

Prof. mr. F.J.L. Pennings  
Prof. mr. S.S.M. Peters

# Europees arbeidsrecht

*Zesde druk*

## VOORWOORD

In dit boek heeft, onder onze redactie, een team van deskundige auteurs de verschillende dimensies van het Europese arbeidsrecht beschreven. Onze doelstelling is de belangrijkste onderwerpen van het Europese arbeidsrecht diepgaand, maar tegelijkertijd toegankelijk te behandelen voor de beoogde doelgroep. Die doelgroep bestaat uit gevorderden op het terrein van het arbeidsrecht, in het bijzonder masterstudenten die het vak Europees arbeidsrecht volgen. Met het oog op hen hebben we getracht de omvang van het boek en de beschrijving van de verschillende onderwerpen beperkt te houden tot datgene wat in de regel tot het universitaire masteronderwijs behoort. Dat neemt niet weg dat het boek zich, mede door het uitgebreide notenapparaat met vele verwijzingen naar literatuur en jurisprudentie, uitstekend leent voor verdere studie en ook voor gevorderde arbeidsrechtjuristen zeer bruikbaar is.

Deze zesde druk is een grondige herziening ten opzichte van de vorige druk. Vele ontwikkelingen sinds de vorige druk, zoals nieuwe regelgeving, jurisprudentie en beleid, gaven daartoe aanleiding. Bedoelde ontwikkelingen hebben ook geleid tot een aangepaste opzet van verschillende hoofdstukken, vooral die over gelijke behandeling, flexibele arbeid en sociale grondrechten. In een geheel nieuw hoofdstuk wordt ingegaan op de recent aangenomen richtlijnen die de arbeidsvoorwaarden van werknemers kunnen beïnvloeden, zoals betreffende de proeftijd, scholing en de regeling van oproeparbeid. Ook de minimumloonrichtlijn komt aan de orde, evenals de mogelijkheden om arbeidsvoorwaarden collectief af te spreken door en voor zelfstandigen.

Aan deze zesde druk hebben verschillende nieuwe auteurs meegewerkt.

Wij hebben, tezamen met Teun Jaspers, ook de redactie gevormd van het boek *European Labour Law* (Intersentia, 2024), dat met een internationaal team van auteurs geschreven is. Dat boek en het onderhavige handboek hebben een eigen inhoud, waaronder verschillen in de bespreking van de doorwerking in nationale rechtsordes. Wel hebben sommige auteurs van dit boek zich laten inspireren door onze internationale tegenhanger.

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

Utrecht, Groningen juni 2026

Frans Pennings  
Saskia Peters

# INHOUDSOPGAVE

## **Voorwoord / V**

## **Afkortingen / XVII**

## HOOFDSTUK 1

### **Europees arbeidsrecht – een inleiding / 1**

*Frans Pennings en Saskia Peters*

- 1.1 Inleiding / 1
- 1.2 De ontwikkeling van sociaal beleid in de Europese Unie / 2
  - 1.2.1 De oprichting van de EEG in 1957 / 2
  - 1.2.2 De invoering van sociale maatregelen in de jaren zeventig / 3
  - 1.2.3 De introductie van wetgevende bevoegdheden op sociaal terrein in de jaren negentig / 4
  - 1.2.4 Stagnatie in Europese sociale politiek in de eerste twee decennia van de 21e eeuw / 5
  - 1.2.5 De Europese Sociale Pijler van 2017: een nieuw elan / 9
- 1.3 Instrumenten voor EU sociale politiek / 11
  - 1.3.1 Inleiding / 11
  - 1.3.2 De wetgevende bevoegdheden van de Unie / 12
    - 1.3.2.1 Bevoegdheidstoedeling en soort bevoegdheid / 12
    - 1.3.2.2 Het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel / 13
  - 1.3.3 Arbeidsrechtelijke Uniewetgeving: vorm en rechtsbasis / 14
    - 1.3.3.1 Vorm van de wetgeving en specifieke kenmerken voor arbeidsrecht / 14
    - 1.3.3.2 Het belang van een adequate rechtsbasis / 17
  - 1.3.4 Andere reguleringsmethoden, met name de OMC / 22
  - 1.3.5 Het Handvest van Grondrechten in de Europese Unie / 23
- 1.4 Handhaving en verwezenlijking van EU-arbeidsrecht / 24
  - 1.4.1 Inleiding / 24
  - 1.4.2 Handhaving door de Europese Arbeidsautoriteit / 25
  - 1.4.3 Het Hof van Justitie en verwezenlijking van EU-arbeidsrecht / 26
    - 1.4.3.1 De inbreukprocedure / 26
    - 1.4.3.2 De prejudiciële procedure / 27
  - 1.4.4 De leerstukken van richtlijnconforme interpretatie en directe werking / 29
    - 1.4.4.1 Richtlijnconforme interpretatie / 29
    - 1.4.4.2 Directe werking van Unierecht / 32
  - 1.4.5 Staatsaansprakelijkheid / 34

- 1.4.6 Tot slot / 35
- 1.5 Het werknemersbegrip in het EU-arbeidsrecht / 36
  - 1.5.1 De term 'werknemer' in het Verdrag / 36
    - 1.5.1.1 De bepaling over het vrije verkeer van werknemers / 36
    - 1.5.1.2 De bepaling over gelijk loon voor mannen en vrouwen / 38
    - 1.5.1.3 Mededinging en cao's / 38
  - 1.5.2 De term 'werknemer' in richtlijnen van sociale politiek / 39
    - 1.5.2.1 Richtlijnen met een definitie van 'werknemer' / 39
    - 1.5.2.2 Richtlijnen zonder definitie van 'werknemer' / 39
    - 1.5.2.3 Richtlijnen waarin voor het werknemersbegrip wordt aangesloten bij het nationale recht / 40
    - 1.5.2.4 De generatie richtlijnen na aanname van de Sociale Pijler / 41
    - 1.5.2.5 Conclusies over het werknemersbegrip / 42
- 1.6 Conclusies over het karakter van het Europese arbeidsrecht / 43

## HOOFDSTUK 2

### **Sociale grondrechten / 45**

*Frans Pennings en Saskia Peters*

- 2.1 Inleiding / 45
- 2.2 De ontwikkeling van (sociale) grondrechten binnen de EU / 45
- 2.3 Het Handvest van de Grondrechten van de EU / 48
  - 2.3.1 Inleiding / 48
  - 2.3.2 Reikwijdte, uitleg en werking van het Handvest / 51
    - 2.3.2.1 Voorwaarden voor toepassing van het Handvest / 51
    - 2.3.2.2 Geen nieuwe bevoegdheden / 54
    - 2.3.2.3 Respect voor grondrechten in verdragen van andere organisaties en nationale grondwetten / 54
    - 2.3.2.4 Beperkingen / 54
    - 2.3.2.5 Het belang van de formulering van de Handvestbepalingen / 57
    - 2.3.2.6 Horizontale werking / 59
  - 2.4 De inhoud van het Handvest / 64
    - 2.4.1 Titel I. Waardigheid / 64
    - 2.4.2 Titel II. Vrijheden / 65
      - 2.4.2.1 De eerbiediging van het privéleven en het recht op databescherming / 65
      - 2.4.2.2 Het recht van vergadering en vereniging / 68
      - 2.4.2.3 Het recht te werken / 68
      - 2.4.2.4 Vrijheid van ondernemerschap / 71
    - 2.4.3 Titel III. Gelijkheid / 74
      - 2.4.3.1 Gelijkheid en verbod van discriminatie / 74
      - 2.4.3.2 Gelijke kansen voor mannen en vrouwen / 76
    - 2.4.4 Titel IV. Solidariteit / 77
      - 2.4.4.1 Informatie en raadpleging / 77
      - 2.4.4.2 Recht op collectieve onderhandelingen en op collectieve actie / 78
      - 2.4.4.3 Bescherming bij ongerechtvaardigd ontslag / 81

- 2.4.4.4 Rechtvaardige en billijke arbeidsomstandigheden en -voorwaarden / 82
- 2.4.4.5 Sociale zekerheid en bijstand / 85
- 2.4.4.6 Kinderarbeid / 87
- 2.4.4.7 Bescherming van beroeps- en gezinsleven / 87
- 2.5 Conclusies met betrekking tot het Handvest van de grondrechten / 87
- 2.6 Toetreding van de EU tot het EVRM / 89

### HOOFDSTUK 3

#### **Vrij verkeer, detachering en toepasselijk recht / 93**

##### *Mijke Houwerzijl*

- 3.1 Inleiding / 93
- 3.2 Invoering en doel van het vrije verkeer van werknemers / 94
  - 3.2.1 Uitwerking in wetgeving en rechtspraak / 94
  - 3.2.2 Van faciliteren naar stimuleren / 94
  - 3.2.3 Negatieve beeldvorming / 95
- 3.3 EU-werknemerschap / 96
  - 3.3.1 Gemeenschappelijke rechtsbegrippen / 97
  - 3.3.2 Reële en daadwerkelijke arbeid / 97
  - 3.3.3 Bezigheid van economische aard / 99
  - 3.3.4 Grensoverschrijdend element / 100
- 3.4 Algemene uitzonderingen / 101
  - 3.4.1 Beoordelingsmarge voor lidstaat / 101
  - 3.4.2 Individuele beoordeling / 101
  - 3.4.3 Begrenzing / 102
- 3.5 De overheidsexceptie / 102
  - 3.5.1 Functioneel begrip / 102
  - 3.5.2 Uitwerking / 103
- 3.6 Toegang tot de arbeidsmarkt: reis- en verblijfsrechten / 104
  - 3.6.1 De Verblijfsrichtlijn / 104
  - 3.6.2 Vier gradaties / 105
  - 3.6.3 Verblijfsrecht werkzoekende / 106
  - 3.6.4 Behoud van status EU-werknemer / 106
- 3.7 Gelijke behandeling met nationale werknemers / 107
  - 3.7.1 Fundamenteel rechtsbeginsel / 107
  - 3.7.2 Sociale voordelen / 109
  - 3.7.3 Sportactiviteiten en het belemmeringsverbod / 111
- 3.8 Uitoefening van verleende rechten / 113
- 3.9 Vormen van grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit / 114
  - 3.9.1 Inleiding / 114
  - 3.9.2 Vijf vormen van grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit / 114
- 3.10 Vaststelling van het toepasselijke arbeidsrecht / 115
  - 3.10.1 Inleiding / 115
  - 3.10.2 Uitgangspunten / 116
  - 3.10.3 Het gewoonlijk werkland nader beschouwd / 117

|         |                                                                                    |
|---------|------------------------------------------------------------------------------------|
| 3.10.4  | Andere aanknopingspunten / 118                                                     |
| 3.10.5  | Rome I en verschillende vormen van arbeidsmobiliteit / 119                         |
| 3.10.6  | Bijzonder dwingend recht heeft voorrang / 120                                      |
| 3.10.7  | Verband tussen Rome I en de Detacheringsrichtlijn / 121                            |
| 3.11    | Detachering van werknemers / 122                                                   |
| 3.11.1  | Onderscheid tussen detachering en vrij verkeer van werknemers / 122                |
| 3.11.2  | Status aparte en het verblijfsrecht van gedetacheerde werknemers / 123             |
| 3.11.3  | Arbeidsrechtelijke positie van gedetacheerde werknemers / 124                      |
| 3.11.4  | Cao-stelsels en ruimte voor loonconcurrentie bij detachering / 126                 |
| 3.11.5  | Rechtsontwikkeling in reactie op haperende handhaving en afkalvend draagvlak / 127 |
| 3.11.6  | Doel en inhoud van de (herziene) Detacheringsrichtlijn / 129                       |
| 3.11.7  | Personele werkingssfeer / 129                                                      |
| 3.11.8  | 'Oneerlijke praktijken' en schijnconstructies / 131                                |
| 3.11.9  | Materiële werkingssfeer / 132                                                      |
| 3.11.10 | Transparantievereisten en vergelijking van arbeidsvoorwaarden / 134                |
| 3.11.11 | Ketenaansprakelijkheid voor lonen en nationale controlemaatregelen / 135           |
| 3.12    | Vaststelling van het toepasselijke socialezekerheidsrecht / 136                    |
| 3.12.1  | Inleiding / 136                                                                    |
| 3.12.2  | Doel en coördinatieprincipes / 137                                                 |
| 3.12.3  | Personele werkingssfeer / 139                                                      |
| 3.12.4  | Materiële werkingssfeer / 140                                                      |
| 3.12.5  | Aanwijsregels: hoofdregel / 141                                                    |
| 3.12.6  | Aanwijsregels: uitzonderingen / 142                                                |
| 3.12.7  | Detachering nader beschouwd / 144                                                  |
| 3.12.8  | Verordening 883/04 versus Verordening 492/11 / 147                                 |
| 3.12.9  | Verordening 883/04 versus Rome I / 147                                             |
| 3.13    | De Europese Arbeidsautoriteit / 149                                                |

## HOOFDSTUK 4

### **Gelijke behandeling / 151**

*Anja Eleveld*

|         |                                                                 |
|---------|-----------------------------------------------------------------|
| 4.1     | Inleiding / 151                                                 |
| 4.1.1   | Totstandkoming van het gelijkebehandelingsrecht / 151           |
| 4.1.2   | Opzet van het hoofdstuk / 152                                   |
| 4.2     | Bronnen van het gelijkebehandelingsrecht / 153                  |
| 4.2.1   | Primaire rechtsbronnen / 153                                    |
| 4.2.1.1 | Het EU-Handvest / 153                                           |
| 4.2.1.2 | Bepalingen uit het VEU en VWEU / 154                            |
| 4.2.2   | Secundaire rechtsbronnen (gelijkebehandelingsrichtlijnen) / 155 |
| 4.2.3   | Relatie met het discriminatieverbod in het EVRM / 156           |
| 4.2.4   | Implementatie in het Nederlandse recht / 156                    |
| 4.3     | Personele werkingssfeer / 157                                   |
| 4.4     | Directe en indirecte discriminatie / 157                        |
| 4.4.1   | De definitie van directe discriminatie / 158                    |

|         |                                                                                 |     |
|---------|---------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 4.4.2   | De definitie van indirecte discriminatie /                                      | 158 |
| 4.4.3   | Associatieve discriminatie /                                                    | 159 |
| 4.4.4   | De vergelijkingsvraag /                                                         | 160 |
| 4.4.5   | Onderscheid tussen directe en indirecte discriminatie niet altijd even scherp / | 162 |
| 4.5     | Andere vormen van discriminatie. /                                              | 163 |
| 4.5.1   | Intimidatie /                                                                   | 163 |
| 4.5.2   | Opdracht tot discrimineren /                                                    | 164 |
| 4.5.3   | Weigeren van een redelijke aanpassing /                                         | 164 |
| 4.6     | Toegelaten uitzonderingen bij directe discriminatie /                           | 165 |
| 4.6.1   | Wezenlijke beroepsvereisten /                                                   | 165 |
| 4.6.2   | Positieve actie /                                                               | 167 |
| 4.6.3   | Art. 2 lid 5 Richtlijn 2000/78 /                                                | 169 |
| 4.6.4   | Specifieke uitzonderingen voor geslacht, leeftijd en handicap /                 | 170 |
| 4.7     | Objectieve rechtvaardiging /                                                    | 171 |
| 4.8     | Thema's van materieel gelijkebehandelingsrecht: geslacht /                      | 172 |
| 4.8.1   | De discriminatiegrond van geslacht /                                            | 172 |
| 4.8.2   | Materiële werkingssfeer /                                                       | 172 |
| 4.8.3   | Gelijke beloning /                                                              | 173 |
| 4.8.3.1 | Het loonbegrip /                                                                | 173 |
| 4.8.3.2 | Indirect discriminerende beloningsvoorwaarden /                                 | 174 |
| 4.8.3.3 | Paarsgewijze vergelijking /                                                     | 175 |
| 4.8.3.4 | Loontransparantie /                                                             | 176 |
| 4.8.4   | Zwangerschapsdiscriminatie /                                                    | 177 |
| 4.8.4.1 | Gelijke behandeling in wisselwerking met de Zwangerschapsrichtlijn /            | 178 |
| 4.8.4.2 | Gelijke behandeling in wisselwerking met de Werk-privé-balansrichtlijn /        | 179 |
| 4.9     | Thema's van materieel gelijkebehandelingsrecht: ras en etnische afstamming /    | 180 |
| 4.9.1   | De discriminatiegrond van ras /                                                 | 180 |
| 4.9.2   | Afbakening van ras, etnische afstamming en nationaliteit /                      | 181 |
| 4.9.3   | Algemene racistische uitlatingen en toegang tot de arbeid /                     | 182 |
| 4.10    | Thema's van materieel gelijkebehandelingsrecht: godsdienst of overtuiging /     | 182 |
| 4.10.1  | De discriminatiegrond van godsdienst /                                          | 182 |
| 4.10.2  | Hoofddoeken en neutraliteitsvoorschriften /                                     | 183 |
| 4.10.3  | Religieuze feestdagen /                                                         | 184 |
| 4.11    | Thema's van materieel gelijkebehandelingsrecht: handicap /                      | 185 |
| 4.11.1  | De discriminatiegrond van handicap /                                            | 185 |
| 4.11.2  | Afbakening van handicap en ziekte /                                             | 186 |
| 4.11.3  | Vergelijking binnen de groep /                                                  | 187 |
| 4.11.4  | Ontslag van de gehandicapte werknemer /                                         | 187 |
| 4.12    | Thema's van materieel gelijkebehandelingsrecht: leeftijd /                      | 188 |
| 4.12.1  | De discriminatiegrond van leeftijd /                                            | 188 |
| 4.12.2  | Pensioenontslag /                                                               | 189 |
| 4.12.3  | Aftopping van ontslagvergoedingen /                                             | 190 |
| 4.12.4  | Maximale leeftijdsgrenzen bij werving en selectie /                             | 192 |
| 4.12.5  | Arbeidsvoorwaarden bij aanstelling jonge werknemers /                           | 192 |
| 4.13    | Thema's van materieel gelijkebehandelingsrecht: seksuele geaardheid /           | 193 |

- 4.13.1 De discriminatiegrond van seksuele geaardheid / 193
- 4.13.2 Algemene homofobe uitlatingen en toegang tot de arbeid / 194
- 4.13.3 Niet verlengen van een opdrachtovereenkomst / 194
- 4.13.4 Arbeidsvoorwaarden gekoppeld aan burgerlijke staat / 195
- 4.14 Handhaving van het gelijkebehandelingsrecht / 195
- 4.14.1 Individuele handhaving / 196
- 4.14.2 Bewijslast / 197
- 4.14.3 Institutionele handhaving / 198
- 4.15 Tot slot / 199

## HOOFDSTUK 5

### **Arbeidsvoorwaarden / 201**

*Frans Pennings*

- 5.1 Inleiding / 201
- 5.2 Richtlijn 2019/1152 betreffende transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden / 202
- 5.2.1 Relatie tot Pijler en rechtsgrond / 202
- 5.2.2 De verplichtingen van de Richtlijn en de implementatie ervan door Nederland / 203
- 5.2.3 Definiëring van de personenkring / 203
- 5.2.4 De verplichting werknemers informatie te geven / 205
- 5.2.5 Maximale duur van de proeftijd / 205
- 5.2.6 Recht op kosteloze deelname aan verplichte opleidingen / 205
- 5.2.7 Beperking verbod op nevenwerkzaamheden / 207
- 5.2.8 Terugdringen van flexibele arbeid en onvoorspelbaarheid / 208
- 5.3 Richtlijn 2022/2041 betreffende toereikende minimumlonen in de EU / 209
- 5.3.1 Relatie tot Pijler en rechtsgrond / 209
- 5.3.1.1 Relatie tot de Pijler / 209
- 5.3.1.2 De houding van de sociale partners / 210
- 5.3.1.3 Rechtsbasis voor de Richtlijn en procedure voor het Hof / 210
- 5.3.1.4 Subsidiariteitsbeginsel / 211
- 5.3.1.5 De vrees voor de gevolgen van de Richtlijn bij landen met alleen een cao-stelsel / 211
- 5.3.2 De implementatieprocedure in Nederland / 212
- 5.3.3 Personenkring / 213
- 5.3.4 De bepalingen betreffende wettelijke minimumlonen / 213
- 5.3.4.1 De richtlijnbevestigingen en beoordeling door het Hof van Justitie in zaak C-19/23 / 213
- 5.3.4.2 De implementatie van de normen door Nederland / 215
- 5.4 Mededingingsrecht en tariefafspraken / 218
- 5.4.1 Arbeidsvoorwaarden in cao's in strijd met mededingingsrecht? / 218
- 5.4.2 Collectieve overeenkomsten over arbeidsvoorwaarden voor personen zonder arbeidsovereenkomst / 219
- 5.4.2.1 FNV Kiem / 219
- 5.4.2.2 De Richtsnoeren van de Europese Commissie / 220
- 5.5 Tot slot / 223

## HOOFDSTUK 6

### **Flexibele arbeid / 225**

*Nuna Zekić*

- 6.1 Inleiding / 225
- 6.2 Totstandkoming en rechtsbasis van de 'flexrichtlijnen' / 226
- 6.3 Deeltijdwerk / 228
  - 6.3.1 Personele werkingssfeer / 228
  - 6.3.2 Het discriminatieverbod bij de arbeidsvoorwaarden / 229
  - 6.3.3 Pro-rata-beginsel / 231
  - 6.3.4 Bevordering van deeltijdwerk / 232
- 6.4 Tijdelijk werk / 233
  - 6.4.1 Personele werkingssfeer / 233
  - 6.4.2 Het discriminatieverbod bij de arbeidsvoorwaarden / 234
  - 6.4.3 Het misbruikverbod bij opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd / 238
    - 6.4.3.1 Objectieve redenen voor vernieuwing van tijdelijk contracten / 238
    - 6.4.3.2 Beperking van duur en/of aantal van tijdelijke contracten / 240
    - 6.4.3.3 'Opeenvolgende' overeenkomsten / 241
  - 6.4.4 Handhaving en non-regressie / 241
- 6.5 Uitzendwerk / 242
  - 6.5.1 Doel en personele werkingssfeer / 242
  - 6.5.2 Gelijke behandeling / 244
  - 6.5.3 Misbruik van uitzendwerk / 245
  - 6.5.4 Bevordering van uitzendwerk / 247
  - 6.5.5 Belemmeringsverbod en medezeggenschap / 248
- 6.6 Oproepwerk / 248
- 6.7 Platformwerk / 251
- 6.8 Tot slot / 254

## HOOFDSTUK 7

### **Collectief onderhandelen en stakingsrecht / 257**

*Teun Jaspers en Miriam Kullmann*

- 7.1 Inleiding / 257
- A. Collectieve onderhandelingen op EU-niveau / 258**
- 7.2 De Europese sociale dialoog / 258
  - 7.2.1 Ontwikkeling en betekenis van de Europese sociale dialoog / 258
  - 7.2.2 Instelling en vormen van de sociale dialoog op EU-niveau / 261
  - 7.2.3 Partijen, representativiteit en toegang tot de procedure / 262
  - 7.2.4 Procedures en rechtsgevolgen van de sociale dialoog / 265
    - 7.2.4.1 Praktijk en huidige stand van de mederegeling door sociale partners / 265
    - 7.2.4.2 Autonome overeenkomsten / 267
    - 7.2.4.3 Procedure van tenuitvoerlegging van raamovereenkomsten / 268

|           |                                                                              |
|-----------|------------------------------------------------------------------------------|
| 7.2.5     | Europese sociale dialoog in perspectief / 270                                |
| 7.3       | Transnationale bedrijfsakkoorden / 271                                       |
| <b>B.</b> | <b>Vakbondsrechten in het EU-recht / 273</b>                                 |
| 7.4       | Inhoud en bronnen van vakbondsrechten / 273                                  |
| 7.4.1     | Inhoud van de vakbondsrechten / 273                                          |
| 7.4.2     | Betekenis van internationale verdragen inzake vakbondsrechten in de EU / 274 |
| 7.4.3     | Het recht van vereniging / 275                                               |
| 7.4.4     | Het recht op collectieve onderhandelingen / 276                              |
| 7.4.4.1   | De Raad van Europa / 277                                                     |
| 7.4.4.2   | De Europese Unie / 278                                                       |
| 7.5       | Beperkte EU-wetgevende bevoegdheid en spanningen met ander Unierecht / 279   |
| 7.6       | Het recht op collectieve acties / 281                                        |
| 7.6.1     | Bronnen en bevoegdheidskader / 281                                           |
| 7.6.2     | Reikwijdte van het recht op collectieve actie / 283                          |
| 7.6.3     | Erkenning van het grondrecht en voorwaarden voor beperkingen / 285           |
| 7.6.3.1   | De benadering van het Hof van Justitie / 285                                 |
| 7.6.3.2   | Legitiem doel / 287                                                          |
| 7.6.3.3   | Evenredigheidsbeginsel: geschikt en noodzakelijk / 288                       |
| 7.6.4     | Conclusie / 290                                                              |

## HOOFDSTUK 8

### **Herstructurering / 293**

*Anne Pieter van der Mei en Herman Voogsgeerd*

|       |                                                                             |
|-------|-----------------------------------------------------------------------------|
| 8.1   | Inleiding / 293                                                             |
| 8.2   | Collectief ontslag / 294                                                    |
| 8.2.1 | Inleiding / 294                                                             |
| 8.2.2 | Het begrip 'collectief ontslag' / 295                                       |
| 8.2.3 | De verplichtingen van de werkgever / 299                                    |
| 8.3   | Overgang van onderneming / 300                                              |
| 8.3.1 | Inleiding / 300                                                             |
| 8.3.2 | Werknemersbegrip / 301                                                      |
| 8.3.3 | Overgang van een onderneming als gevolg van een overeenkomst of fusie / 303 |
| 8.3.4 | Overgang van onderneming / 305                                              |
| 8.3.5 | Overheid / 311                                                              |
| 8.3.6 | Insolventie / 312                                                           |
| 8.3.7 | Behoud van rechten / 314                                                    |
| 8.3.8 | Ontslagbescherming / 317                                                    |
| 8.3.9 | Medezeggenschap / 318                                                       |
| 8.4   | Insolventie van de werkgever / 320                                          |
| 8.4.1 | Inleiding / 320                                                             |
| 8.4.2 | Werkingsfeer en definities / 320                                            |
| 8.4.3 | Werknemersbescherming / 322                                                 |
| 8.4.4 | Bedrijfspensioenen ex-werknemers / 323                                      |
| 8.4.5 | Grensoverschrijdende gevallen / 324                                         |

HOOFDSTUK 9

**Medezeggenschap / 325**

*Nicola Gundt en Marcus Meyer-Erdmann*

- 9.1 Inleiding / 325
- 9.2 Historisch kader / 326
  - 9.2.1 Minimale harmonisatie van medezeggenschap op nationaal niveau / 326
  - 9.2.2 Arbeidsrechtelijke medezeggenschap in 'Europese ondernemingen' / 326
  - 9.2.3 Vennootschapsrechtelijke medezeggenschap (werknemersparticipatie) / 328
- 9.3 Grondslag van het Europese medezeggenschapsrecht / 329
- 9.4 Kernwaarden van het medezeggenschapsrecht / 329
  - 9.4.1 Geest van samenwerking / 329
  - 9.4.2 Geheimhouding / 330
- 9.5 Kernbegrippen in het medezeggenschapsrecht / 331
  - 9.5.1 Inleiding / 331
  - 9.5.2 Informatie: begrip, omvang en tijdstip / 331
    - 9.5.2.1 Omvang informatieplicht / 332
    - 9.5.2.2 Tijdig / 334
  - 9.5.3 Raadpleging: begrip, omvang en tijdstip / 334
    - 9.5.3.1 Omvang raadplegingsplicht / 335
    - 9.5.3.2 Tijdig / 336
- 9.6 De Europese Ondernemingsraad / 337
  - 9.6.1 Inleiding / 337
  - 9.6.2 Onderneming/Concern met communautaire dimensie / 337
  - 9.6.3 Verplichting voor het hoofdbestuur / 338
  - 9.6.4 De procedure voor de instelling van de EOR / 338
  - 9.6.5 De overeenkomst omtrent de instelling van de EOR / 340
  - 9.6.6 De subsidiaire voorschriften: het referentiekader voor onderhandelingen / 340
  - 9.6.7 De bevoegdheden van de EOR: transnationale kwesties / 343
  - 9.6.8 Verhouding EOR – lokale ondernemingsraad / 344
  - 9.6.9 De IRP / 345
- 9.7 De Europese Venootschap/Societas Europaea (SE) / 345
  - 9.7.1 Inleiding / 345
  - 9.7.2 Medezeggenschap bij de SE / 345
  - 9.7.3 Knelpunten / 348
- 9.8 Medezeggenschap bij grensoverschrijdende transacties / 349
  - 9.8.1 Grensoverschrijdende fusies (Richtlijn 2017/1132) / 350
  - 9.8.2 Grensoverschrijdende omzettingen en afsplitsingen (Richtlijn 2019/2121 (Mobiliteitsrichtlijn)) / 351
- 9.9 Handhaving en sancties / 355
  - 9.9.1 Handhaving / 355
  - 9.9.2 Sancties / 356

**HOOFDSTUK 10**

**Arbeidsomstandigheden en arbeidstijden / 359**

*Jan Popma en Willemijn Roozendaal*

- 10.1 Inleiding / 359
- 10.2 Europees arbeidsomstandighedenrecht / 361
  - 10.2.1 Algemene beginselen / 361
  - 10.2.2 Zorgplicht / 363
  - 10.2.3 Algemene preventieprincipes / 365
  - 10.2.4 Risico-evaluatie / 366
  - 10.2.5 Participatie werknemers(vertegenwoordigers) / 367
  - 10.2.6 Arbodiensten en deskundige werknemers / 368
  - 10.2.7 Verplichtingen van werknemers / 369
- 10.3 Dochterrichtlijnen en Framework Agreements / 370
  - 10.3.1 Arbeidsplaatsen / 371
  - 10.3.2 Beeldschermwerk / 372
  - 10.3.3 Chemische en biologische agentia / 373
  - 10.3.4 Bijzondere groepen werknemers / 379
  - 10.3.5 Framework Agreements / 382
- 10.4 Arbeidstijden / 384
  - 10.4.1 Inleiding / 384
  - 10.4.2 Doelstelling en toepassingsgebied van de Arbeidstijdenrichtlijn / 388
  - 10.4.3 Het begrip 'arbeidstijd' / 389
  - 10.4.4 Materiële normen / 391
  - 10.4.5 Afwijkingen en uitzonderingen / 392
  - 10.4.6 Vakantie / 394
  - 10.4.7 Variabele arbeidstijden / 398
  - 10.4.8 Tussenbeschouwing / 399
- 10.5 Handhaving / 400
  - 10.5.1 De arbeidsinspectie en IAO-verdrag 81 / 401
  - 10.5.2 Europese afstemming (SLIC) / 402
  - 10.5.3 Rechten van werknemers(vertegenwoordigers) / 403
  - 10.5.4 Strafrechtelijke of civielrechtelijke handhaving / 403
- 10.6 Nabeschouwing / 404

**Lijst van auteurs / 407**

**Literatuur / 409**

**Jurisprudentieregister / 437**

**Trefwoordenregister / 451**

# Europees arbeidsrecht – een inleiding

*Frans Pennings en Saskia Peters*

## 1.1 Inleiding

Het nationale arbeidsrecht wordt voor een belangrijk deel gevormd of beïnvloed door EU-recht. Zo zijn de bepalingen over gelijke behandeling, arbeidstijden, medezeggenschap en overgang van onderneming voor het overgrote deel gevormd door Europees recht. Als een bepaling ter implementatie van een Europese richtlijn is opgenomen in Nederlandse wetgeving, houdt de relevantie van het Europese arbeidsrecht echter niet op. Het blijft immers van belang voor de interpretatie van de implementatiewet en vanwege jurisprudentie over de geïmplementeerde regeling. Ook andere onderdelen van het Europese recht zijn van belang. Het is daarom essentieel om het Nederlandse arbeidsrecht steeds te zien in samenhang met het EU-recht.

We zullen in dit boek voornamelijk EU-arbeidsrecht bespreken. Er zijn ook andere binnen Europa ontwikkelde internationale bronnen, namelijk van de Raad van Europa. Dat zijn het Europees Sociaal Handvest (ESH) en het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). De term 'Europees arbeidsrecht' gebruiken we, als gezegd, hier voor het EU-arbeidsrecht.

Ook mondiale organisaties zoals de Verenigde Naties produceren arbeidsrechtelijke normen. We noemen hier de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO, of, in het Engels, ILO), de in sociale normen gespecialiseerde organisatie van de VN, met meer dan 200 arbeidsrechtelijke verdragen, bijvoorbeeld op het gebied van de vrijheid van vakvereniging en het recht op collectief onderhandelen.

Nationale rechters kunnen normen uit de instrumenten van de Raad van Europa of de IAO toepassen, bijvoorbeeld omdat het Europese arbeidsrecht de betreffende kwestie niet of minder krachtig regelt. Normen uit deze verdragen kunnen ook van belang zijn voor de interpretatie van het Europese arbeidsrecht. Soms verwijzen EU-regelingen en ook het Hof van Justitie ernaar,<sup>1</sup> al gebeurt het nog steeds maar in bescheiden mate.<sup>2</sup>

De primaire rechtsbronnen van Europese arbeidsrecht zijn het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Beide verdragen hebben dezelfde rechtskracht (zie art. 1 VEU en VWEU).

1 Bijv. in de preambule van het Handvest van de Grondrechten van de EU, in de preambule van de Arbeidstijdenrichtlijn (Richtlijn 2003/88) en in HvJ EG 18 december 2007, C-341/05 (*Laval*). Zie ook P. Herzfeld Olsson, 'The ILO Acquis and the EU Labour Law', in: M. Rönmar (ed.), *Labour Law, Fundamental Rights and Social Europe*, Hart 2011, p. 27-55.

2 C. O'Cinneide, 'The European Social Charter and EU labour law', in: A. Bogg, C. Costello & A. Davies (eds.), *Research Handbook on EU labour Law*, Edward Elgar 2016, p. 191-216.

De term ‘arbeidsrecht’ komt in het primaire Unierecht slechts één keer voor,<sup>3</sup> maar de Unie houdt zich er in ruime zin mee bezig en gebruikt dan termen als ‘maatregelen van sociaal beleid’ of ‘sociale politiek’, waaronder onderwerpen vallen als arbeidsvoorwaarden, arbeidsomstandigheden, medezeggenschap, gelijke behandeling, ontslag, sociale zekerheid en bestrijding van sociale uitsluiting. We zullen ook aandacht besteden aan sociaal beleid in ruime zin in dit boek, maar de aandacht gaat vooral naar EU-regels die van invloed zijn op arbeid in dienstbetrekking, waaronder ook sociale zekerheid. De meer beleidsmatige kant van het Europese arbeidsrecht (Europese werkgelegenheidsstrategie, sociale dialoog etc.) komt niet in een apart hoofdstuk aan de orde, maar wordt in verschillende hoofdstukken behandeld.

In par. 1.2 wordt de ontwikkeling beschreven van een economische gemeenschap (EEG) naar de huidige Europese Unie – een Unie die bevoegdheden heeft om sociale maatregelen te treffen. Deze paragraaf bespreekt de externe en interne factoren die deze bevoegdheden beïnvloed hebben.

De bevoegdheid van de EU tot regelgevend optreden en de typen van wetgevende en andere instrumenten op arbeidsrechtelijk gebied komen aan de orde in par. 1.3, evenals de kaders die hierbij gelden, zoals het Handvest van de Grondrechten. In par. 1.4 staan de verwezenlijking en de handhaving van het EU-recht centraal. Omdat het essentieel is te weten welke personen beschermd worden door EU-wetgeving besteden we aparte aandacht in par. 1.5 aan het Europese werknemersbegrip. Het hoofdstuk wordt afgerond met een korte beschouwing over karakteristieken van het Europese arbeidsrecht (par. 1.6).

## **1.2 De ontwikkeling van sociaal beleid in de Europese Unie**

### **1.2.1 De oprichting van de EEG in 1957**

De belangrijkste doelstelling van de Europese samenwerking was oorspronkelijk een economische: de oprichters wilden door middel van de instelling van een gemeenschappelijke markt tot economische vooruitgang van de – destijds zes<sup>4</sup> – deelnemende landen komen. Tot de kernonderdelen van de Europese Economische Gemeenschap behoorden daarom, naast een douane-unie en een gemeenschappelijk landbouwbeleid, de vier ‘verkeersvrijheden’: het vrije verkeer van personen, diensten, goederen en kapitaal.

Een belangrijk onderdeel van de gemeenschappelijke markt – nu ‘interne markt’ genoemd – is een gemeenschappelijke arbeidsmarkt. Om die te realiseren moest ook het vrije verkeer van werknemers worden gegarandeerd. Werknemers moesten aan de slag kunnen in lidstaten waar werk voor hen was, zonder te worden belemmerd door werkvergunningen en dergelijke. Hiervan profiteerden niet alleen werknemers, maar ook werkgevers, die zo eenvoudiger het benodigde personeel konden aantrekken. Het vrije verkeer van werknemers, destijds neergelegd in art. 48 EEG-Verdrag, heeft ook een belangrijke sociale dimensie: werknemers mogen niet op grond van hun nationaliteit worden gediscrimineerd en dus geen slechtere arbeidsvoorwaarden hebben dan werknemers van de lidstaat waar ze werken. Deze bepaling beoogt de sociale stelsels van de ontvangende lidstaten te beschermen, die onder druk zouden komen te staan indien werkgevers buitenlandse werknemers tegen goedkope voorwaarden in dienst konden

<sup>3</sup> Zie art. 156 VWEU.

<sup>4</sup> België, Duitsland, Frankrijk, Italië, Luxemburg en Nederland.

nemen (zie over de problematiek van social dumping ook hoofdstuk 3). Maar de bepaling heeft ook als neveneffect dat buitenlandse werknemers vaak betere arbeidsvoorwaarden krijgen dan wanneer dit discriminatieverbod niet had bestaan.

Een sociaal recht was wel te vinden in het inmiddels beroemde art. 119, dat bepaalt dat iedere lidstaat de toepassing van het beginsel van gelijke beloning voor mannelijke en vrouwelijke werknemers voor gelijke arbeid verzekert (inmiddels art. 157 VWEU). De Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) had namelijk aan een groep van deskundigen gevraagd na te gaan of verschillen in arbeidskosten tussen de toekomstige leden van de EEG een obstakel vormden voor vrijere markten en of een vrijere markt meer afstemming van sociale politiek vereiste.<sup>5</sup> De experts zagen maar weinig problemen voor de concurrentieverhoudingen als gevolg van verschillen in loonkosten. Verstoring van concurrentie kon echter wel het gevolg zijn naar de mate waarin het beginsel van gelijk loon in de landen wordt toegepast, omdat in sommige landen goedkopere arbeid door vrouwen mogelijk was, en in andere niet.<sup>6</sup> Frankrijk en België waren destijds immers al gebonden aan IAO-Verdrag 100 over gelijke beloning van mannen en vrouwen. Dit was aanleiding om art. 119 op te nemen in het verdrag. Ook bleek uit het rapport dat er verschillen waren in werkgeverskosten voor betaalde vakantie.<sup>7</sup> In het EEG-Verdrag werd opgenomen dat de lidstaten ernaar streven de bestaande gelijkwaardigheid van de bepalingen omtrent betaalde vakantie te handhaven (nu art. 158 VWEU).<sup>8</sup>

Concurrentieverstoringen zouden overigens ook op andere sociale beleidsterreinen kunnen ontstaan. Frankrijk had daarom voorgesteld om de EEG de bevoegdheid te geven om de gehele arbeids- en sociale wetgeving van de lidstaten te harmoniseren.<sup>9</sup> De andere oprichters van de EEG wilden de inrichting van sociale stelsels echter in eigen hand houden. Als compromis werd art. 117 EEG-Verdrag aangenomen, dat de overtuiging uitdrukte dat sociale vooruitgang vanzelf zou worden gerealiseerd door de werking van de gemeenschappelijke markt en de in het Verdrag neergelegde procedures. Het voorzag niet zelf in bevoegdheden om de levensstandaard en arbeidsvoorwaarden te verbeteren.

### 1.2.2 De invoering van sociale maatregelen in de jaren zeventig

In de jaren zeventig vonden de Europese staatshoofden en regeringsleiders evenwel de tijd rijp voor sociale maatregelen op Europees niveau.<sup>10</sup> Belangrijke redenen hiervoor waren de economische recessie in die jaren en de grote ongelijkheden qua werkgelegenheid en welvaartsniveau in de Gemeenschap. Door de ontwikkeling van de gemeenschappelijke markt gingen ondernemingen steeds grootschaliger en vaker grensoverschrijdend werken. Dit leidde tot de vrees bij de bevolking dat de gemeenschappelijke markt zou leiden tot verplaatsing van werkgelegenheid naar Europese landen met goedkopere arbeid. Sociale politiek werd dus nodig geacht om de gemeenschappelijke markt aanvaardbaar te houden voor de bevolking.

5 *Report of the Group of experts on social aspects of the European Economic co-operation*, Geneve, ILO, 1956, (Ohlin-report).

6 Ohlin-report, p. 65; zie ook de tabellen op p. 151.

7 Ohlin-report, p. 156.

8 De A-G verwijst hier ook naar bij zijn conclusie bij HvJ EG 25 mei 1971, 80/70 (*Defrenne I*), onder I.

9 Toentertijd stond de ontwikkeling van de sociale zekerheid nog in de kinderschoenen (zie voor een tabel over werkgeverspremies, Ohlin-report, p. 153).

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

De Europese Commissie ontwikkelde zogenoemde 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'.<sup>11</sup> Ook werden richtlijnen aangenomen, onder andere op het gebied van gelijke behandeling van mannen en vrouwen (bij arbeidsvoorwaarden en sociale zekerheid), veiligheid en gezondheid, collectief ontslag, insolventie van de werkgever en overgang van ondernemingen. Met deze richtlijnen werd in de jaren zeventig belangrijke vooruitgang geboekt bij de ontwikkeling van Europese arbeidswetgeving.

Ook de jurisprudentie van het Hof van Justitie droeg bij aan de groei van de sociale dimensie. Dat geldt in het bijzonder voor de *Defrenne*-arresten<sup>12</sup> met betrekking tot art. 119 EEG-Verdrag (nu art. 157 VWEU). Zoals we zagen in par. 1.2.1 lag primair een economische doelstelling ten grondslag aan dit artikel. In het *Defrenne II*-arrest overwoog het Hof echter dat 'deze bepaling (ook) 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 Hof leidde uit dit dubbele doel – economisch en sociaal – af dat het beginsel van gelijke beloning een der grondslagen van de Gemeenschap is.<sup>13</sup> Daarnaast overwoog het Hof dat uit deze dubbele doelstelling volgt dat deze verdragsbepaling rechtstreekse werking heeft en ook in horizontale verhoudingen (werknemer versus private werkgever) voor de nationale rechter kan worden ingeroepen.<sup>14</sup> Door het toekennen van horizontale directe werking aan deze verdragsbepaling maakte deze jurisprudentie haar veel effectiever.

### 1.2.3 De introductie van wetgevende bevoegdheden op sociaal terrein in de jaren negentig

De bereidheid van de lidstaten om Europese sociale wetgeving aan te nemen bleef echter beperkt en aangezien veel verdragsbepalingen eenparigheid van stemmen vereisten voor het aannemen van richtlijnen, verliep de vooruitgang traag. In de ontwerpfase van het Verdrag van Maastricht (1992) werd daarom voorgesteld om meer bevoegdheden te creëren, maar er kon geen consensus daarover worden bereikt. Om uit deze impasse te komen werd door elf van de twaalf lidstaten – het Verenigd Koninkrijk deed niet mee – een Protocol betreffende de sociale politiek ondertekend, waaraan een *Overeenkomst betreffende de sociale politiek* was gehecht. De Overeenkomst breidde de bevoegdheden van de Gemeenschap op het gebied van het arbeidsrecht aanzienlijk uit en kende ook een rol toe aan de sociale partners in het wetgevingsproces van de Gemeenschap. Het Verenigd Koninkrijk deed echter niet mee, vandaar dat wel gesproken werd van 'het Europa van de twee snelheden'. Er werden op basis van deze Overeenkomst vier arbeidsrechtelijke richtlijnen aangenomen: de richtlijnen inzake deeltijdarbeid (97/81/EG), ouderschapsverlof (96/34/EG), bewijslast in geval van discriminatie op grond van geslacht (97/80/EG) en de Europese ondernemingsraad (94/45/EG).

11 PbEG 1974, C 13/1.

12 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*).

13 HvJ EG 8 april 1976, 43/75 (*Defrenne II*), r.o. 10-12.

14 Zie over verticale en horizontale directe werking van het EU-recht par. 1.4.4.2.

Noemenswaardig is ook de introductie van het Europese burgerschap door het Verdrag van Maastricht van 1992 (zie nu art. 20-25 VWEU). Dit is een belangrijke ontwikkeling, aangezien hiermee vastgelegd werd dat de Europese Unie niet alleen relevant is voor economisch actieve personen (werknemers en zelfstandigen), maar ook voor andere. Economisch niet-actieve personen verkregen een recht op vrij verkeer en de mogelijkheid om ook andere EU-rechten in te roepen. Het EU-recht staat voor deze laatste groep echter meer beperkingen toe op de uitoefening van het recht op vrij verkeer en gelijke behandeling (zie hoofdstuk 3).

Het Verdrag van Maastricht introduceerde ook een bepaling die de mogelijkheden kan beperken om arbeidswetgeving aan te nemen. Volgens het in het Verdrag opgenomen subsidiariteitsbeginsel (nu art. 5 lid 3 VEU) mag de EU alleen wetgevend optreden indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kunnen worden bereikt. Telkens wanneer een voorstel voor een maatregel van sociaal beleid wordt gedaan, moet de Commissie daarom toelichten waarom ze van oordeel is dat de lidstaten de doelstelling niet voldoende kunnen bereiken zonder EU-optreden. De introductie van dit beginsel weerspiegelde de destijds groeiende weerstand van sommige lidstaten tegen sociale wetgeving op basis van de open normen van het verdrag. Een van de redenen daarvoor was dat lidstaten steeds meer de effecten van concurrentie uit andere lidstaten en uit derde landen (mondialisering) begonnen te ervaren en vreesden dat gebondenheid aan allerlei Europese arbeidsrechtsregels nadelig zou zijn voor hun concurrentiekracht.

Om het Europees sociaal beleid toch verder te kunnen ontwikkelen, werd een alternatief instrument ontwikkeld: de Open Methode van Coördinatie (OMC). Deze methode hield *niet* in dat richtlijnen werden gebruikt om onderdelen van nationaal arbeidsrecht dwingend te harmoniseren, maar werden lidstaten gestimuleerd om sociaal beleid te voeren, in eerste instantie op het terrein van de werkgelegenheid. Aan OMC-werkgelegenheid ligt wel een verdragsbepaling ten grondslag: het bevorderen van de werkgelegenheid is een 'aangelegenheid van gemeenschappelijke zorg' (nu art. 146 lid 2 VWEU). Deze OMC komt er in de kern op neer dat de lidstaten aan de Europese Commissie verslag uitbrengen over hun werkgelegenheids-situatie en dat de Commissie hun vervolgens richtsnoeren geeft om de doelstellingen van het werkgelegenheidsbeleid te bereiken. Zie verder par. 1.3.4.

In 1997, toen het Verenigd Koninkrijk weer een Labourregering had, kwam er een einde aan het two-speed Europe. De bepalingen uit de Overeenkomst betreffende de sociale politiek die bevoegdheden voor het treffen van sociale maatregelen gaven, werden opgenomen in het Verdrag van Amsterdam (1997); later zouden ze deel gaan uitmaken van de titel betreffende Sociale politiek (nu Titel X VWEU). Deze titel bevat een specifieke opdracht voor de EU tot het voeren van een sociaal beleid. Art. 153 VWEU bepaalt op welke gebieden de Unie specifieke regelingsbevoegdheden heeft, waaronder veiligheid en gezondheid van werknemers, arbeidsvoorwaarden, sociale zekerheid, informatie en raadpleging van werknemers en gelijkheid van mannen en vrouwen (zie par. 1.3.3.2).

## **1.2.4     *Stagnatie in Europese sociale politiek in de eerste twee decennia van de 21e eeuw***

In de eerste twee decennia van deze eeuw waren er een paar ontwikkelingen die negatieve invloed hadden op het Europese sociaal beleid.

Een daarvan was dat veel meer werknemers uit lidstaten met lage lonen door hun werkgevers werden tewerkgesteld in lidstaten met hogere lonen. Ze kwamen dus niet in dienst van werkgevers in de hogere-loon-landen, in welk geval de gelijkloonbepaling van art. 45 VWEU zou moeten worden toegepast. De ontwikkeling was nu dat de werkgevers gebruikmaakten van het vrije verkeer van diensten, in het kader waarvan ze hun werknemers 'meenamen'. Daarbij was van belang dat in 1996 de Detacheringsrichtlijn (Richtlijn 96/71) was aangenomen, die voor het gastland (het land waarnaar werknemers gedetacheerd worden) de mogelijkheden om zijn arbeidswetgeving op te leggen aan de buitenlandse dienstverlener aanzienlijk beperkte. Zo mocht het gastland buitenlandse dienstverleners alleen verplichten om het *minimumloon* van het gastland te betalen aan hun werknemers (en dus niet het cao-loon). Bovendien mocht dat alleen als aan bepaalde eisen voldaan was – het minimumloon moest geregeld zijn in de wet of in een algemeen verbindend verklaarde, of daarmee vergelijkbare, cao. Het effect hiervan liet zich vooral voelen na de toetreding in 2004 van lidstaten die voorheen een centraal geplande economie hadden (landen in Midden- en Oost-Europa). Deze nieuwe lidstaten stonden aan het begin van de opbouw van hun markteconomieën en hadden vaak als belangrijkste middel export van goedkope arbeidskrachten. Als ze alleen de – lagere – lonen hoefden te betalen die volgens hun eigen wetgeving verschuldigd waren, konden hun ondernemingen een groot concurrentievoordeel behalen ten opzichte van ondernemingen uit de oude lidstaten. Vandaar het belang voor hen van de Detacheringsrichtlijn, die de toepassing van het arbeidsrecht van het gastland sterk beperkte. Het effect ervan was echter verzet tegen de buitenlandse werknemers in de gaststaten (Our jobs for our people), en zorgen over hun arbeidsvoorwaarden ('uitbuiting').

De richtlijn vormt ook de achtergrond van het bekende *Laval*-arrest,<sup>15</sup> een tweede belangrijke factor voor het toenmalige pessimisme over mogelijkheden voor Europees sociaal beleid. Het arrest betrof collectieve acties die Zweedse vakbonden hadden georganiseerd tegen een Letse onderneming die in Zweden werkzaamheden uitvoerde en daarvoor werknemers had meegenomen uit Letland. Zij vielen onder een Letse cao, en de onderneming weigerde een overeenkomst te sluiten met de Zweedse bouwvakbond om de Zweedse bouw-cao van toepassing te verklaren. De Zweedse vakbond blokkeerde de bouwplaats, zodat niet meer geleverd kon worden. Hiertegen begon Laval een procedure, omdat deze acties zijn recht op vrij verkeer van diensten aantastten.<sup>16</sup>

Het Hof van Justitie, dat prejudiciële vragen kreeg voorgelegd, overwoog dat het recht op collectieve actie een fundamenteel recht is. Als toetsingskader hanteerde het evenwel de vraag of er een rechtvaardigingsgrond was voor het beperken van het vrije verkeer van diensten door de acties. Belangrijk hierbij was de interpretatie van het Hof van art. 3 lid 7 Detacheringsrichtlijn. Dit luidt dat lid 1-6 van dit artikel geen beletsel vormen voor de toepassing van arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden die gunstiger voor de werknemers zijn. Het Hof oordeelde dat het opleggen van hogere arbeidsvoorwaarden alleen geoorloofd was voor het zendende land; de arbeidsvoorwaarden die het gastland volgens de Detacheringsrichtlijn mag en moet opleggen vormen echter zowel het minimum als het maximum. In deze benadering eisten de bonden iets wat in strijd was met de Richtlijn, hetgeen niet geoorloofd was. Op de interpretatie van het Hof van art. 3 lid 7 is wel de nodige kritiek gekomen, omdat daarmee veel ruimte werd gelaten voor social dumping.

<sup>15</sup> HvJ EG 18 december 2007, C-341/05 (*Laval*).

<sup>16</sup> Zie voor een overzicht van de gebeurtenissen ook C. Woolfson & J. Sommers, 'Labour Mobility in Construction: European implications of the Laval un Partneri Dispute with Swedish Labour', *EJIR* 12(1) 2006, p. 49-69.

In de benadering van het Hof moet het gebruik van het grondrecht van collectieve acties steeds worden afgewogen tegen economische belangen. Dat was een belangrijke afwijking van het denken over het recht op staking als een fundamenteel recht, dat dominant is in het arbeidsrecht. Zie verder hoofdstuk 7.

In deze zaak was ook van belang dat het Zweedse arbeidsrecht (en van andere Noordse landen)<sup>17</sup> in sterke mate gebaseerd is op onderhandelingen tussen werkgevers en vakbonden. In deze landen bestaat consensus dat er maar weinig ruimte moet zijn voor wettelijk arbeidsrecht. Ook is er geen stelsel van algemeen verbindend verklaarde cao's. Dat betekent dat in dit stelsel het niet mogelijk is om een minimumloon, wettelijk of op cao-niveau, op te leggen dat voldoet aan de voorwaarden van de Richtlijn. Voor Zweden en andere Noordse landen is wijziging van hun stelsel erg problematisch, omdat het bestaande stelsel een essentiële factor is voor een heel hoge organisatiegraad (aan zowel werknemers- als werkgeverszijde). Dat leidt tot een zekere patstelling, waardoor een aantal problemen met inkomende detachering is blijven bestaan, omdat ook van de andere mogelijkheden die de Detacheringsrichtlijn biedt (zoals een verklaring dat een bepaalde cao voor alle ondernemingen in een bepaalde sector geldt) geen gebruik kan worden gemaakt.

Het *Laval*-arrest heeft geleid tot een zeer uitgebreide literatuur over de verhouding tussen sociale en economische rechten in de EU.<sup>18</sup> Een belangrijk element hierin is dat in het EU-recht het recht op collectieve acties niet erg sterk geformuleerd is. In het Handvest van de grondrechten (zie par. 1.3.5 hierna), bepaalt art. 28 dat de werkgevers en werknemers of hun respectieve organisaties, *overeenkomstig het Gemeenschapsrecht en de nationale wetgevingen en praktijken*, het recht hebben om op de passende niveaus collectief te onderhandelen en collectieve arbeidsovereenkomsten te sluiten en om, in geval van belangenconflicten, collectieve acties te ondernemen ter verdediging van hun belangen, met inbegrip van staking. De verwijzing naar het Gemeenschapsrecht in deze bepaling maakt dat de inperking van dit recht door verwijzing naar economische rechten nog steeds mogelijk is. In het Verdrag is bovendien de bevoegdheid om regels te treffen over stakingsrecht expliciet uitgezonderd (art. 153 lid 5 VWEU). Dat maakt dat het Hof in zijn toets of stakingen geoorloofd zijn, vertrekt vanuit het vrije verkeer van diensten en onderzoekt of dat mag worden beperkt, in plaats dat het nagaat welke rechtvaardigingsgronden er zouden zijn om het recht op staking te beperken.

Na het *Laval*-arrest zijn er geen nieuwe zaken voor het Hof geweest waarin het recht op collectieve actie getoetst is. Wel heeft het arrest nog steeds invloed, aangezien vakbonden, als ze acties ondernemen waarbij (mogelijk) buitenlandse dienstverleners betrokken zijn, zich bewust zullen zijn van aansprakelijkheidsclaims die op deze jurisprudentie kunnen worden gebaseerd.<sup>19</sup>

Overigens heeft de jurisprudentie van het Hof in sommige landen ook voor werknemers mogelijk gunstige effecten gehad. In Estland, dat weinig inkomende detachering heeft en daarom geen problemen met beperkingen van collectieve acties, werden als gevolg van de overwegingen in *Laval* de rechten van vakbonden en het recht op staking juist sterker vastgelegd. De wetgeving van dit land werd aangepast om onder andere het recht op collectieve actie vast

17 Dit zijn Denemarken, Finland, IJsland, Noorwegen en Zweden.

18 Zie bijv. M. Freedland & J. Prassl (eds.), *Viking, Laval and Beyond*, Hart 2014; voor een overzicht over de literatuur, C. Barnard, 'The calm after the storm: time to reflect on EU (labour) law scholarship following the decisions in *Viking* and *Laval*', in: A. Bogg et al. (eds.), *Research Handbook on EU Labour Law*, Edward Elgar 2016, p. 337-362.

19 Freedland & Prassl 2014. Zie ook Barnard 2016, p. 348, die enkele zaken noemt waarin dit het geval was.

te leggen.<sup>20</sup> Ook leidde het arrest in sommige zendende landen ertoe dat hun nationale rechters beter de loonbepalingen gingen handhaven die van toepassing waren op dienstverleners die vanuit hun landen werknemers detacheerden.<sup>21</sup>

Aangezien de bepaling dat alleen het minimumloon mocht worden opgelegd de arbeidsmarktpositie van sommige groepen werknemers in de oude lidstaten kon aantasten, begon na de eeuwwisseling een lobby, met Nederland in de hoofdrol, voor een wijziging van de Richtlijn, zodat gelijke arbeidsvoorwaarden konden worden opgelegd.<sup>22</sup> Na zeer uitgebreide discussies, waarbij vooral landen uit Oost- en West-Europa tegenover elkaar kwamen te staan, werd de Detacheringsrichtlijn in 2018 herzien – waardoor onder bepaalde voorwaarden gelijk loon voor gedetacheerde werknemers vereist is (zie verder hoofdstuk 3). Na het aannemen van de Herzene Richtlijn startte een aantal lidstaten een procedure bij het Hof van Justitie waarin ze stelden dat het subsidiariteitsbeginsel geschonden was, maar het Hof gaf hun geen gelijk (zie par. 1.3.3.2).

Daarmee zien we dat er wel wijzigingen mogelijk zijn in de verhoudingen tussen de lidstaten en de inhoud van sociale politiek. Het is overigens goed om ons te realiseren dat tegen 'sociaal Europa' verschillend aangekeken kan worden. Zo vonden de nieuwe lidstaten het asociaal van de oude lidstaten dat zij niet van hun (in feite enige) concurrentievoordeel gebruik mochten maken.<sup>23</sup> Blijft echter staan dat concurrentie op arbeidsvoorwaarden tussen de EU-lidstaten onvermijdelijk gaat leiden tot vermindering van het niveau van lonen en sociale bescherming, zodat, in ieder geval op langere termijn, gelijke behandeling essentieel is. Met de ontwikkeling van de economieën in de nieuwe lidstaten is de spanning inmiddels kleiner geworden,<sup>24</sup> maar het is wel gebleken dat grote ongelijkheden tussen lidstaten het erg moeilijk maken om sociale politiek te voeren.<sup>25</sup>

Een laatste factor die we hier vermelden die een terugslag voor sociaal Europa betekende vormden de economische crisis die in 2008 begon en de reacties daarop. De crisis leidde tot ingrijpende bezuinigingsmaatregelen, ook onder druk van de EU en internationale instanties (IMF), om onder meer de arbeidskosten te verlagen. In sommige lidstaten werden de lonen en

20 T. Evas, 'Estonia', in: M. Freedland & J. Prassl (ed.), *Viking, Laval and Beyond*, Hart 2014, p. 148.

21 Evas 2014. Terwijl de erkenning van deze fundamentele vakbondsrechten voor de 'oude' lidstaten niet echt nieuw was, was dat anders in lidstaten die eerder onder het Sovjetregime stonden. In dat regime waren vakbonden en werkgevers niet onafhankelijk van de staat.

22 Lodewijk Asscher (de toenmalige Minister van Sociale Zaken) & D. Goodhart, 'Code Oranje voor vrij werkverkeer binnen EU', *Volkscrant* 17 augustus 2013.

23 N. Reich, 'Free movement v Social Rights in an enlarged Union', *German Law Journal* 2008, p. 125. De Duitse hoogleraar Reich was ten tijde van het schrijven van dit artikel als gasthoogleraar verbonden aan de universiteit van Tartu, Estland, en daarmee vertrouwd met de discussies aldaar.

24 De spanning is nu wel nog te zien bij de sociale zekerheid, waarin al sinds 2016 een voorstel ligt ter wijziging van de Coördinatieverordening. Sommige nieuwe lidstaten houden dit tegen omdat ze zich ertegen verzetten dat ze aan zwaardere eisen moeten gaan voldoen voor ze een verklaring mogen afgeven dat de gedetacheerde werknemer onder hun socialezekerheidsstelsel (met bijbehorende lagere premies) blijft vallen. Nederland en een paar andere 'oude' lidstaten zijn op hun beurt tegen de wijziging vanwege verlenging van de exportperiode van werkloosheidsuitkeringen, die vooral ten gunste zou komen aan werknemers uit de nieuwe lidstaten die werkloos worden in een 'oude' lidstaat en dan naar hun land van oorsprong terugkeren (F. Pennings, 'The discussion on the revision of the coordination rules of unemployment benefits – a battlefield between East and West', 22(2) *European Journal of Social Security* 2020, p. 148-162; zie ook hoofdstuk 3).

25 Zie voor een analyse van de factoren die het voeren van sociale politiek moeilijk maakten in deze periode ook P. Pochet, 'Twenty years of the publication "Social policy in the European Union", what have we learned?', in B. Vanhercke, D. Ghailani & S. Spasova (eds.), *Social policy in the European Union 1999-2019: the long and winding road*, ETUI 2020, p. 13-36.

andere arbeidsvoorwaarden ingrijpend verlaagd om de euro te redden en ook cao's werden soms gedwongen opengebroken.<sup>26</sup> Deze maatregelen waren niet vastgelegd in Europese arbeidsrechtelijke regels, maar werden afgedwongen door vertegenwoordigers van de EU. Ze hadden in de praktijk veel invloed en hebben bijgedragen aan een groter pessimisme en scepsis over de sociale dimensie van de EU.

### 1.2.5 De Europese Sociale Pijler van 2017: een nieuw elan

Het pessimisme dat sterk gevoed was door de eurocrisis was een belangrijke reden voor de Europese Commissie om het verbleekte sociale gezicht van de EU weer wat kleur te geven. Ze deed in 2017 een aanbeveling met de naam 'Europese Pijler van Sociale Rechten'.<sup>27</sup> De aanbeveling kreeg extra gewicht omdat zij ook werd afgekondigd en ondertekend door de Raad van de EU en het Europees Parlement.<sup>28</sup> De Pijler bevat 20 beginselen en rechten die essentieel zijn voor eerlijke en goed functionerende arbeidsmarkten en socialezekerheidsstelsels. Het is voornamelijk een bevestiging van beginselen en rechten die al aanwezig zijn in de EU en in het internationale juridische acquis, maar ze zijn wel ambitieuzer geformuleerd. Er zijn ook enkele nieuwe beginselen toegevoegd, zoals het recht van zelfstandigen op adequate sociale bescherming.

De aanbeveling zelf geeft geen bevoegdheid voor wetgevende maatregelen; de bestaande bevoegdheden (zoals art. 153 VWEU) moeten hiervoor gebruikt worden. In het bij de Pijler gepresenteerde werkplan is een heel programma opgenomen met initiatieven om de Pijler uit te werken.<sup>29</sup> Dat kan op verschillende wijzen gebeuren, o.a. door richtlijnen, aanbevelingen van de Commissie, overeenkomsten van de sociale partners, eventueel aangevuld met subsidies uit de sociale fondsen van de EU. De stand van zaken wordt steeds geactualiseerd op de website van de Europese Commissie.<sup>30</sup>

De Pijler heeft ertoe geleid dat een 'Sociaal Europa' weer op de EU-agenda staat en dat er een voorzichtig optimisme is over de doortastende wijze waarop tot dusver het programma is uitgevoerd.<sup>31</sup>

Een van de wetgevende resultaten is Richtlijn 2019/1158 betreffende het evenwicht tussen werk en privéleven voor ouders en mantelzorgers. Een andere is Richtlijn 2019/1152 betreffende transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden; deze verlangt onder meer dat lidstaten ervoor zorgen dat werkgevers over een aantal essentiële aspecten van de arbeidsrelatie schriftelijke informatie verschaffen aan de werknemer, bijv. over de dagen en uren waarop een werknemer met een afroepcontract mogelijk moet werken (daarbuiten is de werknemer daartoe niet verplicht). Ook bevat de Richtlijn bepalingen over nevenwerkzaamheden, proeftijd en scholing. Zie ook hoofdstuk 5.

26 Zie A. Koukiadaki, 'The legacy of the economic crisis for labour law in Europe', in: A. Bogg e.a. (ed.), *Research Handbook on EU Labour Law*, Edward Elgar 2016, p. 64-88.

27 COM(2017)251.

28 Aanbeveling (EU) 2017/761.

29 Zie (in een recentere versie): *The European Pillar of Social Rights Action Plan*, COM/2021/102.

30 Zie over de Pijler o.a. S. Sabato & F. Corti, "The times they are a-changing"? The European Pillar of social rights from debates to reality check', in: B. Vanhercke et al. (eds.), *Social policy in the European Union: State of play 2018*, Brussel 2018, p. 51-70.

31 P. Copeland, 'A social assessment of the first von der Leyen Commission (2019-2024)', in: S. Sabato, D. Ghailani & S. Spasova (eds.), *Social policy in the European Union: state of play 2024, Social Europe amidst the security and competitiveness paradigms*, ETUI 2025.

Te noemen is ook Richtlijn (EU) 2024/2831 betreffende de verbetering van de arbeidsvoorwaarden bij platformwerk (Platformrichtlijn). Deze verplicht onder andere lidstaten om passende en effectieve procedures te hebben om na te gaan of er een arbeidsverhouding is conform hun nationale recht en de rechtspraak van het Hof. De Richtlijn bevat ook een bepaling over rechtsvermoedens, waarmee hij beoogt ertoe bij te dragen dat platformwerkers het toepasselijke nationale arbeidsrecht kunnen invoeren. De Richtlijn oefent hiermee op het nationale arbeidsrecht een invloed uit die in eerdere decennia moeilijk voorstelbaar was.

Men kan zich afvragen hoe dit type maatregelen zich verhoudt tot de subsidiariteitstoets (die geïntroduceerd is in par. 1.2.3). In de voorbereidende stukken voor de Platformrichtlijn is hieraan, zoals vereist door Verdrag en protocol aandacht besteed. De Commissie betoogt dat rechtszekerheid over de status van een platformwerker (werknemer of zelfstandige) van belang is omdat platforms vaak grensoverschrijdend werken.<sup>32</sup> Dan is voor de vaststelling van het toepasselijke socialezekerheidsrecht relevant welke status men heeft (zie hoofdstuk 3). Ook wijst de Commissie erop dat lidstaten terughoudend kunnen zijn met het vaststellen van strengere regels of de strikte handhaving van bestaande arbeidsnormen omdat zij met elkaar concurreren. Toch zijn deze regels nodig, gelet op de opdracht in onder andere art. 3 VEU om de levensomstandigheden te verbeteren. Nationale maatregelen alleen kunnen daarom niet volstaan om de kerndoelstellingen van het EU-Verdrag te verwezenlijken, aldus de Commissie.

In het oorspronkelijke voorstel voor de Platformrichtlijn waren de bepalingen over de rechtsvermoedens wel scherper geformuleerd dan die uiteindelijk de besprekingen in de Raad hebben overleefd. Het lijkt erop dat lidstaten zich momenteel veel sterker richten op het afzwakken van voorgestelde bepalingen die te veel invloed zouden kunnen hebben op hun stelsel dan op het subsidiariteitsbeginsel.<sup>33</sup>

Een derde product is Richtlijn 2022/2041 betreffende toereikende minimumlonen in de EU. Verschillende auteurs noemen de Richtlijn historisch, omdat hij de eerste EU-wet is over minimumlonen en daarnaast ook collectieve onderhandelingen beoogt te bevorderen.<sup>34</sup>

Deze Richtlijn verplicht lidstaten met wettelijke minimumlonen de nodige procedures in te stellen voor de vaststelling en de aanpassing van de wettelijke minimumlonen. Ook noemt de Richtlijn een aantal criteria die bij de vaststelling en aanpassing van de minimumlonen gehanteerd moeten worden. Voor lidstaten waarin minimumlonen door cao's worden vastgesteld worden deze criteria niet gegeven; het wordt aan de onderhandelaars in deze landen overgelaten om de minimumlonen vast te stellen.

Wel bevat de Richtlijn voor alle lidstaten (met wettelijk minimumloon en met een cao-stelsel) voorschriften om collectieve onderhandelingen over loonvaststelling te bevorderen. Lidstaten waarin de dekkinggraad van cao's lager dan 80% is, moeten in samenspraak met sociale partners een concreet actieplan opstellen ter verhoging van de dekkinggraad.

Ofschoon de Richtlijn hiermee een zorgvuldig onderscheid maakt tussen landen met regulering van minimumlonen door wet en landen die de regulering aan cao-partijen overlaten, zijn met name Zweden en Denemarken ertegen gekant gebleven, uit vrees dat hun stelsel van

<sup>32</sup> COM(2021)762, par. 2.

<sup>33</sup> Zie ook S. Schreurs, 'EU social policy and the subsidiarity principle: The end of an illusion?', 15(2) *ELIJ* 2024, p. 346-367.

<sup>34</sup> T. Müller & T. Schulten, 'The European Minimum Wage Directive: a milestone for EU social policymaking', in: B. Vanhercke e.a. (eds.) *Social policy in the European Union: state of play 2023, An ambitious implementation of the Social Pillar*, Brussel: ETUI 2024; A. Aranguiz & S. Garben, 'Combating income inequality in the EU: a legal assessment of a potential EU minimum wage directive', 46(2) *E.L. Rev.* 2021, p. 156-174.