

VOORWOORD

Dit is al weer de vierde druk van het in 1995 verschenen boek *Inleiding Europees Arbeidsrecht*, waarvan de eerste druk van de hand van Guus Heerma van Voss en wijlen Ad Geers was. Deze twee auteurs schreven samen de verschillende hoofdstukken. Voor de tweede druk uit 2013 (en de verbeterde reprint daarvan in 2015, die als derde druk gepubliceerd werd), onder verantwoordelijkheid van Saskia Peters en Ronald Beltzer, werd een team van deskundige auteurs aangezocht, die een of meer hoofdstukken voor hun rekening namen. Deze opzet is in deze vierde druk, nu onder verantwoordelijkheid van Saskia Peters en Frans Pennings, gehandhaafd. Als gevolg van deze werkwijze is het karakter van het boek veranderd van een inleiding tot een handboek. De hoofdonderwerpen van het Europees arbeidsrecht worden namelijk zeer grondig behandeld.

Deze veranderde opzet hebben we in deze nieuwe druk tot uitdrukking gebracht in de titel, door deze tot *Europees arbeidsrecht* om te dopen. De beoogde doelgroep is die van gevorderden op het terrein van het arbeidsrecht, met name Masterstudenten die een vak Europees arbeidsrecht volgen. Dat betekent dat we getracht hebben de omvang van het boek en de beschrijving van de verschillende onderwerpen beperkt te houden tot datgene wat in de regel tot het Masteronderwijs behoort. Dat neemt niet weg dat het boek zich ook uitstekend leent voor verdere studies door het uitgebreide notenapparaat, met veel verwijzingen naar literatuur en jurisprudentie.

Deze vierde druk is aanleiding geweest om de verschillende hoofdstukken grondig te herzien, door het niveau van de beschrijvingen van de deelonderwerpen beter op elkaar af te stemmen en door aandacht te hebben voor kruisverwijzingen en mogelijke overlappingsen. Uiteraard is het boek ook geheel up to date gebracht (stand zomer 2016). Het gaat om een volledig herziene druk.

De redactie heeft bij de discussies over de nieuwe opzet veel profijt gehad van de waardevolle suggesties van Teun Jaspers, die ook aan de inhoud van deze uitgave veel bijgedragen heeft.

De redactie stelt suggesties voor aanpassingen in een volgende druk zeer op prijs.

Utrecht, Groningen juli 2016
Frans Pennings
Saskia Peters

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord / V

Afkortingen / XV

HOOFDSTUK 1

Europees arbeidsrecht – een inleiding / 1

- 1.1 Inleiding / 1
- 1.2 Europees arbeidsrecht: belang, bronnen en afbakening / 2
- 1.3 Europese Unie en ontwikkeling sociaal beleid / 3
 - 1.3.1 Inleiding / 4
 - 1.3.2 Van een economische naar een economische en sociale gemeenschap / 4
 - 1.3.3 Ontwikkeling richting een 'grondrechtenunie' / 9
- 1.4 Unieregelgeving: bevoegdheid, vorm en rechtsbasis / 14
 - 1.4.1 Inleiding / 14
 - 1.4.2 Bevoegdheid Unie tot regelgevend optreden / 15
 - 1.4.3 Arbeidsrechtelijke Uniewetgeving: vorm en rechtsbasis / 18
 - 1.4.4 Andere reguleringsmethoden Unie op arbeidsrechtelijk gebied: soft law, OMC / 27
- 1.5 Handhaving Unierecht en doorwerking in nationale rechtsorde / 29
 - 1.5.1 Inleiding / 29
 - 1.5.2 Prejudiciële procedure voor het Hof van Justitie / 30
 - 1.5.3 Rol nationale rechter bij handhaving Unierecht (directe werking, richtlijnconforme uitleg, staatsaansprakelijkheid) / 32

Literatuur / 38

HOOFDSTUK 2

Sociale grondrechten / 41

- 2.1 Inleiding / 41
- 2.2 Sociale grondrechten in de EU – algemene beginselen als rechtsbron / 41
 - 2.2.1 Inleiding / 41
 - 2.2.2 Gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten / 43
 - 2.2.3 Europese grondrechtenverdragen (EVRM en ESH) / 46
 - 2.2.4 Internationale grondrechtenverdragen (VN en IAO) / 48
 - 2.2.5 Slotsom: een eigen, communautair grondrechtenbouwwerk / 49
- 2.3 Sociale grondrechten in de EU – Handvest van de grondrechten EU als rechtsbron / 49

- 2.4 (Botsende) verhouding tussen EU sociale grondrechten en grondrechten uit Europese en internationale verdragen / 53
 - 2.4.1 Inleiding / 53
 - 2.4.2 Verhouding tot de internationale rechtsbronnen / 64
 - 2.4.3 Verhouding tot het EVRM (en ESH) / 56
- 2.5 Doorwerking sociale Uniegrondrechten in de arbeidsverhouding / 64
 - 2.5.1 Voor wie is het Handvest van de grondrechten EU bindend? / 64
 - 2.5.2 Hebben de sociale Uniegrondrechten directe werking (in verticale verhoudingen)? / 66
 - 2.5.3 Küçükdeveci-correctief: directe horizontale werking van sociale Uniegrondrechten / 69
- Literatuur / 75

HOOFDSTUK 3

Vrij verkeer van werknemers, detachering van werknemers, toepasselijk arbeidsrecht en socialezekerheidsrecht / 79

- 3.1 Inleiding / 79
- 3.2 Invoering en doel van het vrij verkeer van werknemers / 81
 - 3.2.1 Uitwerking in wetgeving en rechtspraak / 81
 - 3.2.2 Gefaseerde invoering / 82
 - 3.2.3 Van faciliteren naar stimuleren / 83
 - 3.2.4 Negatieve beeldvorming / 84
- 3.3 EU-werknemerschap / 85
 - 3.3.1 Gemeenschappelijke rechtsbegrippen / 85
 - 3.3.2 Reële en daadwerkelijke arbeid / 86
 - 3.3.3 Bezigheid van economische aard / 88
 - 3.3.4 Grensoverschrijdend element / 89
- 3.4 Algemene uitzonderingen / 91
 - 3.4.1 Beoordelingsmarge voor lidstaat / 91
 - 3.4.2 Individuele beoordeling / 92
 - 3.4.3 Begrenzing / 92
- 3.5 De overheidsexceptie / 94
 - 3.5.1 Functioneel begrip / 94
 - 3.5.2 Uitwerking / 94
 - 3.5.3 Discriminatieverbod / 96
- 3.6 Toegang tot de arbeidsmarkt: reis- en verblijfsrechten / 96
 - 3.6.1 De Verblijfsrichtlijn / 96
 - 3.6.2 Vier gradaties / 97
 - 3.6.3 Formaliteiten / 98
 - 3.6.4 Verblijfsrecht werkzoekende / 98
 - 3.6.5 Behoud van status EU-werknemer / 99
- 3.7 Gelijke behandeling met nationale werknemers / 100
 - 3.7.1 Fundamenteel rechtsbeginsel / 100
 - 3.7.2 Bestuurlijke activiteiten / 101
 - 3.7.3 Sociale voordelen / 102

3.7.4	Sportactiviteiten en het belemmeringsverbod / 103
3.8	Uitoefening van verleende rechten / 105
3.9	Vormen van grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit / 106
3.9.1	Inleiding / 106
3.9.2	Vijf vormen van grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit / 106
3.10	Detachering van werknemers in het kader van het vrije dienstenverkeer / 108
3.10.1	Inleiding / 108
3.10.2	Algemeen: vrij verkeer van diensten / 108
3.10.3	Historische ontwikkeling / 109
3.10.4	Verblijfsrechtelijke status van een gedetacheerde werknemer / 110
3.10.5	Arbeidsrechtelijke status van een gedetacheerde werknemer / 110
3.11	Vaststelling van het toepasselijke arbeidsrecht / 112
3.11.1	Inleiding / 112
3.11.2	Uitgangspunten / 112
3.11.3	Het gewoonlijk werkland nader beschouwd / 113
3.11.4	Vestigingsplaats werkgever is restoptie / 115
3.11.5	Ontsnappingsclausule als correctiemechanisme / 115
3.11.6	Rome I en verschillende vormen van arbeidsmobiliteit / 116
3.11.7	Bijzonder dwingend recht heeft voorrang / 116
3.11.8	Verband tussen Detacheringsrichtlijn en Rome I / 117
3.12	De Detacheringsrichtlijn / 118
3.12.1	Personele werkingssfeer / 118
3.12.2	Tijdelijke detachering of gewoonlijk werken? / 120
3.12.3	Materiële werkingssfeer / 122
3.12.4	Ruimte voor loonconcurrentie / 123
3.12.5	Cao-stelsels en aanbestedingsvoorwaarden / 124
3.12.6	Handhaving / 126
3.12.7	Gelijk loon voor gelijk werk bij detachering? / 128
3.13	Vaststelling van het toepasselijk socialezekerheidsrecht / 128
3.13.1	Inleiding / 128
3.13.2	Doel en coördinatieprincipes / 130
3.13.3	Personele werkingssfeer / 131
3.13.4	Materiële werkingssfeer / 132
3.13.5	Aanwijsregels: hoofdregel / 133
3.13.6	Aanwijsregels: uitzonderingen / 135
3.13.7	Detachering nader beschouwd / 137
3.13.8	Verordening 883/04 versus Verordening 492/11 / 139
3.13.9	Verordening 883/04 versus Rome I / 140
	Literatuur / 142

HOOFDSTUK 4

Gelijke behandeling als grondrecht / 151

4.1	Inleiding / 151
4.2	Totstandkoming van het gelijkebehandelingsrecht / 152
4.2.1	Geldende gelijkebehandelingswetgeving met betrekking tot geslacht / 152

- 4.2.2 Geldende gelijkebehandelingswetgeving met betrekking tot ras of etnische afstamming / 154
- 4.2.3 Geldende gelijkebehandelingswetgeving met betrekking tot godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid / 154
- 4.2.4 Gelijkheid in het Handvest van de grondrechten EU / 155
- 4.2.5 Implementatie in het Nederlandse recht / 155
- 4.3 Discriminatieconcepten en bewijslast / 156
 - 4.3.1 Directe discriminatie / 156
 - 4.3.2 Toegelaten uitzonderingen bij directe discriminatie / 157
 - 4.3.3 Indirecte discriminatie / 158
 - 4.3.4 Indirecte discriminatie vaststellen / 160
 - 4.3.5 Intimidatie en seksuele intimidatie / 163
 - 4.3.6 Opdracht tot discrimineren / 164
 - 4.3.7 Bewijslast / 164
- 4.4 Personele werkingssfeer / 166
 - 4.4.1 Werknemer / 166
 - 4.4.2 Ambtenaren / 167
- 4.5 Gelijke behandeling op grond van geslacht bij de arbeid / 167
 - 4.5.1 Gelijke beloning van mannelijke en vrouwelijke werknemers / 167
 - 4.5.2 Gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de (toegang tot de) arbeid / 177
 - 4.5.3 Rechten op grond van Zwangerschapsrichtlijn 92/85/EEG / 187
 - 4.5.4 Verlof in verband met ouderschap, vaderschap en adoptie op grond van Richtlijn 2010/18/EU / 190
 - 4.5.5 Transseksualiteit / 191
 - 4.5.6 Gelijke behandeling van mannelijke en vrouwelijke zelfstandigen op grond van Richtlijn 2010/41/EU / 192
- 4.6 Gelijke behandeling op grond van ras en etnische afstamming / 193
 - 4.6.1 Discriminatiebegrippen, werkingssfeer en uitzonderingen / 193
 - 4.6.2 Rechtspraak van het Hof / 193
- 4.7 Gelijke behandeling op grond van godsdienst en levensovertuiging, handicap, leeftijd en seksuele geaardheid / 195
 - 4.7.1 Discriminatiebegrippen, werkingssfeer en uitzonderingen / 195
 - 4.7.2 Godsdienst of overtuiging / 196
 - 4.7.3 Handicap / 197
 - 4.7.4 Leeftijd / 199
 - 4.7.5 Seksuele geaardheid / 208
- 4.8 Horizontale bepalingen / 209
 - 4.8.1 Rechtsmiddelen en handhaving / 209
 - 4.8.2 Naleving / 210
 - 4.8.3 Bescherming tegen represailles / 211
 - 4.8.4 Bevordering van gelijke behandeling / 211
 - 4.8.5 Sancties, compensatie en reparatie / 212
- 4.9 Tot slot / 213
- Literatuur / 213

HOOFDSTUK 5

Flexibele arbeid / 223

- 5.1 Inleiding / 223
- 5.2 Totstandkoming en rechtsbasis van de richtlijnen / 224
- 5.3 Richtlijn 1997/81/EG aangaande deeltijdwerk / 226
 - 5.3.1 Inleiding / 226
 - 5.3.2 Personele werkingssfeer / 226
 - 5.3.3 Het discriminatieverbod bij de arbeidsvoorwaarden / 228
 - 5.3.4 Pro rata temporis-beginsel / 229
 - 5.3.5 Bevordering van deeltijdwerk / 230
- 5.4 Richtlijn 1999/70/EG aangaande tijdelijk werk / 231
 - 5.4.1 Inleiding / 231
 - 5.4.2 Personele werkingssfeer / 231
 - 5.4.3 Het discriminatieverbod bij de arbeidsvoorwaarden / 232
 - 5.4.4 Het misbruikverbod bij opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd / 234
 - 5.4.5 Handhaving en non-regressie / 239
- 5.5 Richtlijn 2008/104/EG aangaande uitzendwerk / 240
 - 5.5.1 Doel en personele werkingssfeer / 240
 - 5.5.2 Gelijke behandeling / 241
 - 5.5.3 Bevordering van uitzendwerk / 243
 - 5.5.4 Belemmeringsverbod, medezeggenschap en handhaving / 244
- 5.6 Tot slot / 245
- Literatuur / 246

HOOFDSTUK 6

Collectief onderhandelen onder EU recht: mogelijkheden en beperkingen / 249

- 6.1 Inleiding / 249
- A. Europese onderhandelingen / 250**
 - 6.2 De Europese sociale dialoog / 250
 - 6.2.1 Europese sociale dialoog in historisch verband / 250
 - 6.2.2 Raadpleging van de Europese sociale partners onder het VWEU / 252
 - 6.2.3 Van raadplegen naar onderhandelen / 254
 - 6.2.4 Implementatie van de overeenkomst door een besluit van de Raad / 257
 - 6.2.5 Autonome implementatie van de overeenkomst / 260
 - 6.3 Grensoverschrijdende collectieve onderhandelingen buiten de Europese sociale dialoog / 262
 - 6.3.1 Geschiedenis van de transnationale collectieve overeenkomst in een notendop / 263
 - 6.3.2 De transnationale collectieve overeenkomst – duiding / 264
 - 6.3.3 Juridische binding aan transnationale collectieve overeenkomsten, in het bijzonder voor de Nederlandse jurisdictie / 267
 - 6.3.4 Enkele uitdagingen aangaande de transnationale collectieve overeenkomst in Europa / 268

- 6.3.5 EU-wetgeving op het gebied van transnationale collectieve overeenkomsten? / 269
- 6.4 Een kritische beschouwing van de Europese sociale dialoog en transnationale collectieve overeenkomsten in Europa / 273

B. Vakbondsrechten in het Europees recht / 275

- 6.5 Rechten van vakverenigingen / 275
- 6.5.1 Inhoud vakverenigingsrechten / 276
- 6.6 Het recht op collectieve acties / 279
- 6.6.1 Europees juridisch systeem / 279
- 6.6.2 Van erkenning naar beperkingen / 280
- 6.6.3 Criteria voor afweging: de zaken Laval en Viking / 282
- 6.6.4 Post Laval en Viking / 290
- 6.7 Vakbondsrechten en de interne markt / 291
- 6.7.1 Het kartelverbod / 292
- 6.8 Enkele slotopmerkingen / 296
- Literatuur / 297

HOOFDSTUK 7

Herstructurering / 303

- 7.1 Inleiding / 303
- 7.2 Collectief ontslag / 304
- 7.2.1 Inleiding / 304
- 7.2.2 Het begrip Collectief ontslag / 305
- 7.2.3 De verplichtingen van de werkgever / 309
- 7.3 Overgang van onderneming / 310
- 7.3.1 Inleiding / 310
- 7.3.2 Werknemersbegrip / 311
- 7.3.3 Overgang van een onderneming als gevolg van een overeenkomst of fusie / 312
- 7.3.4 Overgang van onderneming / 315
- 7.3.5 Overheid / 320
- 7.3.6 Insolventie / 321
- 7.3.7 Behoud van rechten / 322
- 7.3.8 Ontslagbescherming / 326
- 7.3.9 Medezeggenschap / 327
- 7.4 Insolventie van de werkgever / 329
- 7.4.1 Inleiding / 329
- 7.4.2 Werkingssfeer en definities / 329
- 7.4.3 Werknemersbescherming / 330
- 7.4.4 Grensoverschrijdende gevallen / 332
- Literatuur / 332

HOOFDSTUK 8

Medezeggenschap / 333

- 8.1 Inleiding / 333

- 8.2 Historisch kader / 333
 - 8.2.1 Inleiding / 333
 - 8.2.2 Van de Ontwerp-Vijfde richtlijn inzake de structuur van de NV tot de recente Richtlijnen informatie en raadpleging / 337
- 8.3 Grondslag van het Europese medezeggenschapsrecht / 340
- 8.4 Grondtrekken van het recht op informatie en raadpleging / 342
 - 8.4.1 Geest van Samenwerking / 342
 - 8.4.2 Contractueel karakter / 343
 - 8.4.3 Geheimhouding / 344
- 8.5 Algemene begrippen / 347
 - 8.5.1 Begrip informatie / 347
 - 8.5.2 Begrip raadpleging / 352
- 8.6 Handhaving en sancties / 356
- 8.7 De Europese Ondernemingsraad / 358
 - 8.7.1 Inleiding / 358
 - 8.7.2 Bereik van de richtlijn: personal scope / 359
 - 8.7.3 Instelling van een Europese ondernemingsraad Onderneming/concern met een Europese dimensie / 360
 - 8.7.4 Onderhandelingsprocedure / 363
 - 8.7.5 Inhoud van de overeenkomst / 364
 - 8.7.6 Grensoverschrijdende aangelegenheden: begrip 'transnationaal' / 367
 - 8.7.7 Subsidiaire of referentie-voorschriften / 371
 - 8.7.8 Aanpassing en bestaande overeenkomsten (zo genoemde Pre- of anticipatieve akkoorden) / 373
- 8.8 Implementatie / 375
- 8.9 De Europese Venootschap/Societas Europaea / 375
 - 8.9.1 Inleiding / 375
 - 8.9.2 Medezeggenschap bij de SE / 376
 - 8.9.3 Implementatie / 378
- Literatuur / 378

HOOFDSTUK 9

Arbeidsomstandigheden en arbeidstijden / 385

- 9.1 Inleiding / 385
- 9.2 Europees Arbeidsomstandighedenrecht / 387
 - 9.2.1 Algemene beginselen / 388
 - 9.2.2 Zorgplicht / 390
 - 9.2.3 Algemene preventieprincipes / 393
 - 9.2.4 Risico-evaluatie / 393
 - 9.2.5 Participatie werknemers(vertegenwoordigers) / 395
 - 9.2.6 Arbodiensten en deskundige werknemers / 396
 - 9.2.7 Verplichtingen van werknemers / 399
 - 9.2.8 Tussenbeschouwing / 399
- 9.3 Dochterrichtlijnen en Framework Agreements / 400
 - 9.3.1 Arbeidsplaatsen / 402

9.3.2	Beeldschermwerk / 403
9.3.3	Chemische en biologische agentia / 405
9.3.4	Stand van de wetenschap en verhouding tot andere Europese regelgeving / 412
9.3.5	Bijzondere groepen werknemers / 417
9.3.6	Framework Agreements / 421
9.3.7	Tussenbeschouwing / 424
9.4	Arbeidstijden / 425
9.4.1	Inleiding / 425
9.4.2	Doelstelling van de Arbeidstijdenrichtlijn / 429
9.4.3	Het begrip arbeidstijd / 430
9.4.4	Materiële normen / 432
9.4.5	Vakantie / 433
9.4.6	Afwijkingen en uitzonderingen / 436
9.4.7	Tussenbeschouwing / 439
9.5	Handhaving / 440
	Literatuur / 443

HOOFDSTUK 10

De toekomst van Europees arbeidsrecht: wat zal het resultaat zijn van de spanningen tussen nationale en Europese normen en belangen? / 453

10.1	Inleiding / 453
10.2	Vrij verkeer van werknemers / 454
10.3	Vrij verkeer van diensten en het arbeidsrecht / 458
10.4	Gelijke behandeling en grondrechten / 463
10.5	De verhouding van het arbeidsrecht en economische rechten / 464
10.5.1	Mededingingsrecht en cao's / 464
10.5.2	Stakingsrecht en beperking vrij verkeer van diensten / 465
10.6	Tot slot / 470
	Literatuur / 472

Lijst van auteurs / 475

Jurisprudentieregister / 477

HOOFDSTUK 1

Europees arbeidsrecht – een inleiding

Saskia Peters

1.1 Inleiding

Juist nu Europa met de ene na de andere crisis wordt geconfronteerd en de Europese Unie op haar grondvesten trilt na een (voorlopig) afgewende *Grexit* en een aanstaande *Brexit*, zet 'Brussel' in op een versterking en verdere convergentie van de sociale rechten in de EU. Het moet "de ambitie van Europa zijn om het op sociaal gebied tot een 'triple A'-status te brengen", zo schreven de vijf 'voorzitters' van de EU in 2015.¹ Commissievoorzitter Juncker riep op nu serieus werk te maken van een "eerlijke en echte pan-Europese arbeidsmarkt".² Om een antwoord op de economische crisis te vinden acht 'Brussel' zelf het sociale en werkgelegenheidsbeleid op EU-niveau onmisbaar.³ Dit nieuwe 'sociaal elan' moet gestalte krijgen in de oprichting van een "*Europese pijler voor sociale rechten*".⁴

Die Europese sociale rechten staan in dit boek centraal. Dit eerste hoofdstuk dient als inleiding op het Europees arbeidsrecht.⁵ In de eerste plaats zal het belang en de bronnen van het Europees arbeidsrecht worden geschetst en het onderwerp van dit boek worden afgebakend (par. 1.2). Vervolgens zal de ontwikkeling van de EU van een economische gemeenschap, via een economische en sociale gemeenschap, naar een 'grondrechtenunie' worden beschreven (par. 1.3). Daar zal blijken hoe 'Europa' al sinds de oprichting van de EEG in 1957 worstelt met het verenigen van economische en sociale doelstellingen in haar regelgevend optreden. De spanning tussen die doelstellingen komt in vele onderwerpen van Europees arbeidsrecht en dus ook in vele hoofdstukken van dit boek terug. Wat precies de bevoegdheid van de EU tot regelgevend optreden is en welke reguleringsinstrumenten zij op arbeidsrechtelijk gebied inzet, komt aan de orde in par. 1.4. Ten slotte staan in par. 1.5 de doorwerking van het EU-recht in het nationale recht en de handhaving van het EU-recht centraal.

1 Mededeling van de Commissie, *Lancering van een raadpleging over een Europese pijler van sociale rechten*, COM(2016)127 def., par. 2.3 onder verwijzing naar *De voltooiing van de Europese economische en monetaire unie*, Verslag van 5 voorzitters Jean-Claude Juncker in samenwerking met Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi en Martin Schulz, juni 2015.

2 COM(2016)127 def., par. 1.

3 COM(2016)127 def., par. 2.

4 COM(2016)127 def. en Bijlage *Eerste voorlopige schets van een Europese pijler van sociale rechten*. Zie par. 1.3.2.

5 In par. 1.2 wordt het gebruik van deze termen besproken.

1.2 Europees arbeidsrecht: belang, bronnen en afbakening

De internationale invloeden op het Nederlandse arbeidsrecht worden steeds groter. Was ons nationale arbeidsrecht een halve eeuw geleden nog een product van Nederlandse bodem, tegenwoordig komt een belangrijk deel van dat recht uit Europa. Of preciezer gezegd: uit Brussel. De Europese Unie – tegenwoordig vaak kortweg ‘de Unie’ genoemd – oefent verreweg de grootste invloed uit op ons arbeidsrecht. Zo zijn onze rechtsregels inzake gelijke behandeling, arbeidstijden, medezeggenschap en overgang van onderneming voor het overgrote deel van Europese origine. Het is daarom nauwelijks nog mogelijk het Nederlandse arbeidsrecht te kennen zonder kennis van de arbeidsrechtelijke regels van de Europese Unie. Daarnaast werken steeds meer werknemers ‘over de grens’, bijvoorbeeld in het kader van detachering, hetgeen vragen oproept over het op hun arbeidsovereenkomst toepasselijke recht. Ook daarvoor moet te rade worden gegaan bij internationale rechtsregels.

Er zijn vele bronnen van Europees arbeidsrecht. De invloedrijkste bron voor Nederland is het recht van de Europese Unie, ook wel *communautaire recht*, EU-recht of (tegenwoordig vaak) *Unierecht* genoemd. Dit *Unierecht* staat in dit boek centraal. Als in dit boek de term ‘Europees’ wordt gebruikt, is dat vaak in beperkte zin, namelijk slechts doelend op de EU. Er zijn echter ook andere belangrijke bronnen van Europees arbeidsrecht in ruime zin. Dat zijn het Europees sociaal handvest (ESH) en het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) – beide tot stand gekomen in het kader van de Raad van Europa.⁶ Er zijn ook rechtsbronnen met een ruimer bereik dan Europa, de zogenoemde internationale rechtsbronnen. Zo heeft de Internationale Arbeidsorganisatie⁷ (IAO) meer dan 200 arbeidsrechtelijke verdragen tot stand gebracht, bijvoorbeeld op het gebied van de vakverenigingsvrijheid en het recht op collectief onderhandelen. Ook bevatten verschillende internationale verdragen van andere organisaties normen die arbeidsrechtelijk van belang zijn, zoals het in het kader van de Verenigde Naties tot stand gekomen Internationale verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVPBR) en het Internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESCR). Hoewel dit boek zich zoals gezegd concentreert op het (arbeids)recht van de Europese Unie, zullen de andere hierboven genoemde Europese en internationale bronnen, waar relevant, ook aan bod komen.

In dit boek staat (dus) de arbeidsrechtelijke regels afkomstig van de Europese Unie centraal. De term ‘arbeidsrecht’ komt echter in het primaire Unierecht slechts één keer voor.⁸ De Unie houdt zich echter met arbeidsrecht in (zeer) ruime zin bezig. Het gaat dan – in EU-termen – om maatregelen van ‘sociaal beleid’ of ‘sociale politiek’. Daaronder vallen

6 De Raad van Europa is in 1949 door tien Europese landen, waaronder Nederland, opgericht. De Raad heeft als doel de democratie en de mensenrechten in geheel Europa te bevorderen. Daarnaast streeft hij door middel van het sluiten van verdragen een hechtere eenheid tussen de (thans 47) lidstaten na.

7 De Internationale Arbeidsorganisatie werd in 1919 als uitvloeisel van de vredesonderhandelingen na de Eerste Wereldoorlog opgericht en bestaat momenteel uit 185 lidstaten. De idee was dat een duurzame vrede slechts mogelijk is op basis van sociale rechtvaardigheid. Vanaf 1946 is de IAO een ‘specialized agency’ van de Verenigde Naties. Als tripartiete organisatie geschiedt de besluitvorming, het bestuur en het aannemen van instrumenten door organen samengesteld door werkgevers, werknemers en overheden van de lidstaten.

8 Zie art. 156 VWEU.

onderwerpen als arbeidsvoorwaarden, arbeidsomstandigheden, medezeggenschap, gelijke behandeling, ontslag, sociale zekerheid en bestrijding van sociale uitsluiting.⁹ Verder maakt de Unie veel rechtsregels in het kader van haar actieve 'werkgelegenheidsstrategie'. Daaronder vallen zeer uiteenlopende beleidsmaatregelen variërend van het bevorderen van 'employability' van werknemers en scholing tot verhoging van de arbeidsparticipatie. Sociale partners spelen daarbij vaak een belangrijke rol. Het geheel van deze rechtsregels wordt wel aangeduid als het 'Europees Sociaal Model', de 'Europese Sociale Politiek' of het 'Europees sociaal acquis'. In dit boek gebruiken we hiervoor zowel de genoemde Europese termen, als de termen 'arbeidsrecht' en 'sociaal recht'.

Hoewel al deze rechtsregels in dit boek aan bod komen, concentreren we ons op de EU-regels die van invloed zijn op arbeid in dienstbetrekking (in Nederland vaak aangeduid als 'arbeidsrecht'). Dit betekent echter niet dat het socialezekerheidsrecht geheel buiten de selectie valt. Het socialezekerheidsrecht komt in twee hoofdstukken wat prominenter aan bod. In de eerste plaats in hoofdstuk 3, getiteld Vrij verkeer van werknemers, detachering van werknemers, toepasselijk arbeidsrecht en socialezekerheidsrecht. Voor een goed beeld van de rechtspositie van grensoverschrijdende werknemers binnen de EU, is het namelijk onontbeerlijk om (naast de vrijverkeerbepalingen) inzicht te hebben in de regels met betrekking tot toepasselijk arbeidsrecht en socialezekerheidsrecht. In de tweede plaats in hoofdstuk 4, getiteld "Gelijke behandeling als grondrecht", vanwege de grote betekenis die de gelijkebehandelingsnormen van de EU hebben (gehad) voor de Nederlandse wettelijke en aanvullende socialezekerheidsregelingen.

Voorts komt, ondanks de focus op arbeid in dienstbetrekking, naast het vrij verkeer van werknemers ook het vrije dienstenverkeer binnen de EU aan bod, namelijk voor zover daarbij sprake is van grensoverschrijdende detachering van werknemers (hoofdstuk 3).

De hierboven genoemde meer beleidsmatige kant van het Europese arbeidsrecht (Europese werkgelegenheidsstrategie, sociale dialoog etc.) komt niet in een apart hoofdstuk aan de orde, maar deze onderwerpen zijn in verschillende hoofdstukken geïntegreerd.¹⁰

1.3 Europese Unie en ontwikkeling sociaal beleid

*"De Unie kan niet uitsluitend gebaseerd zijn op zuiver economische overwegingen. Integendeel, zij moet voortaan menselijke en fundamentele waarden tot uitgangspunt nemen, die alle Europese landen gemeenschappelijk hebben. Dit is een noodzakelijke voorwaarde om alle burgers zowel mannen als vrouwen ertoe te brengen vertrouwen te stellen in de verdere opbouw van Europa. Zij moeten ervan worden overtuigd dat de Unie een kader vormt waarmee zij zich kunnen identificeren."*¹¹

9 In Nederland wordt dit vaak aangeduid als het 'sociaal recht', waaronder dan het arbeidsrecht plus het socialezekerheidsrecht wordt verstaan.

10 Zie met name par. 1.4.3 en hoofdstuk 6.

11 Mededeling Europese Commissie 13 september 2000 (IP/00/995, 13 september 2000) bij het voorontwerp van het Handvest van de grondrechten van de EU (dat op 7 december 2000 in Nice werd afgekondigd). Zie http://europa.eu/rapid/press-release_IP-00-995_nl.htm.

1.3.1 Inleiding

De belangrijkste doelstelling van de Europese samenwerking was oorspronkelijk een economische: men wilde door middel van de instelling van een gemeenschappelijke markt tot economische vooruitgang van de – destijds zes – deelnemende landen komen. Het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap van 1957 (het EEG-Verdrag ofwel het Verdrag van Rome) was dan ook gericht op de economische eenwording van de lidstaten – het samenwerkingsverband heette oorspronkelijk niet voor niets de Europese *Economische* Gemeenschap (EEG). Tot de kernonderdelen van de Europese samenwerking behoorden daarom, naast een douane-unie en een gemeenschappelijk landbouwbeleid, de vier ‘verkeersvrijheden’: het vrije verkeer van personen, diensten, goederen en kapitaal.

De totstandbrenging van een gemeenschappelijke markt, waar het verkeer van personen, diensten, goederen en kapitaal vrij was, werd essentieel geacht voor het realiseren van die economische vooruitgang. Een belangrijk onderdeel van die gemeenschappelijke markt – nu ‘interne markt’ genoemd – was en is een gemeenschappelijke arbeidsmarkt. Om die te realiseren moest ook het vrije verkeer van werknemers worden gegarandeerd. Daarvoor was het nodig nationale regels die het verrichten van arbeid in andere lidstaten belemmeren, te elimineren.

Een communautair sociaal beleid volgde pas vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw. De Gemeenschap ging zich naast economische doelstellingen, in toenemende mate sociale doelen stellen. Dit kwam tot uitdrukking zowel in de vaststelling van vele sociaalrechtelijke richtlijnen in die tijd (en later tevens in de coördinatie van het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten, zie nu Titel IX VWEU), als in de Verdragen (het primaire EU-recht). Binnen twee decennia na de oprichting van de EEG, begon zich dus ook een ‘sociaal Europa’ af te tekenen (zie daarover de volgende paragraaf).

Hierbij zij opgemerkt dat de Europese samenwerking vanaf het begin méér beoogde dan ‘slechts’ de economie van de lidstaten vooruithelpen. Hoewel de economische doelstellingen centraal stonden, werd ook destijds al verklaard dat men “door deze bundeling van krachten de waarborgen voor vrede en vrijheid (wenste) te versterken”.¹²

Hieronder wordt in de eerste plaats de ontwikkeling van een op economische samenwerking gestoelde gemeenschap naar een ‘economische en sociale gemeenschap’ geschetst (par. 1.3.2). Vervolgens wordt de recentere ontwikkeling richting een ‘grondrechtenunie’ geschetst. De ontwikkeling is met het bindend worden van het Handvest van de grondrechten van de EU eind 2009 in een stroomversnelling geraakt (par. 1.3.3).

1.3.2 Van een economische naar een economische en sociale gemeenschap

Tot de jaren zeventig van de vorige eeuw was er, zoals gezegd, nog geen sprake van een communautair sociaal beleid. Dat werd niet nodig geacht op communautair niveau. De idee was dat sociaal beleid vooral een nationale aangelegenheid was, waarbij een Europees

¹² Preambule bij het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap.

'laissez faire' gepast was. Bovendien zou een goed functionerende gemeenschappelijke markt vanzelf tot sociale vooruitgang leiden.¹³

In de jaren zeventig meenden de Europese staatshoofden en regeringsleiders evenwel dat de tijd rijp was voor een socialer Europa, voor een gemeenschap met een menselijker gezicht. Tijdens de conferentie te Parijs in oktober 1972 verklaarden de Europese leiders dat "economische expansie geen doel op zichzelf vormt doch tot uitdrukking moet komen in een verbetering zowel van de kwaliteit van het bestaan als van de levensstandaard". Zij benadrukten dat een krachtige actie op sociaal gebied even belangrijk is als de verwezenlijking van de economische en monetaire unie.¹⁴

Belangrijke aanjagers voor deze nieuwe, sociale koers waren de economische recessie in die jaren en de grote ongelijkheden qua werkgelegenheid en welvaartsniveau, die nog altijd binnen de Gemeenschap bestonden. Ook bleken economische ontwikkelingen en sociale vooruitgang niet altijd hand in hand te gaan. Mede door de ontwikkeling van de gemeenschappelijke markt gingen ondernemingen steeds grootschaliger en vaker grensoverschrijdend werken, hetgeen aan werknemerszijde tot de vrees leidde dat werkgelegenheid eenvoudig kon worden verplaatst naar 'goedkope' Europese landen, waar de lonen en andere arbeidsvoorwaarden op een lager niveau lagen. De vrees was kortom dat de Europese economische integratie (en de daaruit voortvloeiende toename van het aantal internationale herstructureringen) tot *social dumping*¹⁵ zou leiden.

In deze periode startte de Europese Commissie daarom met haar sociale actieprogramma's, die waren gericht op "volledige en optimale werkgelegenheid, verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden en toenemende inschakeling van de sociale partners bij de economische en sociale besluitvorming van de Gemeenschap en van de werknemers bij de gang van zaken in de ondernemingen".¹⁶ Deze actieprogramma's vormden de opmaat voor een snelle uitbouw van het communautaire sociale recht via (vooral) richtlijnen, bijvoorbeeld op het gebied van gelijke behandeling van mannen en vrouwen (ten aanzien van onder andere arbeidsvoorwaarden en sociale zekerheid), veiligheid en gezondheid, collectief ontslag, insolventie van de werkgever en overgang van ondernemingen.¹⁷

Het Europese Hof van Justitie heeft met zijn *Defrenne*-arresten¹⁸ (met name *Defrenne II*) in de jaren zeventig van de vorige eeuw een belangrijke bijdrage geleverd aan deze ontwikkeling van een (vooral) economische gemeenschap naar een gemeenschap die naast economische ook sociale doelstellingen kent. Aanleiding voor het *Defrenne II*-arrest was een geschil tussen stewardess Gabrielle Defrenne en haar werkgeefster, de toenmalige Belgische luchtvaartmaatschappij Sabena. Defrenne vorderde vergoeding van de schade

13 Zie bijv. Barnard 2006, p. 5-8 en Watson 2009, 3.21-3.27.

14 Zie Resolutie van de Raad van 21 januari 1974 betreffende een sociaal actieprogramma, *PbEG* 1974, C 13/1.

15 Watson 2009, nr. 3.34.

16 *PbEG* 1974, C 13/1.

17 Barnard 2006, p. 9. Zie uitgebreid over deze ontwikkelingen Fuchs 2004, p. 155-176.

18 HvJ EG 25 mei 1971, 80/70 (*Defrenne I*); HvJ EG 8 april 1976, 43/75 (*Defrenne II*) en HvJ EG 15 juni 1978, 149/77 (*Defrenne III*).

die zij had geleden wegens ongelijke beloning van (vrouwelijke) stewardessen ten opzichte van mannelijk boordpersoneel, terwijl zij gelijke arbeid verrichtten.

Defrenne deed een beroep op het beginsel van gelijk loon voor gelijke arbeid, dat destijds was neergelegd in art. 119 EG-Verdrag (nu art. 157 VWEU). Aan de invoering van dit artikel lag primair een economische doelstelling ten grondslag: voorkomen moest worden dat arbeid zich verplaatste van lidstaten waar het beginsel van gelijk loon voor mannen en vrouwen al was ingevoerd (zoals destijds met name in Frankrijk het geval was), naar lidstaten waarin dat niet het geval was (bijvoorbeeld Italië en Nederland).¹⁹ Die laatste lidstaten zouden dan een oneigenlijk concurrentievoordeel hebben als gevolg van hun goedkope 'vrouwenarbeid'.²⁰ Deze economische doelstelling van art. 119 EG-Verdrag werd als volgt omschreven door A-G Lamothe in zijn Conclusie bij *Defrenne I*: "aan iedere poging tot 'social dumping' door tewerkstelling van vrouwelijke arbeidskrachten tegen een lagere beloning dan mannelijke arbeidskrachten wordt een halt toegevoerd, zodat het artikel de verwezenlijking bevordert van een der fundamentele doelstellingen van de gemeenschappelijke markt, namelijk de invoering van een regime waardoor wordt gewaarborgd dat 'de mededinging niet wordt vervalst'."²¹

In *Defrenne II* overwoog het Hof dat aan deze bepaling niet alleen een economische doelstelling ten grondslag ligt, maar "dat anderzijds deze bepaling de uitdrukking is van de sociale doelstellingen van de gemeenschap, die immers niet slechts een economische unie is, maar tevens (...) door gemeenschappelijk optreden de sociale vooruitgang en een voortdurende verbetering van de omstandigheden waaronder de volkeren van Europa leven en werken, moet verzekeren". Het sociale doel verkrijgt volgens het Hof "te meer nadruk" door de plaatsing van het artikel in het hoofdstuk betreffende de Sociale Politiek. Bovendien leidt het Hof vervolgens uit dit dubbele doel – economisch en sociaal – af dat het beginsel van gelijke beloning een der grondslagen van de gemeenschap is.²²

Dit arrest is van groot belang geweest voor de bestrijding van loondiscriminatie ten nadele van vrouwelijke werknemers, omdat hierin is bepaald dat deze belangrijke verdragsbepaling (thans art. 157 VWEU) rechtstreekse werking heeft en ook in horizontale verhoudingen (werknemer versus private werkgever) voor de nationale rechter kan worden ingeroepen.²³

In de hiernavolgende decennia ontwikkelt het sociale gezicht van de Gemeenschap zich steeds verder. Eerst dienden sociale maatregelen nog vooral als middel om de interne markt te realiseren, later werd sociaal beleid steeds meer een doel op zich. Een mijlpaal was het in 1992 (Verdrag van Maastricht²⁴) aangenomen Sociale Protocol betreffende de sociale politiek, waarin alle (destijds) twaalf lidstaten vaststelden, dat elf van hen, het

19 Conclusie A-G Lamothe bij HvJ EG 25 mei 1971, 80/70 (*Defrenne I*). Zie voorts bijv. Barnard 2006, p. 52.

20 Zie, in andere bewoordingen, *Defrenne II*, r.o. 9.

21 Conclusie A-G Lamothe bij HvJ EG 25 mei 1971, 80/70 (*Defrenne I*). De A-G wijst hierin ook al op de sociale doelstelling (en dus tweeledigheid) van het artikel.

22 *Defrenne II*, r.o. 10-12.

23 Zie hierover ook hoofdstuk 4. Zie over directe, verticale en horizontale werking van het EU-recht par. 1.5.3.

24 Verdrag betreffende de Europese Unie, ondertekend op 7 februari 1992 te Maastricht, in werking getreden per 1 november 1993 (*Trb.* 1992, 74).

Verenigd Koninkrijk uitgezonderd, “wensen voort te gaan op de weg die is ingeslagen met het Sociaal Handvest van 1989” (zie daarover hieronder). Die elf lidstaten deden dat op grond van de ‘Overeenkomst betreffende de sociale politiek’, welke aan het Protocol was gehecht. Op basis van dit Protocol en bijbehorende Overeenkomst zijn vervolgens vier arbeidsrechtelijke richtlijnen aangenomen: de richtlijnen inzake deeltijdarbeid (97/81/EG), ouderschapsverlof (96/34/EG), bewijslast (97/80/EG) en de Europese ondernemingsraad (94/45/EG). In 1997, toen de Labour Party aan de macht was gekomen in het Verenigd Koninkrijk, kwam er een einde aan dit ‘two-speed Europe’. Onder hun leiding wensten de Britten wel mee te doen aan de nieuwe, socialere koers van de EU.

De betreffende bepalingen werden, bij het Verdrag van Amsterdam,²⁵ geïntegreerd in het Verdrag en vormden de basis voor de huidige titel betreffende de *Sociale politiek* (zie nu Titel X van het VWEU).²⁶ Deze titel bevat een specifieke opdracht voor de EU tot het voeren van een sociaal beleid (art. 153), teneinde de in art. 151 genoemde sociale doelstellingen te realiseren. art. 153 VWEU geeft aan op welke gebieden de Unie specifieke regelingsbevoegdheid heeft, het gaat onder andere om veiligheid en gezondheid van werknemers, arbeidsvoorwaarden, sociale zekerheid, informatie en raadpleging van werknemers en de gelijkheid van mannen en vrouwen.

Bij het Verdrag van Amsterdam werd ook een specifieke titel inzake *Werkgelegenheid* ingevoerd (zie nu Titel IX van het VWEU).²⁷ Het ging om niets minder dan de lancering van een Europese *werkgelegenheidsstrategie* (ook bekend als EES: *European Employment Strategy*). De focus ligt niet langer primair op het gedeeltelijk harmoniseren van onderdelen van het arbeidsrecht van de lidstaten via EU-richtlijnen, maar is veel ruimer gericht op het verbeteren van het functioneren van de arbeidsmarkten van de lidstaten. Het bevorderen van de werkgelegenheid werd een “aangelegenheid van gemeenschappelijke zorg” (zie nu art. 146 lid 2 VWEU). Deze beleidswijziging hing niet alleen samen met de hoge werkloosheid die toen in veel EU-lidstaten heerste – men sprak van ‘welvaart zonder werk’ – maar ook met het steeds meer onderling vervlochten raken van het nationale sociale beleid en het economische beleid van de EU.²⁸ Voor het voeren van zulk beleid is een andere reguleringsmethode nodig, die later OMC (Open methode van Coördinatie) is genoemd.²⁹

Er wordt sindsdien een actief Europees arbeidsmarktbeleid gevoerd. In 2000 werd de *Lissabonstrategie* vastgesteld, waarin de Unie zichzelf als “nieuw strategisch doel” stelde: “de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te worden die

25 Verdrag van Amsterdam houdende wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen (...), ondertekend op 2 oktober 1997 te Amsterdam, in werking getreden per 1 mei 1999 (*Trb.* 1998, 11).

26 Zie de bij het Verdrag van Amsterdam (art. 2, nr. 22) gewijzigde artikelen 117-120 EG-Verdrag, toen overigens nog niet samengebracht onder een eigen titel (later wel, namelijk in Titel XI (art. 136-145) EG-Verdrag). Zie art. 2, nr. 58 Verdrag van Amsterdam voor de intrekking van het Protocol en de daaraan gehechte Overeenkomst betreffende de sociale politiek.

27 Destijds Titel VI A (art. 109N-109S), zie art. 2, punt 19 Verdrag van Amsterdam.

28 Lidstaten hebben steeds minder manoeuvreerruimte een eigen werkgelegenheidsbeleid te voeren, gelet op o.a. het gecoördineerde economische en monetaire beleid (de Unie is immers ook een economische en monetaire unie (EMU), zie art. 3 lid 4 VEU).

29 Zie par. 1.4.4.

in staat is tot duurzame economische groei met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang”.³⁰ Ook hier wordt OMC ingezet om de doelstellingen te bereiken. De coördinatie van het arbeidsmarktbeleid van de lidstaten was in het bijzonder gericht op het creëren van meer en kwalitatief betere banen, verhoging van de arbeidsparticipatie, flexibiliteit bevorderen zonder afbreuk te doen aan werkzekerheid (*flexicurity*), en het stimuleren van permanente educatie (‘levenslang leren’).³¹ De Lissabonstrategie is inmiddels opgevolgd door de in 2010 gelanceerde *EU-2020 strategie*.³² De EU-2020 strategie bouwt voort op die uit Lissabon, heeft eveneens een looptijd van tien jaar, en moet ervoor zorgen dat de Unie tegen 2020 de huidige crisis te boven komt.³³ Kerndoel is (nog steeds) het creëren van een economie met veel werkgelegenheid (gestreefd wordt naar 75% in 2020). Het accent ligt daarbij op kennis en innovatie en (nog steeds) op ‘employability’ van werknemers en verhoging van de arbeidsparticipatie. Bij deze strategieën zet de Unie geen ‘hard wetgevingsschut’ in, maar hanteert slechts ‘zachte sturing’; het zijn de lidstaten die deze beleidsdoelstellingen naar nationaal niveau moeten vertalen (zie par. 1.4.4).

Anno 2016 heeft de Europese Unie een duidelijk sociaal mandaat. Volgens de Commissie legt het primaire Unierecht zelfs een ‘*social mission*’ op de EU.³⁴ In het Werkingsverdrag is, naast verschillende specifieke rechtsgrondslagen voor optreden van de Unie op sociaal gebied (zie par 1.4), ook een verplichting tot ‘*sociale mainstreaming*’ opgenomen. De Unie moet bij de bepaling en uitvoering van haar beleid en optreden op elk gebied, steeds rekening houden met haar ‘sociale grondbeginselen’. Genoemd worden onder andere de eisen in verband met de bevordering van een hoog niveau van werkgelegenheid, de waarborging van een adequate sociale bescherming en de bestrijding van sociale uitsluiting (art. 9 VWEU).

Sinds het Verdrag van Lissabon (2009) stelt de Unie zich uitdrukkelijk tot doel een ‘sociale markteconomie’ tot stand te brengen met een groot concurrentievermogen én gericht op volledige werkgelegenheid en sociale vooruitgang (art. 3 lid 3 VEU). De Unie probeert sinds kort met nieuw elan deze economische en sociale doelstellingen met elkaar te verenigen, en wel door de (voorgenomen) oprichting van een “*Europese pijler voor sociale rechten*”.³⁵ Het initiatief is vooralsnog beperkt tot de lidstaten in de eurozone. Sociale doelstellingen als het realiseren van goed werkende en billijke arbeidsmarkten en socialezekerheidsstelsels in de lidstaten, worden als cruciaal aangemerkt voor het vermogen van de Unie om op wereldniveau te concurreren. Sociale en economische prestaties zijn twee zijden van dezelfde medaille, zo stelt de Commissie. De recente crisis heeft voor de eurozone geleerd dat een succesvol sociaal beleid ook essentieel is voor het slagen van de Economische en Monetaire Unie (EMU): “de EMU (kan) pas succesvol zijn wanneer de arbeidsmarkten en

30 Europese Raad Lissabon 23 en 24 maart 2000, *Conclusies van het voorzitterschap*, par. 5.

31 Zie bijv. *Geïntegreerde richtsnoeren voor groei en werkgelegenheid* (2005-2008), COM(2005)0141 def. (tussentijdse aanpassingen van de Lissabonstrategie).

32 Mededeling van de Commissie, *Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei*, COM(2010)2020 def. Zij werd vastgesteld tijdens Europese Raad van 17 juni 2010, op voorstel van de Commissie. Zie voorts *Conclusies van het voorzitterschap Europese Raad*, Brussel 17 juni 2010, EUCO 13/10.

33 COM(2010)2020 def., p. 27.

34 *Commission staff working document, The EU social acquis*, SWD(2016)50 final, p. 3.

35 Mededeling van de Commissie, *Lancering van een raadpleging over een Europese pijler van sociale rechten*, COM(2016)127 def. en Bijlage *Eerste voorlopige schets van een Europese pijler van sociale rechten*. De Commissie heeft daartoe in maart 2016 een publieke raadpleging gelanceerd.

socializekerheidsstelsels in alle lidstaten van de eurozone goed en rechtvaardig functioneren”.³⁶ De daarvoor benodigde rechten zijn volgens de Commissie al aanwezig in het bestaande Europees sociale acquis, de uitdaging is om deze daadwerkelijk toe te passen. De sociale pijler zal daarop voortbouwen. De drie hoofdthema's zijn: gelijke kansen en toegang tot de arbeidsmarkt (o.a. 'een leven lang leren'); billijke arbeidsvoorwaarden, waarbij een adequaat evenwicht tot stand moet worden gebracht tussen rechten en plichten van werknemers en werkgevers en tussen flexibiliteit en zekerheid; en adequate en houdbare sociale bescherming. De sociale pijler moet een referentiekader worden om de sociale prestaties van de deelnemende lidstaten en hun prestaties op het vlak van werkgelegenheid te monitoren en hervormingen op nationaal niveau te stimuleren.³⁷

1.3.3 Ontwikkeling richting een 'grondrechtenunie'

De Europese samenwerking is inmiddels uitgegroeid tot een Europese Unie die haar grondslag heeft in “de ondeelbare en universele waarden van menselijke waardigheid en van vrijheid, gelijkheid en solidariteit”, en die “de mens centraal stelt in haar optreden”.³⁸ De Unie streeft naast economische, ook sociale doelstellingen na en heeft sinds 1 december 2009 een eigen, bindende grondrechtencatalogus (het Handvest van de grondrechten van de EU), waarin belangrijke sociale grondrechten zijn neergelegd. Deze ontwikkeling wordt in deze paragraaf in vogelvlucht beschreven.

Jurisprudentie HvJ: een eigen rechtsorde ... behoeft grondrechtenbescherming

Vanaf begin jaren negentig van de vorige eeuw is voorzichtig een ontwikkeling ingezet richting een grondrechtengemeenschap. De zaadjes daarvoor waren echter al in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw geplant door het Hof van Justitie. Dat kan als volgt worden uitgelegd. Het Hof merkte begin jaren zestig in zijn jurisprudentie het gemeenschapsrecht aan als een 'nieuwe rechtsorde'³⁹ en een 'eigen rechtsorde'. In het beroemde *Costa/E.N.E.L.* uit 1964 overwoog het Hof:

“dat het E.E.G.-Verdrag, anders dan met gewone internationale verdragen het geval is, een eigen rechtsorde in het leven heeft geroepen, die bij de inwerkingtreding van het Verdrag in de rechtsorde der Lid-Staten is opgenomen en waarmede de nationale rechters rekening dienen te houden;

dat namelijk de Lid-Staten – door voor onbepaalde tijd een Gemeenschap op te richten, voorzien van eigen organen, van rechtspersoonlijkheid en handelingsbevoegdheid, (...) en in het bijzonder van praktische bevoegdheden (dit laatste ten gevolge van het feit dat de Staten hun bevoegdheden hebben ingeperkt of aan de Gemeenschap hebben overgedragen) – hun soevereiniteit, zij het op een beperkt terrein, hebben begrensd en

36 COM(2016)127 def., par. 2.2 en 2.3 (onder verwijzing naar *De voltooiing van de Europese economische en monetaire unie*, Verslag van (de vijf voorzitters:) Jean-Claude Juncker in samenwerking met Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi en Martin Schulz, juni 2015).

37 COM(2016)127 def., par. 2.4 t/m par. 3.1.

38 Preambule van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, *PbEU* 2010, C83/389. Zie ook art. 3 VEU.

39 HvJ EG 5 februari 1963, 26/62 (*Van Gend en Loos*).

derhalve een rechtsstelsel in het leven hebben geroepen, dat bindend is zowel voor hun onderdanen als voor henzelf”.⁴⁰

Het Hof leidde uit het EEG-Verdrag en de daarin voorziene “instelling van een gemeenschappelijke markt wier werkzaamheid de ingezetenen der Gemeenschap rechtstreeks betreft”, af “dat dit Verdrag meer is dan een overeenkomst welke slechts wederzijdse verplichtingen tussen de verdragsluitende mogendheden schept”.⁴¹ Het gemeenschapsrecht vormt daarom een autonome en directe bron van rechten en verplichtingen voor de lidstaten én hun burgers.⁴²

Binnen die nieuwe supranationale rechtsorde, welke berust op (onder andere) het beginsel van de rechtsstaat,⁴³ moest de bescherming van grondrechten natuurlijk wel gegarandeerd zijn. Dat verklaart waarom het HvJ al vrij vroeg in zijn jurisprudentie een communautaire grondrechtenbescherming heeft ontwikkeld.⁴⁴ Het Hof deed dat vanaf 1969 door fundamentele rechten die in belangrijke Europese en internationale rechtsinstrumenten erkenning hadden gevonden aan te merken als ‘algemene beginselen van gemeenschapsrecht’ (zie hierover par. 2.2).⁴⁵

Gemeenschapshandvest van de sociale grondrechten van de werkenden (1989)

Terwijl het sociale recht van de Gemeenschap gestaag werd uitgebouwd, begon zich langzamerhand ook een ontwikkeling richting een grondrechtengemeenschap af te tekenen. Een eerste mijlpaal in die ontwikkeling was de aanvaarding van het Gemeenschapshandvest van de sociale grondrechten van de werkenden in 1989 door elf van de destijds twaalf lidstaten (het Verenigd Koninkrijk onthield zijn goedkeuring).⁴⁶ Het Gemeenschapshandvest bevatte twaalf “sociale grondrechten van de werkenden”, bijvoorbeeld op het gebied van vrij verkeer, vrijheid van vereniging en collectief overleg, gelijke behandeling van mannen en vrouwen en medezeggenschap. Dit waren geen nieuwe grondrechten, maar het Handvest bekrachtigde “hetgeen op sociaal vlak reeds is verwezenlijkt, door het optreden van de lidstaten, de sociale partners en de Gemeenschap” en bevestigde de “sociale dimensie van de Gemeenschap”.⁴⁷ Het putte uit het van 1962 daterende Europese Sociaal Handvest van de Raad van Europa.⁴⁸

Het Gemeenschapshandvest was slechts een politieke verklaring, aanvankelijk zonder enige juridische status⁴⁹ en is ook niet bekend gemaakt in het Publicatieblad. Ondanks het ontbreken van bindende kracht vormde het Handvest wel een belangrijke basis voor de

40 HvJ EG 15 juli 1964, 6/64 (*Costa/E.N.E.L.*).

41 HvJ EG 5 februari 1963, 26/62 (*Van Gend en Loos*).

42 De Mol 2015, p. 19.

43 Zie nu art. 2 VEU en de tweede alinea van de preambule van het EU-Grondrechtenhandvest.

44 De Mol 2015, p. 19-20.

45 HvJ EG 12 november 1969, 29/69 (Stauder).

46 De Nederlandse tekst van het Gemeenschapshandvest (*Community Charter of fundamental social rights of worker*) is afgedrukt in SR 1990, p. 52-54.

47 Zie de preambule bij het Gemeenschapshandvest.

48 Zie hierover par. 2.2.3.

49 Later werd in art. 136 EG-Verdrag naar het Handvest verwezen (zie nu art. 151 VWEU), over de betekenis van die verwijzing voor de status van het Handvest werd verschillend gedacht. Zie daarover Peters 2006, p. 481-482.