁸⁰ S. GARBEN, "The European Pillar of Social Rights: An Assessment of its Meaning and Significance", *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 2019, afl. 21, (101) 107.

²⁸¹ Zie *supra*: titel 3.3.2.

²⁸² Zie *supra*: titel 3.3.4.

²⁸³ B. VANHERCKE, S. SABATO en D. GHAILANI, "Conclusions. The European Pillar of Social Rights as a game changer" in B. VANHERCKE, S. SABATO en D. GHAILANI (eds.), *Social policy in the European Union: state of play 2018*, Brussel, European Trade Union Institute, 2018, (153) 158.

Expliciete steun werd gegeven door enkele Europese leiders, zoals de Franse president Macron, maar sommige lidstaten lijken enkel in theorie steun te geven.²⁸⁴

5.3 De zwakke plekken van de Europese Pijler van Sociale Rechten

167. In de eerste plaats zijn er 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 klokkenluiders (*whistleblowers*).²⁸⁵ Het recht op redelijke arbeidsduur omvat het recht op een maximale wekelijkse arbeidsduur, adequate rustperiodes en betaalde jaarlijkse vakantie, die wel opgenomen zijn in artikel 31, 2 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.²⁸⁶ Het is dus opvallend dat deze rechten afwezig blijven in de Pijler. De Unie heeft wel geopteerd om een interpretatieve mededeling in verband met deze richtlijn uit te vaardigen als onderdeel van de implementatie van de Pijler.²⁸⁷

168. Hoger werd al gesproken over het toepassingsgebied van de Pijler, dat net zoals het Gemeenschapshandvest, in beginsel niet de volledige Unie bestrijkt.²⁸⁸ 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 in een lidstaat woont 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

²⁸⁴ B. VANHERCKE, S. SABATO en D. GHAILANI, "Conclusions. The European Pillar of Social Rights as a game changer" in B. VANHERCKE, S. SABATO en D. GHAILANI (eds.), *Social policy in the European Union: state of play 2018*, Brussel, European Trade Union Institute, 2018, (153) 157-158.

²⁸⁵ K. LÖRCHER en I. SCHÖMANN, "The European pillar of social rights: critical legal analysis and proposals", *European Trade Union Institute* 2016, <https://www.etui.org/Publications2/Reports/The-European-pillar-of-social-rights-critical-legal-analysis-and-proposals>, 26.

²⁸⁶ Richl.EP 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.

²⁸⁷ 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; S. GARBEN, "The European Pillar of Social Rights: Effectively Addressing Displacement?", *EuConst* 2018, afl. 14, 221.

²⁸⁸ Zie *supra*: randnummer 137.

lidstaten.²⁸⁹ Dit wil zeggen dat de Pijler *stricto sensu* geen gedifferentieerd toepassingsgebied meer heeft sinds de aanneming van de verklaring. Bovenstaande kritiek wordt hierdoor dus afgezwakt.²⁹⁰ Het lijkt bovendien onlogisch dat de EU bijvoorbeeld wetgevende maatregelen gaat beperken tot enkel de Eurolanden.²⁹¹ Meer nog, er bestaat geen rechtsbasis om maatregelen met betrekking tot het sociale beleid alleen voor de landen van de Eurozone aan te nemen.²⁹²

169. 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 verrijkende principes gereduceerd worden tot een teleurstellende minimumbescherming.²⁹³

170. Een vierde beperking van de Pijler kunnen de bewoordingen van sommige principes 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 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.²⁹⁴

171. 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

²⁸⁹ Aanbeveling over de Europese pijler van sociale rechten, overweging 13; Interinstitutionele proclamatie betreffende de Europese pijler van sociale rechten, overweging 13.

²⁹⁰ S. GARBEN, "The European Pillar of Social Rights: Effectively Addressing Displacement?", *EuConst* 2018, afl. 14(1), (210) 220.

²⁹¹ S. GARBEN, "The European Pillar of Social Rights: Effectively Addressing Displacement?", *EuConst* 2018, afl. 14(1), (210) 221.

²⁹² Z. RASNAČA en S. THEODOROPOULOU, "Strengthening the EU's social dimension: using the EMU to make the most out of the Social Pillar", *European Trade Union Institute* 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>, 3.

²⁹³ S. B. LAHUERTA en A. ZBYSZEWSKA, "EU equality law after a decade of austerity: On the Social Pillar and its transformative potential", *IJDL* 2018, afl. 18(2-3), (163) 182.

²⁹⁴ O. DE SCHUTTER, "The European Pillar of Social Rights and the Role of the European Social Charter in the EU Legal Order", *Council of Europe*, <https://rm.coe.int/study-on-the-european-pillar-of-social-rights-and-the-role-of-the-esc-/1680903132>, 46.

en uit het feit dat de principes eerst specifieke maatregelen of wetgeving op het juiste niveau vereisen.²⁹⁵ 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.²⁹⁶

5.4 De toegevoegde waarde volgens de sociale partners

172. De sociale partners zijn het niet eens over de toegevoegde waarde van de Pijler. Volgens de CEC zijn er andere instrumenten, zoals het Handvest, om sociale rechten te beschermen. In plaats van gebruik te maken van nieuwe instrumenten, die ingewikkeld kunnen zijn om te ontwikkelen en te implementeren, kan men beter kijken naar wat al aanwezig is. Het Hof van Justitie is een verdediger van fundamentele rechten aan de hand van het Handvest en volgens hen zal de Pijler hier weinig verandering in aanbrengen. Er bestaat namelijk al een vrij lange rechtspraak. Het Hof zal ook niet meteen naar de Pijler verwijzen als een alternatief instrument.²⁹⁷

173. Dit is niet het uitgangspunt van het ACV. De waarde zal volgens hen afhangen van het gebruik door het Hof van Justitie. Zij voorspellen dat het Hof er zal naar verwijzen in samenhang met andere positiefrechtelijk instrumenten. Het zal echter wel even duren vooraleer het Hof dit zal doen. Het ACV verwijst hiervoor naar het Handvest, waarbij het ook een hele tijd heeft geduurd alvorens het Hof ervan heeft gebruik gemaakt.²⁹⁸ BusinessEurope lijkt zich aan te sluiten bij deze zienswijze. Zij zouden niet echt verrast zijn als het Hof de Pijler gebruikt in samenhang met andere instrumenten.²⁹⁹

174. SMEUnited tenslotte reikte een interessant uitgangspunt aan. Zij zijn wel van mening dat de Pijler een drijfveer kan zijn om hervorming aan te sturen op nationaal niveau. Op deze manier komt er een betere implementatie van de reeds bestaande rechten op EU-niveau. Met andere woorden zal de Pijler ervoor zorgen dat Europese rechten op nationaal vlak toepassing zullen vinden.³⁰⁰

²⁹⁵ 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.

²⁹⁶ O. DE SCHUTTER, "The European Pillar of Social Rights and the Role of the European Social Charter in the EU Legal Order", *Council of Europe*, <https://rm.coe.int/study-on-the-european-pillar-of-social-rights-and-the-role-of-the-esc-/1680903132>, 46.

²⁹⁷ CEC European Managers, 2019, 5 december – persoonlijke communicatie.

²⁹⁸ Algemeen Christelijk Vakverbond, 2020, 29 januari – persoonlijke communicatie.

²⁹⁹ BusinessEurope, 2019, 18 december – persoonlijke communicatie.

³⁰⁰ SMEUnited, 2019, 13 december – persoonlijke communicatie.

5.5 Tussenconclusie

175. De Verklaring van Parijs en het Gemeenschapshandvest zijn qua methodologie voorgangers van de Pijler op Europees niveau. Het Gemeenschapshandvest bevatte ook sociale rechten, dus de Pijler hieraan spiegelen was een goed idee. Zeker wanneer je bekijkt wat er uit dit instrument is voortgekomen. De enige juridisch bindende catalogus blijft echter het Handvest. Dit instrument blijkt niet voldoende op sociaal vlak en daarom onderzocht dit hoofdstuk in de eerste plaats of de Pijler een vooruitgang betekent.

176. De onderlinge verhouding tussen de twee catalogi is onduidelijk, maar de Pijler lijkt wel een positieve ontwikkeling te zijn. Ten eerste blijkt uit het onderzoek dat principes 1, 3, 4, 16 en 19 de rechten uit het Handvest verder uitbreiden. Zo kan de Pijler als interpretatiemiddel dienen of kan hij positieve integratie bevorderen. Daarnaast voegt de Pijler enkele nieuwe rechten toe (principe 6 en 18), voegt hij beschermde categorieën toe aan een bestaand recht (principe 9) en biedt hij een volwaardigere bescherming (principe 11). Ten derde worden enkele rechten (principes 12 en 20) aangepast aan de huidige realiteit. Bovendien lijken sommige bewoordingen van de Pijler een beginsel uit het Handvest om te zetten in een recht (bijvoorbeeld principe 12). Inhoudelijk kan dus zeker en vast van een vooruitgang gesproken worden.

177. Wanneer je naar het secundaire recht kijkt van de Unie, lijkt de Pijler hier ook een belangrijke rol te spelen. Enkele principes werden reeds in de praktijk omgezet, maar de Pijler zou ook rechtstreeks een invloed kunnen hebben. Principes 7(a) en 10 gaan namelijk verder dan wat het huidige wetgevend kader voorziet. Daarentegen lijkt het zeer onwaarschijnlijk, althans op korte termijn, dat de Pijler het primaire recht zal veranderen. Symbolisch is de Pijler ook belangrijk, omdat het aangeeft dat de Unie de sociale rechten van haar burgers wil verbeteren. Politiek gezien is het natuurlijk een hele stap voorwaarts, al had de EU nog wel verder kunnen gaan. Een gedetailleerd stappenplan voor de uitvoering had bijvoorbeeld van pas kunnen komen. De sociale partners waren het niet eens over de toegevoegde waarde, maar toch geven ze aan dat het wat in beweging kan zetten. Dit is met name het geval, omdat het Hof van Justitie er in de toekomst zal naar verwijzen of omdat het een grote rol kan spelen op nationaal niveau.

178. Hoewel er in het onderzoek ook enkele negatieve aspecten werden weergegeven, moet de conclusie toch zijn dat de Pijler een toegevoegde waarde is als grondrechtencatalogus. Inhoudelijk zijn de sociale rechten zeker versterkt op het niveau van de Unie en symbolisch kunnen ze ook het vertrouwen van de Unieburgers verhogen. Niettemin blijft een uitvoering op het gepaste niveau noodzakelijk, net zoals de medewerking van het Hof van Justitie en de actoren in het Europees Semester. Samen kunnen zij op termijn zorgen voor een sterke grondrechtencatalogus.

6 Conclusie

De Europese Pijler van Sociale Rechten kwam tot stand na jaren stilstand in het sociaal beleid van de Europese Unie. Het initiatief getuigt van een gedegen voorbereiding en omvat veel aspecten waarmee gewerkt kan worden. Zo legt het een grote verantwoordelijkheid bij de lidstaten en probeert het de sociale partners opnieuw nauwer te betrekken. De Unie zelf trachtte bijvoorbeeld met wetgevende voorstellen, een werkdocument en het Sociaal Scorebord het voortouw te nemen. Deze goede voornemens kregen reeds in het eerste deel een knauw. De Pijler is namelijk een *soft law*-instrument, die een omzetting nodig heeft om juridisch bindend te worden. Daarnaast blijkt het Sociaal Scorebord geen bevredigende oplossing in het Europees Semester en bevat de Pijler zowel rechten als beginselen. De sociale rechten kunnen zich wel optrekken aan hun duidelijke en onvoorwaardelijke formulering en aan het feit dat ze door de EU-instellingen gezamenlijk werden afgekondigd.

Uit het onderzoek volgt dat op nationaal niveau niet veel initiatieven te bemerken zijn en als ze toch aanwezig zouden zijn, kan de EU ze beter in kaart brengen. Bovendien blijft de rol van de sociale partners onduidelijk. De vertegenwoordigers van de geconsulteerde organisaties konden geen eenduidig antwoord geven op de vraag hoe zij vorm moeten geven aan de Pijler. De lidstaten en de sociale partners doen dus voorlopig nog te weinig om een rol van betekenis te spelen bij de uitvoering. Net zoals het sociale beleid is deze tekortkoming een gedeelde verantwoordelijkheid. Lidstaten blijven baas over hun sociaal beleid, maar de Unie doet zeker nog niet genoeg om de Pijler volledig te laten doorwerken op nationaal niveau.

De EU speelt zelf een belangrijke rol binnen zijn eigen mogelijkheden. 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. Hetzelfde geldt voor de financiële steun die de Unie aanreikt voor de implementatie. De opgerichte fondsen moeten er namelijk voor zorgen dat de initiatieven een degelijke uitvoering krijgen. De fondsen blijven echter afhankelijk van het geld dat voor hen wordt vrijgemaakt. De significantste vooruitgang op Europees niveau is evenwel de gesprekken over een Europees minimumloon. De beloning is namelijk uitgesloten van de bevoegdheden van de Unie en onderhandelingen over dit onderwerp leken zonder de Pijler onmogelijk. Bovenstaande ontwikkelingen tonen aan dat de Pijler iets in beweging heeft gezet. De Pijler is vrij breedvoerig, dus moet er opgepast worden dat niet teveel initiatieven aan de Pijler worden opgedragen. Tevens konden de instellingen (en zeker de lidstaten) reeds meer gedaan hebben. Toch kan men tevreden zijn met de recente evolutie en zeker gezien de moeilijke geschiedenis van het sociale beleid. Het zou

ook niet realistisch zijn, moest de Pijler op deze korte periode voor een plotse verandering zorgen in de verhouding tussen het economische en sociale gezicht van de EU.

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. In de eerste plaats betekent *soft law* niet dat er geen juridische gevolgen aan verbonden worden. Dat mag zeker niet het uitgangspunt zijn. Ten tweede, wanneer de actoren zich niet houden aan de vooropgestelde principes, kan het Hof van Justitie tussenkomen. Uit de rechtspraak van het Hof volgt dat de aanbeveling als interpretatiebron kan dienen 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. In het eerste deel werd gewag gemaakt van de intentie om met dit mechanisme invloed uit te oefenen op de lidstaten. Het tweede deel tempert de hoge verwachtingen, want uit onderzoek blijkt dat de lidstaten het Semester en het Sociaal Scorebord niet gebruiken op de vooropgestelde manier. Bovendien start de EU met voldoende sociale overwegingen in de landenrapporten, maar zien we van deze overwegingen niets of weinig terug in de implementatie ervan. Uiteindelijk blijft het Europees Semester een *soft law*-mechanisme en lijkt het in de praktijk, althans in zijn huidige vorm, niet mogelijk om de lidstaten te dwingen tot een uitvoering van de Pijler.

Het voorgaande toont aan dat de Pijler een positieve ontwikkeling is. Gelet op het onderzoek naar de inhoud van de sociale rechten kan de Pijler een meerwaarde genoemd worden. Het spiegelen van de Pijler aan het Gemeenschapshandvest geeft hoop op een gelijkaardig succes. 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 reeds aanwezig 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.

De ingeslagen weg zal verder bewandeld moeten worden. Ondanks het zachte karakter, kan dus 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. Om ten volle de Pijler ten uitvoer te brengen, zullen ook de lidstaten hun verantwoordelijkheid moeten opnemen. Dit zal waarschijnlijk moeten gebeuren door het Europees Semester nog meer ten dienste te stellen van de Pijler en door de medewerking van het Hof van Justitie.

Bibliografie

A. Wetgeving

I. Primaire wetgeving

Art. 2 VEU

Art. 3 VEU

Art. 4 VEU

Art. 5 VEU

Art. 6 VEU

Art. 16 VEU

Art. 9 VWEU

Art. 45-48 VWEU

Art. 67-76 VWEU

Art. 145-150 VWEU

Art. 151-155 VWEU

Art. 162-164 VWEU

Art. 166 VWEU

Art. 174-175 VWEU

Art. 288 VWEU

Art. 292 VWEU

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

II. Secundaire wetgeving

Richtl. EP 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.

Verord. EP 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.

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

Richtl. EP 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.

Richtl. EP 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

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

Aanbev. Raad nr. 189/02, 22 mei 2019 betreffende stelsels voor kwaliteitsvolle voor- en vroegschoolse educatie en kinderopvang, *Pb. C.* 5 juni 2019, afl. 189, 4.

Richtl. EP 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.

Richtl. EP 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.

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

III. Overige wetgeving

Europees Sociaal Handvest

Herziene Europees Sociaal Handvest

IV. Mededelingen en bekendmakingen

Res. Raad, 21 januari 1974 betreffende een sociaal actieprogramma, *Pb. C.* 12 februari, afl. 13, 1.

Gemeensch. Verkl. van het Europese Parlement, de Raad en de Commissie, *Pb. C.* 27 april 1977, afl. 103, 1.

Med. (Comm.) concerning its Action Programme relating to the Implementation of the Community Charter of Basic Social Rights for Workers, 29 November 1989, COM(89)568 def.

Gemeensch. Verkl. van het Europese Parlement, de Raad en de Commissie, Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, *Pb. C.* 18 december 2000, afl. 364, 1.

Gemeensch. Verkl. van het Europese Parlement, de Raad en de Commissie, Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, *Pb. C.* 14 december 2007, afl. 303, 1.

Commission Staff Working Document (Comm.). The EU social acquis Accompanying the document Communication Launching a consultation on an European Pillar of Social Rights, 8 maart 2016, SWD(2016)50 def.

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

Med. (Comm.) concerning 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.

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.

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.

Med. (Comm.) Annual Growth Survey 2018, 22 november 2017, COM(2017)690 def.

Gemeensch. Verkl. 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.

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.

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.

Wetgevingsresolutie (EP) over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees Sociaal Fonds+ (ESF+), 4 april 2019, COM(2018)0382 – C8-0232/2018 – 2018/0206(COD).

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.

V. Voorstellen van wetgeving

Voorstel (Comm.), voor een richtlijn van de Raad betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid, 2 juli 2008, COM/2008/0426 def - CNS 2008/0140.

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.) for a regulation of the European Parliament and of the Council on the European Social Fund Plus (ESF+), 30 mei 2018, COM(2018)382 def.

Voorstel (Comm.) voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering (EFG), 30 mei 2018, 2018/0202 (COD).

B. Rechtspraak

I. Arresten

HvJ 15 juni 1976, nr. C-113/75, ECLI:EU:C:1976:89, 'Frecassetti'.

HvJ 9 juni 1977, nr. C-90/76, ECLI:EU:C:1977:101, 'Van Ameyde'.

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

HvJ 21 januari 1993, nr. C-188/91, ECLI:EU:C:1993:24, 'Deutsche Shell'.

HvJ 23 mei 2000, nr. C-196/98, ECLI:EU:C:2000:278, 'Hepple e.a.'.

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 27 juni 2006, nr. C-540/03, ECLI:EU:C:2006:429, 'Parlement/Raad'.

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'.

Ger.EU 3 mei 2002, nr. T-177/01, ECLI:EU:T:2002:112, 'Jégo-Quééré/Commissie'.

II. Conclusies

Concl. AG Tizzano 8 februari 2001, nr. C-173/99, ECLI:EU:C:2001:81, 'BECTU'.

Concl. AG Geelhoed 20 november 2001, nr. C-413/99, ECLI:EU:C:2001:618, 'Baumbast'.

Concl. AG Jacobs 21 maart 2002, nr. C-50/00, ECLI:EU:C:2002:197, 'UPA/Raad'.

Concl. AG Trstenjak 8 september 2011, nr. C-282/10, ECLI:EU:C:2011:559, 'Dominguez'.

C. Rechtsleer

I. Boeken

HENNION, S., LE BARBIER, M., DEL SOL, M. en HERNOULD, J.-P., *Droit social européen et international*, Parijs, Thémis, 2017, 574 p.

LENAERTS, K. en VAN NUFFEL, P., *Europees Recht*, Antwerpen, Intersentia, 2017, 760 p.

PECINOVSKY, P., *EU Economic Governance en het Recht op Collectief Onderhandelen*, Brugge, Die Keure, 2019, 583 p.

SERVAIS, J.-M., *Droit Social de l'Union Européenne*, Brussel, Bruylant, 2017, 389 p.

WATSON, P., *EU Social and Employment Law*, Oxford, Oxford University Press, 2014, 465 p.

II. Bijdragen in verzamelwerken

BEKKER, S., "The European Semester Process: Adaptability and Latitude in Support of the European Social Model" in VANDENBROUCKE, F., BARNARD, C. en DE BAERE, G., A

European Social Union after the Crisis, Cambridge, Cambridge University Press, 2017, 251-270.

DEAKIN, S., "Article 15 – Freedom to Choose an Occupation and Right to Engage in Work" 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, 2019, 331-350.

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, 2019, 9-38.

GARBEN, S., "Balancing fundamental social and economic rights in the EU: in search of a better method" in VANHERCKE, B., GHAILANI, D., SPASOVA, S. en POCHET, P. (eds.), *Social policy in the European Union 1999-2019: the long and winding road*, Brussel, European Trade Union Institute, 2020, 57-70.

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, 2018, 95-111.

MÜLLER, T., RASNAČA, Z. en VANDAELE, K., "Wages and collective bargaining: time to deliver on the European Pillar of Social Rights" in X, *Benchmarking Working Europe 2019*, Brussel, European Trade Union Institute, 2019, 47-66.

SABATO, S. en CORTI, F., "'The times they are a-changin'?' The European pillar of social rights from debates to reality check" in VANHERCKE, B., GHAILANI, D. en SABATO, S. (eds.), *Social policy in the European Union: state of play 2018*, Brussel, European Trade Union Institute, 2018, 51-70.

SNYDER, F., "Interinstitutional agreements: forms and constitutional limitations" in WINTER, G. (ed.), *Sources and Categories of European Union Law: A Comparative and Reform Perspective*, Baden-Baden, Nomos, 1996, 453-466.

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, 2018, 153-172.

III. Bijdragen in tijdschriften

ANDONE, C. en GRECO, S., "Evading the Burden of Proof in European Union Soft Law Instruments: The Case of Commission Recommendations", *I.J.S.L.* 2018, afl. 31, 79-99.

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

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

DE BECKER, E. en SCHOUKENS, P., "De Europese Pijler van Sociale Rechten: Naar een sterkere bescherming van de sociale rechten op het Unieniveau?", *BTSZ* 2017, afl. 2, 145-173.

DE BECKER, E. en SCHOUKENS, P., "De Europese Pijler van Sociale Rechten: een eerste evaluatie", *TRA* 2017, afl. 11, 3-9.

GARBEN, S., "The Constitutional (Im)balance between 'the Market' and 'the Social' in the European Union", *EuConst* 2017, afl. 13, 23-61.

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

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

HEPPLE, B., "The Implementation of the Community Charter of Fundamental Social Rights", *MLR* 1990, afl. 53, 643-654.

HENDRICKX, F., "The European Social Pillar: A first evaluation", *ELLJ* 2018, afl. 9(1), 3-6.

HENDRICKX, F., "Editoriaal : De Europese Pijler van Sociale Rechten: nog geen afdwingbare rechten", *Arbeid.J.* 2017-2018, afl. 1, 3-4.

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

PLOMIEN, A., "EU Social and Gender Policy beyond Brexit: Towards the European Pillar of Social Rights", *Social Policy & Society* 2018, afl. 17(2), 281-296.

SCHOUKENS, P., BARRIO, A. en MONTEBOVI, S., "The EU social pillar: An answer to the challenge of the social protection of platform workers?", *EJSS* 2018, 219-241.

SNYDER, F., "The Effectiveness of European Community Law: Institutions, Processes, Tools and Techniques", *MLR* 1993, 19-54.

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

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

TERPAN, F., "Soft Law in the European Union – The Changing Nature of EU Law", *ELJ* 2015, afl. 21(1), 68-96.

IV. 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*, <https://www.feps-europe.eu/attachments/publications/wg%20social%20europe%20-%20paper%20final.pdf>, 36 p.

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* 2019, <https://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/Socialising-the-European-Semester>, 24 p.

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

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* 2016, <https://sites.uclouvain.be/cridho/documents/Working.Papers/CRIDHO-WP-2016-2-ODS-PD-22.12.2016-C.pdf>, 40 p.

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

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* 2016 <https://www.etui.org/Publications2/Reports/The-European-pillar-of-social-rights-critical-legal-analysis-and-proposals>, 124 p.

LUKÁCS GELLÉRNÉ, É., "European Labour Authority – The guardian of posting within the EU?", *Hungarian Labour Law E-Journal* 2018, afl. 1, http://www.hlj.hu/letolt/2018_1_a/A_01_GellerneLukacs_hlj_2018_1.pdf, 21 p.

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

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* 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>, 5 p.

RASNAČA, Z., "Bridging the gaps or falling short? The EPSR and what it can bring to EU-level policymaking", *European Trade Union Institute* 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>, 44 p.

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/>.

D. Andere

LELIE, P. en VAN DAM, R., "De Europese Pijler van Sociale Rechten, twee jaar na de lancering", *De gids op maatschappelijk gebied* 2019, afl. 7, 21-28.

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

X, "Good social pillar - now implement it!", *European Trade Union Confederation* 2017 <https://www.etuc.org/en/pressrelease/good-social-pillar-now-implement-it> (raadpleging 25 februari 2020).

X, "State of the Union 2017", *Europese Commissie*, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/state-union-2017-brochure_en.pdf.

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 (raadpleging 26 november 2019).

X, "A new strategic agenda 2019 – 2024", *Europese Raad*, <https://www.consilium.europa.eu/media/39914/a-new-strategic-agenda-2019-2024.pdf> (raadpleging 26 november 2019).

X, "Hoe werkt het Europees semester?", *Europese Raad*, <https://www.consilium.europa.eu/nl/policies/european-semester/how-european-semester-works/>.

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

X, "Een nieuwe start voor de sociale dialoog", *Europese Commissie*, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=nl&pubId=7918&furtherPubs=yes> (raadpleging 30 november 2019).

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).

X, "Europese Pijler van Sociale Rechten", *Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid*, socialsecurity.belgium.be/nl/internationaal-actief/europese-pijler-van-sociale-rechten (raadpleging 28 november 2019).

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, "Gemeenschapshandvest van de sociale grondrechten van de werkenden", *Publications Office of the EU*, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/51be16f6-e91d-439d-b4d9-6be041c28122/language-nl/format-PDF>.

E. Persoonlijke Communicatie

Algemeen Christelijk Vakverbond, 2020, 29 januari – persoonlijke communicatie (bijlage 1).

BusinessEurope, 2019, 18 december – persoonlijke communicatie (bijlage 2).

CEC European Managers, 2019, 5 december – persoonlijke communicatie (bijlage 3).

SMEunited, 2019, 13 december – persoonlijke communicatie (bijlage 4).

Bijlage 1: De Europese Pijler van Sociale Rechten

Hoofdstuk I: Gelijke kansen en toegang tot de arbeidsmarkt

1. Onderwijs, opleiding en een leven lang leren

Iedereen heeft recht op hoogwaardige en inclusieve voorzieningen voor onderwijs, opleiding en een leven lang leren om de vaardigheden te verwerven en te onderhouden die nodig zijn om ten volle aan het maatschappelijk leven te kunnen deelnemen en overgangen op de arbeidsmarkt met succes te kunnen opvangen.

2. Gelijkheid van mannen en vrouwen

Het beginsel van gelijke behandeling en gelijke kansen voor vrouwen en mannen moet worden gewaarborgd en bevorderd op alle vlakken, waaronder dat van de participatie op de arbeidsmarkt, arbeidsvoorwaarden en loopbaanontwikkeling.

Vrouwen en mannen hebben recht op gelijke beloning voor gelijkwaardige arbeid.

3. Gelijke kansen

Ongeacht gender, ras of etnische afkomst, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele gerichtheid heeft iedereen recht op gelijke behandeling en gelijke kansen op het gebied van werkgelegenheid, sociale bescherming, onderwijs en de toegang tot goederen en diensten die publiekelijk beschikbaar zijn. Gelijke kansen voor ondervertegenwoordigde groepen worden bevorderd.

4. Actieve ondersteuning bij het vinden van werk

Iedereen heeft recht op tijdige en op maat gesneden hulp bij het verbeteren van zijn of haar vooruitzichten om een baan te vinden of zich als zelfstandige te vestigen. Hieronder valt het recht op ondersteuning bij het zoeken van werk en bij opleiding en herscholing. Iedereen die van baan wisselt, heeft er recht op dat opgebouwde sociale en opleidingsrechten worden overgedragen.

Binnen vier maanden nadat jongeren werkloos zijn geworden of het onderwijs hebben verlaten, hebben zij recht op voortgezet onderwijs, een plaats in het leerlingstelsel, een stageplaats of een geschikt baanaanbod.

Werklozen hebben recht op persoonlijke, doorlopende en coherente ondersteuning. Langdurig werklozen hebben uiterlijk na 18 maanden werkloosheid recht op een uitgebreide individuele beoordeling.

Hoofdstuk II: Billijke arbeidsvoorwaarden

5. Veilige en flexibele werkgelegenheid

Ongeacht de aard en de duur van hun arbeidsrelatie hebben werknemers recht op een billijke en gelijke behandeling wat betreft arbeidsvoorwaarden, toegang tot sociale bescherming en opleiding. De overgang naar arbeidsrelaties voor onbepaalde duur wordt bevorderd.

In overeenstemming met de geldende wetgeving en collectieve overeenkomsten wordt gewaarborgd dat werkgevers over de nodige flexibiliteit beschikken om zich snel aan te kunnen passen aan veranderingen in de economische context.

Innovatieve vormen van werk die goede arbeidsvoorwaarden waarborgen, worden bevorderd. Ondernemerschap en werken als zelfstandige worden gestimuleerd. Arbeidsmobiliteit wordt vergemakkelijkt.

Arbeidsrelaties die leiden tot onzekere arbeidsvoorwaarden worden voorkomen, onder meer door een verbod op misbruik van atypische arbeidsovereenkomsten. Een proeftijd moet een redelijke tijdsduur hebben.

6. Loon

Werknemers hebben recht op een billijk loon waarmee zij een fatsoenlijke levensstandaard kunnen genieten.

Er wordt gezorgd voor toereikende minimumlonen, die voorzien in de behoeften van de werknemer en zijn of haar gezin in het licht van de nationale economische en sociale omstandigheden, maar waarbij tegelijkertijd de toegang tot werk en de prikkel om werk te zoeken worden gewaarborgd. Armoede onder werkenden wordt voorkomen.

Lonen worden op een transparante en voorspelbare manier vastgesteld, volgens de nationale gebruiken en met inachtneming van de autonomie van de sociale partners.

7. Informatie over arbeidsvoorwaarden en bescherming bij ontslag

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.

Voorafgaand aan een ontslag hebben werknemers het recht te worden geïnformeerd over de redenen die eraan ten grondslag liggen en moet hun een redelijke opzegtermijn worden geboden. Zij hebben het recht op toegang tot een doeltreffend en onpartijdig systeem van geschillenbeslechting en, bij een kennelijk onredelijk ontslag, een recht op verhaal, waarbij onder meer een passende schadevergoeding is inbegrepen.

8. Sociale dialoog en betrokkenheid van werknemers

De sociale partners worden, met inachtneming van de nationale gebruiken, geraadpleegd over de vormgeving en uitvoering van economisch, sociaal en werkgelegenheidsbeleid. Zij worden aangemoedigd te onderhandelen en collectieve overeenkomsten te sluiten op gebieden die voor hen van belang zijn, met inachtneming van hun autonomie en het recht op collectieve actie. In voorkomend geval worden overeenkomsten tussen de sociale partners op het niveau van de Unie en haar lidstaten uitgevoerd.

Werknemers of hun vertegenwoordigers hebben het recht tijdig te worden geïnformeerd en geraadpleegd over zaken die voor hen van belang zijn, in het bijzonder als het gaat om de overdracht, herstructurering en fusie van ondernemingen en om gevallen van collectief ontslag.

Het verlenen van steun, gericht op het vergroten van het vermogen van sociale partners om de sociale dialoog te bevorderen, wordt aangemoedigd.

9. Evenwicht tussen werk en privéleven

Ouders en mensen met zorgtaken hebben recht op geschikte vormen van verlof, flexibele werkregelingen en toegang tot zorgvoorzieningen. Vrouwen en mannen hebben gelijke toegang tot speciale vormen van verlof om hun zorgtaken te kunnen vervullen en worden aangemoedigd daar op een evenwichtige manier gebruik van te maken.

10. Een gezonde, veilige en goed aangepaste werkomgeving en gegevensbescherming

Werknemers hebben recht op een hoog niveau van bescherming van hun gezondheid en veiligheid op het werk.

Werknemers hebben recht op een werkomgeving die op hun professionele behoeften is afgestemd en hen in staat stelt langer op de arbeidsmarkt actief te blijven.

Werknemers hebben er recht op dat hun persoonlijke gegevens binnen het kader van hun werk worden beschermd.

Hoofdstuk III: Sociale bescherming en inclusie

11. Kinderopvang en hulp aan kinderen

Kinderen hebben recht op betaalbare en goede opvang en onderwijs voor jonge kinderen.

Kinderen hebben recht op bescherming tegen armoede. Kinderen uit kansarme milieus hebben recht op specifieke maatregelen die gelijke kansen versterken.

12. Sociale bescherming

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

13. Werkloosheidsuitkeringen

Werklozen hebben recht op geschikte vormen van activeringsondersteuning, verzorgd door openbare diensten voor arbeidsvoorziening met het oog op hun (re-)integratie op de arbeidsmarkt, en op toereikende werkloosheidsuitkeringen gedurende een redelijke periode, in overeenstemming met de door hen betaalde bijdragen en de nationale regels die bepalen wie voor dergelijke voorzieningen in aanmerking komt. Deze uitkeringen mogen geen negatieve prikkel vormen voor een snelle terugkeer op de arbeidsmarkt.

14. Minimuminkomen

Iedereen die over onvoldoende middelen beschikt, heeft het recht op adequate voorzieningen voor een minimuminkomen om in alle levensfasen een waardig leven te kunnen leiden, en op praktische toegang tot goederen en diensten die de zelfredzaamheid van mensen bevorderen. Voor mensen die tot werken in staat zijn, moeten de voorzieningen voor een minimuminkomen worden gecombineerd met prikkels om (weer) actief te worden op de arbeidsmarkt.

15. Inkomen voor ouderen en pensioenen

Werknemers en zelfstandigen hebben bij pensionering recht op een pensioen dat in verhouding staat tot hun bijdragen en een passend inkomen vormt. Vrouwen en mannen hebben gelijke mogelijkheden om pensioenrechten te verwerven.

Iedereen heeft op oudere leeftijd recht op middelen die een waardig leven mogelijk maken.

16. Gezondheidszorg

Iedereen heeft recht op tijdige toegang tot betaalbare preventieve en curatieve gezondheidszorg van goede kwaliteit.

17. Inclusie van personen met een handicap

Personen met een handicap hebben recht op inkomenssteun waarmee een waardig leven wordt gewaarborgd, op diensten die hen in staat stellen om op de arbeidsmarkt en in de samenleving actief te zijn en op een werkomgeving die aan hun behoeften is aangepast.

18. Langdurige zorg

Iedereen heeft recht op betaalbare en hoogwaardige langdurige zorg, met name in de vorm van thuiszorg en gemeenschapsgerichte diensten.

19. Huisvesting en ondersteuning voor daklozen

Personen die dit nodig hebben, hebben toegang tot goede sociale huisvesting of tot hoogwaardige hulp bij huisvesting.

Kwetsbare personen hebben recht op passende ondersteuning en bescherming tegen gedwongen uitzetting.

Passend onderdak en adequate diensten worden verstrekt aan daklozen om hun sociale integratie te bevorderen.

20. Toegang tot essentiële diensten

Iedereen heeft recht op toegang tot essentiële diensten van goede kwaliteit, waaronder water, sanitaire voorzieningen, energie, vervoer, financiële diensten en digitale communicatie. Hulp bij de toegang tot deze diensten is beschikbaar voor personen die daar behoefte aan hebben.

Bijlage 2: Persoonlijke communicatie – Algemeen Christelijk Vakverbond, 2020, 29 januari

Q: Wat is het algemeen gevoel van de ACV bij de Pijler?

ACV: Het is de eerste keer sinds lang dat er vooruitgang te melden was op sociaal vlak binnen de Europese Unie. De Pijler is dus een positieve zaak. We merken dat nu ook. Is dit een ambitieus project? Dat is niet noodzakelijk het geval, maar ze willen op Europees niveau wel stappen zetten, in tegenstelling tot in België en in andere landen. Men kijkt nu ook naar mensen die buiten de traditionele bescherming van het arbeidsrecht vallen.

Q: Wat heeft de Pijler tot nu toe gebracht?

ACV: We denken dat het positief is, hoewel het nog wel even zal duren vooraleer je er echt iets van zal zien. Zoals bijvoorbeeld in België, als je kijkt naar de richtlijn werk-privé, die zat op de meeste punten exact op Belgisch niveau. Veel verschil zal er op dat punt dus niet zijn. Het blijft wel positief dat het beschermingsniveau binnen de EU voor een groot stuk op een gelijk niveau komt, want Belgische werknemers zijn overbeschermd ten opzichte van andere landen.

Eén van de positieve ontwikkelingen is bijvoorbeeld de Europese Arbeidsautoriteit, die zeer belangrijk zal moeten zijn in de strijd tegen sociale dumping. De realiteit is dat hij pas operationeel zal zijn in 2024. Achter de oprichting zat heel wat vaart, maar het zal niet eenvoudig zijn om dit in de praktijk te brengen.

Tot nu toe mogen we zeer positief zijn, zeker als je ziet welke richtlijnen zijn aangenomen.

Q: Is er een rechtstreeks gevolg te voelen op nationaal niveau?

ACV: Het is heel moeilijk verkoopbaar, dus daar mogen we niet te euforisch over zijn. We mogen geen te grote stappen in één keer zetten. Stapje per stapje zal een hoger beschermingsniveau worden nagestreefd op Europees niveau.

Op dit moment loopt er wel een procedure voor het Grondwettelijk Hof omtrent de wet in verband met de platformwerkers. Hier is de sociale bescherming onbestaande. Men tracht dit te linken aan de bestaande richtlijn, maar wat men daar gedaan heeft, staat haaks op de Pijler die bescherming voor iedereen wil voorzien. Het concrete gevolg voor België is dat men een dam opwerpt tegen teveel statuten die geen sociale bescherming krijgen.

Q: Zijn er op dit moment concrete initiatieven vanwege de sociale partners?

ACV: De richtlijn werk-privé zal omgezet moeten worden bij CAO. Dit zal waarschijnlijk ook bij de richtlijn transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden gebeuren. De onderhandelingen moeten wel nog opgestart worden.

Q: Waar denkt de ACV dat de sociale partners een belangrijke rol zal spelen?

ACV: Voor de omzetting van de richtlijnen zal er een belangrijke rol weggelegd zijn voor de nationale sociale partners, hetzij in de Nationale Arbeidsraad, hetzij bij het adviseren van de regering en het parlement.

Op Europees niveau ligt de vraag voor om een minimumloon voor iedereen die werkt in de EU te garanderen. De moeilijkheid is hier dat BusinessEurope zal zeggen dat dit soort initiatieven niet kunnen op Europees niveau. De sociale dialoog zal hier niet echt op gang komen, omdat werkgeversorganisaties de druk hier niet echt voelen. De Commissie kan wel doorzetten met een richtlijn, maar die zal dan aangevochten worden. Deze kan wel met éénparigheid aangenomen worden. De vorige Commissie en de vorige Raad waren niet zeer ambitieus, als je kijkt naar wat er is voortgekomen. De Raad zal vooral op de rem gestaan hebben. Anderzijds zijn er niet veel zaken geblokkeerd geworden en is er wel een dynamiek dat als er een overgrote meerderheid voor een voorstel is, de rest dan wel zal volgen.

De besprekingen omtrent minimumloon zijn sowieso een gevolg van de Pijler. De Pijler is door alle instituties afgekondigd en de lidstaten hebben zich verbonden om iets met het minimumloon te doen. Von der Leyen heeft in haar openingspeech letterlijk overgenomen wat er in de Pijler stond.

Q: Is de Pijler een toegevoegde waarde voor de sociale rechten op Europees niveau?

ACV: Juridisch zal dit voornamelijk afhangen van het Hof van Justitie. Het Hof zal ernaar verwijzen als het gaat over feiten/zaken die dateren van na het ondertekenen van de Pijler. Het Hof zal wat inspiratie of legitimering halen uit de Pijler, maar dat zal samenhangen met de bestaande positiefrechtelijke instrumenten van de EU. We veronderstellen dat het wel gebruikt zal worden, maar dat zal pas binnen enkele jaren blijken. Bij het Handvest van de Grondrechten, daar heeft het lang geduurd vooraleer het Hof daar gebruik van heeft gemaakt.

Wij hebben de Pijler ook gebruikt in de procedure omtrent de platformwerkers. Internationale verplichtingen moeten toch ook in dat licht worden gezien.

Bijlage 3: Persoonlijke communicatie – BusinessEurope, 2019, 18 december

Q: What is the general feeling of BusinessEurope about the Pillar?

BusinessEurope: We were consulted very early. We were never in favour or against the Pillar, but rather sceptical about a Pillar of social rights. Employees already have social rights in Europe. We didn't know what the EU wanted to achieve. These principles need to be implemented, the terminology was uncertain and we didn't feel the need for the Pillar. What the Commission has done since the proclamation, they could have done that without the Pillar. It is only an extra justification.

That the Pillar was proclaimed by all the member states was more important, because now it is more difficult for them to oppose the legislation that will originate from the Pillar.

Q: What has happened since the proclamation?

BusinessEurope: On the Pillar, not much has happened. We were very critical about some legislation that has been put through. We are positive about the link between the Pillar and the Semester. This is logical, because changes on national level happen through legislative initiatives and with the Semester there is a control mechanism.

It is very important to see what will happen next. What they will do with the goals put forward in the Pillar.

Q: Are there for the moment initiatives that make a reference to the Pillar?

BusinessEurope: The Pillar is an overarching framework which sits around all the legislation. Everything we do can be related to the Pillar.

Social partners are thinking together with the national governments and the Commission how they can cooperate more efficiently with each other in the case of social protection and labour law. The social partners try to make a link to the Pillar, because they want to implement it, but for the moment nothing concrete has happened.

Q: What is the role of the social partners in implementing the Pillar?

BusinessEurope: Nobody is obliged to do something. It is up to the member states to decide what will happen, it depends of the competence. A lot can be done at national level, so the national social partners will play an important role.

On EU level, the Commission hasn't indicated what the social partners need to do. The social partners have their autonomous competences. For the moment we are negotiating a framework agreement about digitalisation. We need to make sure the Commission includes us in the negotiations. We expect that more will follow from the new Commission.

They know that they have to be careful, because if they say what we have to do something, we will say that's not up to them to decide.

Q: What can we expect from the Commission?

BusinessEurope: They will launch a consultation with the social partners regarding an action plan for the Pillar and a proposal for a framework on a European minimum wage. It is just a consultation, so they will not tell what they are going to do.

Q: Is the Pillar an added value to the already existing social rights on EU level?

BusinessEurope: It is difficult to say. It will be an added value if it leads to something and if it leads to new social rights. We are not convinced that it will be an added value.

We did not see yet what the Court of Justice will do with it, but we will not be surprised if they use the Pillar. Normally they always refer to legislation, but in some cases they refer to the Charter of Fundamental Rights, for example in a recent case in recording working time. This is not legislation. We fear that maybe the Court will use the Pillar in this way.

Bijlage 4: Persoonlijke communicatie – CEC European Managers, 2019, 5 december

Q: What is the general feeling of the CEC European Managers about the Pillar and the importance of the social dialogue?

CEC European Managers: The Relaunch of the Social Dialogue is a very meaningful and significant demonstration of the importance that the European Commission gave to the social dialogue. After the Relaunch, the Pillar is a good sign. At EU level, the form of how things are done is a proof of the renewed interest in what social dialogue can do. This is a positive aspect and makes the social partners relevant and strong contributors.

Why the Pillar wasn't adopted as hard law is just a matter of reality. Social affairs are one of the least present domains on EU level. The competence of the member states are the biggest in this domain. The states don't want to enlarge the competences of the EU. We need to cope with this reality. It is naïve to think that the pillar could be easily implemented. It's also a matter of respecting the prerogatives on national level. It is the competence of the member states to change the treaty.

In general we don't dislike the way in which the Pillar was engineered. At the end of the day it was the only possible way, when you look at the divided competences. You have to look at the initiatives that the Commission has put through and to the Pillar in his widest sense.

Q: Are there for the moment real initiatives coming from the social partners?

CEC European Managers: The good thing about the pillar is that it is very far-reaching. Every proposal can fall under a principle of the Pillar. An example of this are the negotiations of the social partners about digitalisation. The negotiations and its purpose can fall under several principles of the Pillar, for example training and life-long learning (all employees need the right mechanisms to enlarge their capacities), adaptable employment, work-life balance (impact on the general level of stress, health,...). This is the best example, but there are more like this. For every single initiative we are busy with, you can make a reference to the Pillar.

Q: What is the role of the social partners in your view?

CEC European Managers: To implement the Pillar it is in particular the national social partners who have an important role. On EU level, the social partners are depending of the institutions. They cannot negotiate directly about what needs to be implemented. They have to influence the policy decisions of the Commission via the consultation process, to lobby and to speak through their national members.

Q: Are there member states who are doing good in implementing the Pillar?

CEC European Managers: Some countries where social rights are the weakest have an easy job by referring to the Pillar as an European instrument. They profit from this to go further.

According to the Commission and Eurofound, in some countries social dialogue is worsening. They use the Pillar as some sort of external lifejacket. Countries where national social dialogue is weak can always say to their national authorities 'but look what EU is doing', or even use EU opportunities (like meetings and negotiations) to meet their national counterparts and discuss informally national things, because they can't even meet at national level since their government does not invite them to meet.

The Nordic countries have reacted with scepticism (if not hostility) to the Pillar and their initiatives. They were the model for the Pillar, but now they feel threatened as the Pillar interfere in their national policies. There is a debate going on if the Pillar weakens the social dialogue in some countries, reducing the prerogatives of social partners and their autonomous negotiation. CEC don't want to say if the Pillar is good or bad in this regard. The influence of the Pillar can be very different geographically speaking. By interpreting the Pillar their social policy can be weakened (for example in the Nordic countries), other countries can make their social policy more visible.

Q: Is the Pillar an added value to the already existing social rights on EU level?

CEC European Managers: There are other instruments to work with social rights, like the Charter of Fundamental Rights of the EU. We don't say that the Pillar is useless, as we are in favour of the initiative. There is nevertheless some sort of "fixation" about what the pillar can or cannot do, that prevents (in the public debate) from actually realizing that there are other tools that are already there – for instance, justice. Rather than resorting to new tools that can be complicated to engineer and even more to implement, why not looking at what is already there – the ECJ and the Charter

The Charter is part of the treaties. The Court of Justice is the defender of fundamental rights on the basis of the Charter. The Pillar will have little influence in this regard. On the contrary, the Pillar can have a look at the fundamental rights that are already recognised. There is a very long standing jurisprudence. This can be used to develop the Pillar further. The Charter is strong and historically seen well accepted.

In some cases the Pillar will not add much. For example in the case of equal remuneration man and woman, there is enough legislation and jurisprudence. The Pillar originates from this.

Bijlage 5: Persoonlijke communicatie – SMEunited, 2019, 13 december

Q: What initiatives did SMEunited take and what is the role of SMEunited regarding the implementation of the Pillar?

SMEunited: Several of the 20 principles are of strict national competence. Therefore, strictly speaking, the implementation of the European Pillar of Social Rights (EPSR) is to be done at the national level (by the government and social partners).

However, at European level, a lot of our work can be linked to the European Pillar of Social Rights as SMEunited is involved in many initiatives inspired by the EPSR. For example:

- SMEunited is an observer on the European Labour Authority management board, and also participates in the Expert Committee on the Posting of Workers.
- SMEunited is an observer in the Expert Group on the implementation of the Directive on Transparent and Predictable Working Conditions.
- Regarding the European Semester, SMEunited has regular exchanges with the Council committees EMCO and SPC.
- As a European social partner, SMEunited:
 - Promotes social dialogue and asks for capacity building of its members.
 - Participates in negotiations between the European social partners, with the aim of reaching Autonomous Framework Agreements.
 - Participates in the European social partners' joint integrated projects (which address various topics related to the EPSR).
- Concerning education and training, SMEunited is very active, for example through:
 - Its participation in the Advisory Committee on Vocational Training (ACVT) (tripartite body)
 - Its participation in the European Alliance for Apprenticeships (EAfA).
- With regard to gender equality and equal opportunities, SMEunited participates in the Advisory Committee on Equal Opportunities (tripartite body).
- Regarding occupational safety and health, SMEunited has been a long-time partner of the Healthy Workplaces Campaigns.
- SMEunited participates in many mutual learning activities on various topics linked to the EPSR, for example currently on access to social protection.

Q: Is the Pillar an added value to the already existing social rights on EU level?

SMEunited: In SMEunited's view, the added value of the EPSR is in its role as a new driver for reforms at national level and thereby contributing to a fuller implementation of the already existing rights at EU level.

It is, however, not the role of the EPSR to address gaps in the EU social legislation, which in SMEUnited's view is comprehensive enough, but the EPSR should be used to help Member States better implement necessary structural reforms to improve competitiveness, productivity, growth and jobs as well as social inclusion.

Another element of added value is the Social Scoreboard (accompanying the EPSR) which serves as a benchmarking instrument feeding into the European Semester. These benchmarks make the EPSR operational and support structural reforms by embedding it in the socio-economic governance framework of the European Semester.