De ontwikkeling van het Europese arbeidsrecht

Van ondergeschoven kind naar volwaardig gezinslid?

Frans Pennings & Saskia Peters[1]

Veel arbeidsjuristen keken met argusogen naar de zaak over de Minimumloonrichtlijn bij het Hof van Justitie. Hierin moest de vraag worden beantwoord of de Unie wel bevoegdheden heeft om regels op te stellen over minimumlonen en collectief onderhandelen. Deze vraag was extra gevoelig, omdat bevoegdheden op sociaal terrein pas enkele decennia na oprichting van de EEG in de Europese Verdragen zijn opgenomen. Vervolgens werd lange tijd sterk de rem gezet op het gebruik van die bevoegdheden. Sinds 2017, na het aannemen van de Sociale Pijler, heeft de Unie arbeidsrechtelijke wetgeving aangenomen, ook op terreinen die traditioneel nationaal waren, zoals minimumloon, platformwerk en scholing. Het *Minimumloon*-arrest heeft het nieuwe elan niet gefnuikt. Deze bijdrage plaatst het arrest in de ontwikkeling van de sociale bevoegdheden.

1. Inleiding

Het Europese arbeidsrecht was lange tijd een ondergeschoven kind binnen het Europese recht.[2] In het EEG-Verdrag (hierna: Verdrag) waren namelijk geen sociale rechten opgenomen en het Verdrag voorzag ook niet in bevoegdheden om richtlijnen over sociale onderwerpen aan te nemen. De EEG had immers louter tot doel een economische gemeenschap te vormen. Wel werd een aantal sociale rechten als gevolg van jurisprudentie van het Hof van Justitie ontleend aan bepalingen waaraan economische doelstellingen ten grondslag lagen.

In de jaren negentig werden, met horten en stoten, verschillende bevoegdheden voor sociale wetgeving gecreëerd. Vervolgens stagneerde de ontwikkeling. Recentelijk zijn echter richtlijnen aangenomen die onderdelen van nationaal arbeidsrecht harmoniseren op gebieden waarvan nooit gedacht was dat de EU er bindend recht voor zou kunnen en willen vaststellen. Dit zijn in het bijzonder de richtlijnen over platformwerk, minimumloon en voorspelbare arbeidsvoorwaarden. Daarmee is het Europese arbeidsrecht in toenemende mate ook van belang geworden voor onderwerpen die van oudsher tot de kern van het nationale arbeidsrecht behoren, zoals het studiekosten- en proeftijdbeding en het minimumloon.

In het Verdrag zijn echter bepaalde grenzen gesteld aan het gebruik van bevoegdheden om sociale maatregelen te treffen. In een recente zaak voor het Hof van Justitie over de Richtlijn toereikende minimumlonen poogde Denemarken, met verwijzing naar enkele van deze grenzen, deze richtlijn nietig te laten verklaren.[3] De vraag die we in deze bijdrage zullen behandelen is – mede gelet op de uitkomst in dit arrest – welke belemmeringen en mogelijkheden er zijn om bindende sociale maatregelen op EU-niveau aan te nemen.[4]

Voor de beantwoording van die vraag is het nodig om te beschrijven hoe die bevoegdheden en de beperkingen tot stand gekomen zijn. Duidelijk zal worden dat die ontwikkeling niet bepaald lineair is geweest (paragraaf 1 t/m 5). We besteden vervolgens aandacht aan de laatste en huidige fase in deze ontwikkeling: de periode vanaf 2017, waarin het Europese sociaal beleid, na een periode van stagnatie, met een opvallende opmars bezig is (paragraaf 6). Die gaat gepaard met de nodige strubbelingen en uitdagingen, zoals de genoemde zaak over de Minimumloonrichtlijn (paragraaf 6.2) en discussies in de Raad over de verhouding tussen EU- en nationale wetgeving (paragraaf 6.3). In paragraaf 7 bespreken we de vraag of het Europees arbeidsrecht nu als 'volwaardig gezinslid' kan worden aangemerkt en gaan we kort in op de perspectieven voor de verdere ontwikkeling van het Europese arbeidsrecht.

2. Het ontbreken van sociale rechten in het EEG-verdrag

De oprichters van de EEG (1957) wilden door middel van de instelling van een gemeenschappelijke markt de

economische vooruitgang van de lidstaten bevorderen. De weinige bepalingen die later ook een sociale betekenis zouden krijgen, waren in het EEG-Verdrag enkel om economische redenen opgenomen, zoals het vrije verkeer van personen. Een sociaal recht was wel te vinden in het inmiddels beroemde artikel 119, dat bepaalt dat iedere lidstaat de toepassing van het beginsel van gelijke beloning voor mannelijke en vrouwelijke werknemers voor gelijke arbeid verzekert (inmiddels artikel 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.[5] De experts zagen maar weinig problemen voor de concurrentieverhoudingen als gevolg van verschillen in loonkosten tussen de landen. Verstoring van concurrentie kon echter wel het gevolg zijn naar de mate waarin het beginsel van gelijk loon voor mannen en vrouwen in de landen wordt toegepast, omdat sommige landen goedkope vrouwenarbeid konden toelaten, en andere niet.[6] Frankrijk en België waren destijds namelijk al gebonden aan het IAO-Verdrag 100 over gelijke beloning voor mannen en vrouwen, terwijl bijvoorbeeld Duitsland en Nederland dat niet waren. Dit was aanleiding om artikel 119 op te nemen.

In het *landmark*-arrest *Defrenne II* promoveerde het Hof van Justitie artikel 119 tot een fundamenteel beginsel van het Gemeenschapsrecht. Het Hof gaf het artikel handen en voeten, door de rechtstreekse en horizontale werking ervan te erkennen.[7] Werknemers konden het daarmee inroepen tegen hun werkgever voor de nationale rechter. Het was in deze periode dus bij uitstek het Hof dat op EU-niveau vormgaf aan sociale rechten, die ontleend werden aan economische bepalingen.

Ofschoon ook andere verschillen in nationaal sociaal beleid tot concurrentieverstoringen konden leiden, wilden de oprichters van de EEG van geen andere harmoniserende verdragsbepalingen weten. Ze meenden dat sociale vooruitgang vanzelf zou worden gerealiseerd door de werking van de gemeenschappelijke markt, zoals zelfs in het Verdrag zelf (artikel 117) was neergelegd. Het Verdrag voorzag niet in bevoegdheden voor het maken van sociale maatregelen. Indien deze toch nodig werden geacht, met name vanaf de jaren zeventig, dan werd paraplu-artikel 100 EEG-Verdrag als rechtsbasis gehanteerd.[8] Die sociale maatregelen werden nodig geacht, toen negatieve effecten van de tot stand komende interne markt zichtbaar werden. Collectieve ontslagen na (onder andere) grensoverschrijdende fusies leidden namelijk tot onrust. Om het verzet tegen de Europese eenwording in te dammen, werden richtlijnen aangenomen over onder andere collectief ontslag, insolventie van de werkgever en overgang van ondernemingen.

De oprichters van de EEG meenden dat sociale vooruitgang vanzelf zou worden gerealiseerd door de werking van de gemeenschappelijke markt

3. Uitbreiding van bevoegdheden voor sociale wetgeving buiten het verdrag

In de loop van de jaren tachtig wilde een aantal lidstaten de bevoegdheden van de Europese Gemeenschap om sociale wetgeving aan te nemen uitbreiden en deze opnemen in het Verdrag van Maastricht (1992). Ze wilden ook niet meer bij elk voorstel met een veto geconfronteerd kunnen worden, wat wel mogelijk was bij het genoemde paraplu-artikel. Het waren met name sociaaldemocratische regeringen die in deze periode in een aantal lidstaten aan het bewind waren die meer sociale bevoegdheden op EU-niveau wilden. Zij werden echter geconfronteerd met de weerstand van de Britse Conservatieve regering van Margaret Thatcher tegen meer EG-bevoegdheden en -beleid. Omdat er geen overeenstemming was om zulke bevoegdheden in het nieuwe Verdrag op te nemen, tekenden elf van de twaalf lidstaten een zogenoemde Overeenkomst betreffende de sociale politiek (hierna: Overeenkomst).[9] Het instrument van de Overeenkomst legde in feite een *bypass* aan om te ontkomen aan de blokkades van het Verenigd Koninkrijk.

De Overeenkomst breidde de wetgevende bevoegdheden van de Gemeenschap op het gebied van het arbeidsrecht aanzienlijk uit. Ze maakte het ook mogelijk om bij enkele onderwerpen bij gekwalificeerde meerderheid een richtlijn aan te nemen. We zullen deze bevoegdheden in paragraaf 4.2 bespreken. In de Overeenkomst werd ook de betrokkenheid van de Europese sociale partners bij het sociale beleid geregeld, met inbegrip van de mogelijkheid om hun overeenkomsten – onder bepaalde voorwaarden – door middel van richtlijnen tot bindend recht te maken.[10]

Auteurs

1. Prof. mr. F.J.L. Pennings is emeritushoogleraar Universiteit Utrecht; prof. mr. S.S.M. Peters is hoogleraar arbeidsrecht Rijksuniversiteit Groningen.

Noten

2. Onder het 'Europese' (arbeids)recht verstaan wij in dit artikel het EU-(arbeids)recht.

3. Zaak C-19/23 (*Denemarken/Parlement en Raad*), zie par. 6.2.

4. Binnen het bestek van dit artikel kunnen we niet uitvoerig ingaan op de vraag welke (politieke) factoren de *bereidheid* om arbeidsrechtelijke richtlijnen aan te nemen hebben beïnvloed en beïnvloeden. Zie hierover uitvoerig de recente studie van S. Schreurs, *The Quiet Emancipation of Social Europe. EU Social and Labour Market Policy from the 1990s to the 2020s* (diss. European University Institute 2025), te verschijnen.

5. *Report of the Group of experts on social aspects of the European Economic co-operation*, Geneve: ILO 1956, (*Ohlin Report*), bijlage bij Governing Body ILO, G.B. 132/3/3, Third Item on the agenda.

6. *Ohlin Report*, p. 65; zie ook de tabellen op p. 151 van het rapport.

7. HvJ EG 8 april 1976, 43/75, ECLI:EU:C:1976:56.

8. Deze bepaling gaf de bevoegdheid harmoniserende richtlijnen vast te stellen ter bevordering van de werking van de gemeenschappelijke markt, nu art. 115 VWEU.

9. Onderdeel van het Protocol betreffende sociale politiek, gehecht aan het Verdrag van Maastricht, *PbEU* C 1992, C191/90.

10. Er werden op basis van deze Overeenkomst vier arbeidsrechtelijke richtlijnen aangenomen: 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).



© Ikon Images/Shutterstock

4. Uitbreiding van bevoegdheden binnen het Verdrag: één stap achteruit, twee stappen vooruit

4.1. Opname van het subsidiariteitsbeginsel in het Verdrag van Maastricht

Terwijl de Overeenkomst de wetgevende bevoegdheden op arbeidsrechtelijk terrein uitbreidde, werd in het Verdrag van Maastricht zelf een rem op het gebruik van de daarin opgenomen bevoegdheden opgenomen. Het Verenigd Koninkrijk, maar ook sommige andere lidstaten, hadden er steeds meer moeite mee dat de EG zich op arbeidsrechtelijk terrein begaf door gebruik te maken van de paraplubepaling. Ze vreesden dat gebondenheid aan allerlei Europese arbeidsrechtsregels nadelig zou zijn voor hun concurrentiekracht.

In het Verdrag van Maastricht werd daarom een bepaling opgenomen die de mogelijkheden om wetgeving te maken beperkte: het subsidiariteitsbeginsel (nu artikel 5 lid 3 VEU). Volgens dit artikel 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. Deze beperking was zeker niet alleen van belang voor sociale wetgeving, maar juist op dit terrein werd terughoudendheid van de Unie verlangd.

Of aan het subsidiariteitsbeginsel is voldaan, wordt uiteindelijk bepaald door de Raad, die hierover beslist volgens de stemverhouding zoals die geldt voor de rechtsbasis waarop het voorstel berust. Dat is vaak een gekwalificeerde meerderheid (zie paragraaf 4.2). Hiernaast kunnen nationale parlementen tegenwoordig een zogenoemde 'gele kaart' trekken, als ze vinden dat niet aan het subsidiariteitsbeginsel is voldaan[11] en ook het Hof van Justitie kan gevraagd worden of het subsidiariteitsbeginsel is geschonden.[12]

4.2. Opname van bevoegdheden voor sociale wetgeving in het Verdrag van Amsterdam

In 1997, toen het Verenigd Koninkrijk weer een Labourregering kende, kwam er een einde aan het *two-speed Europe*. De bevoegdheden voor sociale wetgeving uit de Overeenkomst, inclusief de bepalingen over de sociale partners, werden opgenomen in het Verdrag van Amsterdam (1997). De 'sociale bevoegdheden' werden onderdeel van artikel 137 EG, inmiddels artikel 153 VWEU. Ze bestrijken onder andere de deelgebieden van veiligheid en gezondheid van werknemers, arbeidsvoorwaarden, sociale zekerheid, informatie en raadpleging van werknemers en gelijkheid van mannen en vrouwen op de arbeidsmarkt bij hun behandeling op het werk. De bevoegdheid om richtlijnen aan te nemen op basis van artikel 153 VWEU is tot deze deelgebieden beperkt. Bij sommige onderwerpen (zoals ontslagrecht en sociale zekerheid) geldt de voorwaarde van unanimiteit bij de besluitvorming, maar voor richtlijnen over arbeidsvoorwaarden is een kwalitatieve meerderheid voldoende. Op de grond arbeidsvoorwaarden zijn verschillende richtlijnen aangenomen (zie ook paragraaf 6.2).

Lid 5 vermeldt evenwel uitdrukkelijk dat de Unie op enkele gebieden geen regelgevende bevoegdheid heeft, namelijk de beloning, het recht van vereniging, het recht tot uitsluiting (een tegenmaatregel van werkgevers tegen stakingen) en het stakingsrecht. Zoals de advocaat-generaal in de *Minimumloonrichtlijn*-zaak (C-19/23) constateert, is in de totstandkomingsgeschiedenis van de Verdragen (waaronder de Overeenkomst) 'geen duidelijke reden of beweegreden' te vinden voor deze uitzonderingen. Hij constateert dat auteurs veronderstellen dat de bevoegdheid ten aanzien van beloning ontbreekt, omdat loonbeleid een belangrijk middel vormt voor het binnenlands economisch beleid en voor het functioneren van de nationale arbeidsmarkt. Voorts verschilt de wijze waarop stelsels van collectieve onderhandelingen en arbeidsverhoudingen traditioneel zijn georganiseerd per lidstaat (punt 68). We komen op het arrest terug in paragraaf 6.2.

De opname van de sociale bevoegdheden in het Verdrag zelf betekende wel dat het subsidiariteitsbeginsel ook (direct) ging gelden voor de uitoefening van deze bevoegdheden. De 'subsidiariteitsstrijd' speelt, zoals gezegd, vooral bij sociale wetgeving. Zo werd de eerste gele kaart getrokken bij een voorstel om de verhouding tussen het stakingsrecht en de vrijheid van dienstverlening te regelen.[13] Ook tegen het voorstel van de Commissie tot wijziging van de Detacheringsrichtlijn (dat besproken wordt in paragraaf 6.1) trokken de parlementen van elf lidstaten de gele kaart. Toen de Europese Commissie het voorstel doorzette, schakelden ze het Hof in, maar

De eerste gele kaart werd getrokken bij een voorstel om de verhouding tussen het stakingsrecht en de vrijheid van dienstverlening te regelen

tevergeefs. Het subsidiariteitsbeginsel kan dus een drempel voor het maken van sociale wetgeving zijn, al is het beroep erop bij de rechter zelden succesvol.

5. Stagnatie in de eerste twee decennia van de 21ste eeuw

Sinds het Verdrag van Amsterdam waren er Verdragsbepalingen die bevoegdheden bevatten voor het maken van sociale wetgeving, zij het met de rem van het subsidiariteitsbeginsel erop. Gedurende de eerste twee decennia van de huidige eeuw was er echter weinig animo deze bevoegdheden daadwerkelijk te gebruiken. Daarnaast waren er ook andere ontwikkelingen die de mogelijkheden voor een Europees sociaal beleid beperkten en ontstond hierover een aanzienlijk pessimisme. We noemen een aantal factoren.

Ten eerste was (vanaf 2004) een flink aantal Midden- en Oost-Europese lidstaten met voorheen een planeconomie tot de Unie toegetreden. Dit bleek een stagnerende werking te hebben voor de ontwikkeling van sociaal beleid. Deze lidstaten moesten een markteconomie opbouwen, en voor hen waren, zeker in de eerste periode, de lagere loonkosten een belangrijk, vaak ook het enige concurrentiemiddel. Zij hadden bij hun toetreding wel de al bestaande EU-sociale wetgeving (*sociaal acquis*) moeten onderschrijven en implementeren, maar bij nieuwe initiatieven hadden ze stemrecht. De animo voor nieuwe maatregelen die arbeidskosten konden verhogen bleek niet erg groot.

Daarnaast hield het pessimisme verband met de manier waarop de EU-wetgever en het Hof van Justitie arbeidsrechtelijke vraagstukken rond grensoverschrijdende detachering benaderden. Door die benadering ontstond het gevoel dat sociaal beleid ondergeschikt was aan economische belangen. Als gevolg van de in 1996 aangenomen Detacheringsrichtlijn 96/71 werden de mogelijkheden van een lidstaat om zijn arbeidsrecht op te leggen aan op zijn grondgebied werkzame buitenlandse dienstverleners namelijk aanzienlijk beperkt. Lidstaten mogen op basis van de richtlijn alleen een beperkte, in de richtlijn omschreven, harde kern van hun arbeidsrecht opleggen aan buitenlandse dienstverleners waaraan deze ten aanzien van hun meegebrachte werknemers moeten voldoen. Zo mocht (en tegelijkertijd moest) het gastland alleen zijn minimumloon opleggen, maar niet de toepasselijke cao-lonen. Bovendien mogen bepalingen van de

11. Art. 7 lid 2 Protocol 2 bij het VEU en VWEU.

12. Het Hof stelt zich bij deze toetsing wel terughoudend op (HvJ EG 12 november 1996, C-84/94, ECLI:EU:C:1996:431 (*Verenigd Koninkrijk/Raad*), r.o. 58).

13. De zogenoemde Monti II-Verordening (COM(2012)130).

harde kern alleen worden opgelegd als ze wettelijk zijn vastgelegd of als ze onderdeel zijn van algemeenverbindendverklaarde of daarmee gelijk te stellen cao's. Daarmee wil de richtlijn de belemmeringen beperken die het arbeidsrecht kan maken op het recht op vrij verkeer van diensten van buitenlandse dienstverleners.

De Detacheringsrichtlijn kwam in de spotlights te staan toen de nieuw toegetreden landen werknemers gingen detacheren naar de 'oude' lidstaten. Daarmee konden de eerste blijven profiteren van de loonverschillen. Het effect ervan was echter wel dat verzet ontstond tegen buitenlandse werknemers in de gastlanden ('*our jobs for our people*'). Ook waren er zorgen over hun arbeidsvoorwaarden ('uitbuiting' van gedetacheerde werknemers) en de effecten van die lagere arbeidsvoorwaarden op die van het gastland ('*social dumping*').

De Detacheringsrichtlijn kwam in de spotlights te staan toen de nieuw toegetreden landen werknemers gingen detacheren naar de 'oude' lidstaten

De Detacheringsrichtlijn werd bovendien onderdeel van het dispuut in het bekende *Laval*-arrest.[14] Dit betrof collectieve acties die Zweedse vakbonden hadden georganiseerd tegen een Letse onderneming die in Zweden werkzaamheden uitvoerde. Die onderneming had hiervoor werknemers meegenomen uit Letland en weigerde een cao te tekenen met de Zweedse vakbonden. Hierop begonnen de Zweedse bonden blokkades, waartegen Laval een procedure aanspande. Laval stelde dat de acties haar recht op vrij verkeer van diensten aantastten.

In antwoord op vragen van de Zweedse rechter erkende het Hof van Justitie het recht op collectieve actie als fundamenteel recht. Het oordeelde echter ook dat de uitoefening van grondrechten niet aan de werkingssfeer van de Verdragsbepalingen ontsnapt. Het vrij verrichten van diensten (artikel 56 VWEU) mag daarom slechts worden beperkt, indien die beperking een met het Verdrag verenigbaar legitiem doel nastreeft. Ook moet de beperking haar rechtvaardiging vinden in dwingende redenen van algemeen belang en geschikt zijn ter bereiking van het ermee beoogde doel en daarmee proportioneel zijn. Met deze criteria kunnen collectieve acties worden beperkt.

Daarmee plaatste het Hof het recht op vrij verkeer van diensten in rangorde boven het stakingsrecht. De beperkingen aan het stakingsrecht waren ook veel ruimer dan toegelaten volgens internationale verdragen, zoals artikel 6 ESH. Arbeidsjuristen beschouwden het arrest als een grote inbreuk op fundamentele arbeidsrechten.[15]

Uit het arrest volgde ook dat de harde kern van de Detacheringsrichtlijn tegelijkertijd het maximum is dat het gastland mag opleggen aan de detacheerder, ook al bepaalt artikel 3 lid 7 dat de eerdere leden van dit artikel geen beletsel vormen voor de toepassing van arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden die gunstiger zijn voor de werknemers. Deze bepaling heeft volgens het Hof echter geen betrekking op de arbeidsvoorwaarden van de gaststaat, maar op met name het arbeidsrecht van de zendende staat.

Naast het probleem dat deze uitleg kan leiden tot *social dumping*, doorkruiste het arrest ook het stelsel van arbeidsverhoudingen in de Noordse[16] landen. Dit stelsel, zoals het Zweedse, is in sterke mate gebaseerd op onderhandelingen tussen werkgevers en vakbonden. Daarom is er maar weinig ruimte voor wettelijk arbeidsrecht en overheidsbemoeienis, en ontbreekt ook de rechtsfiguur van algemeenverbindendverklaarde cao's. Als die overheidsbemoeienis er wel zou zijn, zou er namelijk veel minder reden voor werknemers zijn om lid te worden van een vakbond. Met een veel lagere organisatiegraad van werknemers zou het stelsel echter niet meer werken. Daarom had en heeft Zweden grote problemen om binnen het kader van de Detacheringsrichtlijn arbeidsvoorwaarden op te leggen aan detacheerders. Het *Laval*-arrest leidde tot een zeer kritische en sombere houding over hoe het Hof omgaat met sociale rechten.[17]

Een laatste factor die het pessimisme verklaart was de economische crisis die in 2008 begon. De crisis leidde tot ingrijpende bezuinigingsmaatregelen, ook onder druk van de EU en internationale instanties (zoals de IMF), om onder meer de arbeidskosten te verlagen. In sommige lidstaten werden de lonen en andere arbeidsvoorwaarden verlaagd om de euro te redden. Ook werden sommige landen gedwongen cao's open te breken. Deze maatregelen wierpen een donkere schaduw over de EU.

6. Vanaf 2017: een nieuw elan

Het pessimisme dat in de lidstaten ontstaan was na de harde ingrepen om de eurocrisis te bezweren bleek ook een positief gevolg te hebben: het was reden voor de Europese Commissie om te pogen het verbleekte sociale gezicht van de EU weer wat kleur te geven. Ze deed dit door in 2017 een aanbeveling te publiceren met de naam Europese Pijler van Sociale Rechten,[18] zie paragraaf 6.2. Ook werd de Detacheringsrichtlijn aangepast, waardoor gastlanden niet langer slechts het minimumloon mogen opleggen (paragraaf 6.1).

6.1. Herziening van de Detacheringsrichtlijn

Volgens de herziene Detacheringsrichtlijn 2018/957 behoren niet meer alleen de minimumlonen van het gastland tot de harde kern, maar gelijke lonen. Hierbij blijft wel de voorwaarde van de oude richtlijn gelden dat ze wettelijk of in algemeenverbindendverklaarde cao's zijn geregeld.

Deze wijziging was voorwerp van een hevig dispuut tussen de 'oude' en 'nieuwe' lidstaten, aangezien de laatste zich ook nu op het standpunt stelden dat het loonvoordeel dat zij via de oude Detacheringsrichtlijn konden realiseren nodig was voor hun economische ontwikkeling. Ze vochten de herziene richtlijn aan met een beroep op het subsidiariteitsbeginsel bij het Hof van Justitie, maar hun verzoek was niet succesvol.[19] In feite ging het ook niet om

een subsidiariteitskwestie – het betrof uiteindelijk een herziening van een al bestaande richtlijn. Schending van het subsidiariteitsbeginsel werd enkel aangegrepen als grond om de zaak aan het Hof te kunnen voorleggen.

6.2. De Sociale Pijler en hieruit voortvloeiende wetgeving

De Sociale Pijler (hierna: Pijler) is voornamelijk een bevestiging van beginselen en rechten die al bestonden in de EU, maar verschillende rechten zijn in de Pijler sterker geformuleerd. De Pijler geeft zelf geen bevoegdheden voor nieuwe maatregelen; de bestaande bevoegdheden (zoals artikel 153 VWEU) moeten hiervoor gebruikt worden.[20] Mede door het daarbij behorende ambitieuze werkprogramma, heeft de Pijler 'Sociaal Europa' weer op de EU-agenda gezet.[21]

Mede door het daarbij behorende ambitieuze werkprogramma, heeft de Sociale Pijler 'Sociaal Europa' weer op de EU-agenda gezet

Eén van de wetgevingsproducten die hieruit zijn voortgevloeid is Richtlijn 2019/1152 betreffende transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden. Deze bevat onder andere bepalingen over nevenwerkzaamheden, proeftijd en scholing. Daarmee regelt de richtlijn onderwerpen die traditioneel typisch nationaal zijn.

Bij wijze van voorbeeld: de richtlijn bepaalt dat als de werkgever op grond van het Unierecht, het nationale recht of cao's verplicht is zijn werknemers een opleiding te verstrekken om het werk waarvoor zij zijn aangeworven uit te voeren, dan moet hij deze opleiding kosteloos aanbieden. In Nederland leidde de implementatie van dit artikel in artikel 7:611a BW tot de prejudiciële vraag aan de Hoge Raad, of een studiekostenbeding geoorloofd is in het geval een advocaat-stagiair de beroepsopleiding advocatuur niet afmaakt. Omdat de betreffende BW-bepaling geen betrekking heeft op een vooropleiding (zoals de rechtenstudie), moest de vraag beantwoord worden of de beroepsopleiding advocatuur een vooropleiding is of niet. Deze vraag beantwoordde de Hoge Raad ontkennend: het is een opleiding tijdens het werk. De advocaat werkt immers tijdens de stageperiode en krijgt daarvoor een passende beloning. Voorts past een ruime interpretatie van 'scholing' in artikel 7:611a BW bij de door de richtlijn beoogde bescherming van werknemers.[22] Het studiekostenbeding was daarom niet geoorloofd.

Deze zaak illustreert hoe diep Europees arbeidsrecht kan ingrijpen in het materiële nationale arbeidsrecht. Men kan zich natuurlijk afvragen of het verbod van een studiekostenbeding bij advocaat-stagiairs veel bijdraagt aan bescherming van werknemers. Toch kan dit wel het geval zijn, omdat de interpretatie van de Hoge Raad ook doorwerkt in de rechtspositie van andere werknemers, met een zwakkere arbeidsmarktpositie. De uitkomst van het proefproces maakt het voor hun eenvoudiger een beroep te doen op deze bepaling.

Een tweede wetgevingsresultaat geïnstigeerd door de Pijler is Richtlijn 2024/2831betreffende de verbetering van de arbeidsvoorwaarden bij platformwerk. Deze verplicht lidstaten onder andere een wettelijk rechtsvermoeden in te voeren dat een platformwerker een arbeidsverhouding met het platform heeft. Dit is van belang voor platformwerkers, niet alleen om toegang te hebben tot het Europese, maar ook tot het nationale arbeidsrecht. Deze richtlijn moet eind 2026 geïmplementeerd zijn.

Een derde product is Richtlijn 2022/2041 betreffende toereikende minimumlonen in de EU. Deze 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. Deze gelden niet voor lidstaten waar minimumlonen door cao's worden vastgesteld, in de landen wordt het aan de onderhandelende sociale partners overgelaten om de minimumlonen vast te stellen.

Verder bevat de richtlijn voor alle lidstaten voorschriften om collectieve loononderhandelingen te bevorderen. Lidstaten waarin de dekkingsgraad van cao's minder dan 80% bedraagt, moeten in samenspraak met sociale partners een concreet actieplan opstellen ter verhoging van de dekkingsgraad.

Ofschoon de richtlijn een duidelijk onderscheid maakt tussen regulering door wet en door cao's, zijn met name Zweden en Denemarken ertegen gekant, uit vrees dat hun stelsels van collectief onderhandelen er toch door kunnen worden ondergraven. Zij redeneren dat een lidstaat er uiteindelijk voor moet instaan dat het doel van de richtlijn bereikt wordt; als cao's een gat in de bescherming laten, zou de overheid verplicht kunnen zijn aanvullende

14. HvJ EG 18 december 2007, C-341/05, ECLI:EU:C:2007:809.

15. Zie bijvoorbeeld M. Freedland & J. Prassl (eds.), *Viking, Laval and Beyond*, Hart Publishing, 2015; voor een overzicht van 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 e.a. (red.), *Research Handbook on EU Labour Law*, Edward Elgar, 2016, p. 337-362.

16. Met deze term worden Denemarken, Finland, IJsland, Noorwegen en Zweden aangeduid.

17. Zie bijvoorbeeld de literatuur genoemd in noot 15.

18. Aanbeveling 2017/761.

19. HvJ EU 8 december 2020, C-620/18 en C-626/18, ECLI:EU:C:2020:1001.

20. 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 e.a., *Social policy in the European Union: State of play 2018*, Brussel, 2018, p. 51-70.

21. Zie (in een recentere versie): *The European Pillar of Social Rights Action Plan*, COM/2021/102. Dit programma is positief ontvangen, zie bijvoorbeeld P. Copeland, 'A social assessment of the first von der Leyen Commission (2019-2024)', in: S. Sabato, D. Ghailani & S. Spasova (red.), *Social policy in the European Union: state of play 2024, Social Europe amidst the security and competitiveness paradigms*, ETUI, 2025.

22. HR 26 september 2025, ECLI:NL:HR:2025:1386.

maatregelen te nemen.[23] In discussies hierover wordt het *Laval*-arrest regelmatig aangehaald; het arrest blijkt bij sommige vakbonden tot diepe trauma's te hebben geleid, omdat het Hof van Justitie daarin nationale arbeidsverhoudingen doorkruiste.[24] De vrees is dat dit weer kan gebeuren, hoezeer ook de richtlijn de autonomie van sociale partners benadrukt.

Nadat de richtlijn was aangenomen, startte Denemarken een procedure tegen Raad en Parlement, waarin het onder andere stelde dat er geen bevoegdheid was om de richtlijn aan te nemen. Loon is immers uitgesloten in artikel 153 lid 5 VWEU. Toen de A-G hierin meeging en adviseerde de richtlijn nietig te verklaren,[25] brak in arbeidsrechtelijk Europa paniek uit.[26]

Het Hof houdt in zijn arrest van 11 november 2025 de richtlijn echter grotendeels in stand.[27] In lijn met zijn eerdere jurisprudentie,[28] oordeelt het dat de bevoegdheidsuitsluiting alleen betrekking heeft op maatregelen die zouden leiden tot *rechtstreekse inmenging* van het Unierecht in de vaststelling van de beloningen. Daarvan is bijvoorbeeld sprake bij uniformisering van bestanddelen van de beloning en/of de hoogte daarvan of de invoering van een Europees minimumloon. De uitsluiting kan echter niet worden uitgebreid tot alle kwesties die enig verband vertonen met beloning. Daarbij merkt het Hof op dat anders het vermogen van de EU-wetgever om de doelstellingen van sociaal beleid te realiseren en de sociale dimensie van de EU te concretiseren ernstig zou worden aangetast.

In het *Minimumloon*-arrest past het Hof het criterium van rechtstreekse inmenging als volgt toe. Artikel 5 lid 1 van de richtlijn verplicht lidstaten met wettelijke minimumlonen om de nodige procedures in te stellen voor de vaststelling en de aanpassing van de wettelijke minimumlonen. Deze moeten gebaseerd zijn op criteria die bijdragen aan de toereikendheid van de wettelijke minimumlonen, met het oog op het bereiken van een behoorlijke levensstandaard, het terugdringen van armoede onder werkenden, het bevorderen van sociale cohesie en opwaartse sociale convergentie, en het verkleinen van de genderloonkloof. Het Hof oordeelde dat deze formulering de lidstaten een ruime beoordelingsmarge geeft om te definiëren wat hiermee bedoeld wordt. De term 'toereikendheid' geeft wel een ambitieniveau aan, maar is geen Unierechtelijk autonoom begrip. Vandaar dat dit artikellid geen (verboden) directe inmenging inhoudt.

Artikel 5 lid 1 bepaalt voorts dat de lidstaten de genoemde criteria vaststellen overeenkomstig hun nationale praktijken en dat ze kunnen beslissen over het relatieve gewicht van die criteria, met inbegrip van de in lid 2 bedoelde elementen, daarbij rekening houdend met hun nationale sociaaleconomische omstandigheden.

De in lid 2 genoemde elementen zijn kort gezegd koopkracht, algemeen loonniveau, groeipercentage van de lonen en productiviteitsniveau. Het Hof onderkent dat deze opsomming niet uitputtend is en dat het artikel bepaalt dat de lidstaten hun nationale criteria vaststellen overeenkomstig met name hun nationale praktijken (r.o. 95). Ze kunnen volgens deze bepaling ook beslissen over het relatieve gewicht van de verschillende nationale criteria. Toch vindt het Hof dat, door te eisen dat de elementen van lid 2 worden gebruikt in de procedures voor de vaststelling en aanpassing van wettelijke minimumlonen, de Uniewetgever een vereiste heeft ingevoerd dat betrekking heeft op de bestanddelen van die lonen, hetgeen een rechtstreekse invloed op het loonpeil heeft.

Daarnaast bevat de richtlijn voor lidstaten die gebruik maken van automatische indexatie een verbod op verlaging van het niveau van de wettelijke minimumlonen (lid 3).

Het Hof oordeelt dat zowel lid 2 als lid 3 een rechtstreekse inmenging inhouden en dus niet geoorloofd zijn.

Lid 4 bepaalt dat lidstaten indicatieve referentiewaarden gebruiken als richtsnoer voor hun beoordeling van de toereikendheid van de wettelijke minimumlonen. Daartoe kunnen ze gebruik maken van indicatieve referentiewaarden die gewoonlijk op internationaal niveau worden gebruikt, zoals 60% van het mediane brutoloon en/of van indicatieve referentiewaarden die op nationaal niveau worden gebruikt.[29] Omdat deze bepaling het woord 'kunnen' bevat voert ze geen verplichting in en laat het Hof haar in stand.

Het onderscheid dat het Hof maakt tussen enerzijds leden 2 en 3 en anderzijds lid 4 is gebaseerd op een letterlijke lezing van de bepalingen en nogal subtiel. Met het viertal verplichte elementen waarmee volgens lid 2 ten minste rekening moet worden gehouden, wordt inderdaad invloed uitgeoefend op het loonpeil, maar het artikel bepaalt uitdrukkelijk dat de lidstaten zelf het relatieve gewicht van de criteria bepalen (artikel 5 lid 1, laatste zin). Dit kan ook inhouden dat aan een bepaald criterium geen gewicht wordt toegekend. Lid 4 is niet nietig verklaard, omdat het alleen bepaalt dat de lidstaten van internationale normen gebruik kunnen maken. Toch wordt juist deze bepaling, anders dan de leden 2 en 3, ingeroepen in discussies over het minimumloon, ook in de Tweede Kamer.[30] De indicatiewaarde van 60% van het mediane loon geeft immers een duidelijk criterium, waar Nederland met zijn 48% (2024) niet aan voldoet. De richtlijn verplicht echter formeel niet tot deze referentiewaarde en daarom is deze bepaling in stand gebleven. Lid 4 kan dus blijven dienen als motor voor de ontwikkeling van minimumlonen.

De richtlijn bepaalt, zoals gezegd, ook dat lidstaten collectieve onderhandelingen over loonvaststelling moeten bevorderen en bepaalde acties moeten ondernemen als de dekkingsgraad van collectieve onderhandelingen onder een drempel van 80% valt (art. 4). Denemarken had ook deze bepaling aangevochten, omdat artikel 153 lid 5 wetgeving over het recht op vereniging uitsluit. Het Hof oordeelt echter dat de uitzondering van het recht van vereniging ziet op de vrijheid van werknemers en werkgevers om organisaties op te richten of te ontbinden, of om zich daarbij aan te sluiten, maar niet op het recht op collectieve onderhandelingen. Volgens het Hof vormt de richtlijnbepaling geen directe inmenging in het recht op vereniging.

Voor Denemarken is het *Minimumloon*-arrest een Pyrrhus-overwinning gebleken

Ook het oordeel van het Hof dat de uitsluiting van het recht op vereniging niet mede het recht om vrij deel te nemen aan collectieve onderhandelingen omvat, is van belang. Deze rechten worden in sommige andere rechtspraak wel aan elkaar gekoppeld

Ofschoon twee artikelleden van de richtlijn onverbindend zijn verklaard, valt te concluderen dat het arrest niet aan de verdere ontwikkeling van sociale wetgeving in de weg staat, integendeel. Voor zover er twijfels waren over de bevoegdheid om EU-wetgeving over arbeidsvoorwaarden te maken, zijn die met dit arrest grotendeels weggenomen. Voor Denemarken is het arrest daarmee een Pyrrhusoverwinning gebleken. Voor Denemarken, dat geen wettelijke minimumlonen heeft, heeft de nietigverklaring van de leden 2 en 3 ook geen materieel belang.

Onze Eerste Kamer had de implementatieprocedure van de richtlijn stopgezet na de conclusie van de A-G. Deze procedure kan nu worden voortgezet.[31] In de implementatiewet waren wel bepalingen opgenomen om de elementen genoemd in artikel 5 lid 2 van de richtlijn in de Wet Minimumloon op te nemen. In de praktijk worden de meeste elementen overigens al gehanteerd, maar het element van de productiviteitsniveaus en -ontwikkelingen is nieuw. De regering en Eerste Kamer kunnen nu besluiten om het wetsvoorstel terug te sturen naar de Tweede Kamer om het nieuwe artikel dat de elementen noemt eruit te halen. Dat hoeft niet, en de elementen als zodanig waren tijdens de besprekingen in de Tweede Kamer niet problematisch. Wel is lang gediscussieerd over de indicatieve criteria van artikel 5 lid 4 van de richtlijn. Daar is echter niets aan veranderd door het arrest.

Ook het oordeel van het Hof dat de uitsluiting van het recht op vereniging niet mede het recht om vrij deel te nemen aan collectieve onderhandelingen omvat, is van belang. Deze rechten worden namelijk in sommige andere rechtspraak wel aan elkaar gekoppeld. Het EVRM bijvoorbeeld kent geen recht op collectief onderhandelen, maar het Europees Hof van de Rechten van de Mens leidde in een zaak waarin vakbonden gehinderd werden in hun recht op collectieve onderhandelingen uit het recht op vereniging van artikel 11 EVRM ook het recht op collectief onderhandelen af.[32] In de literatuur werd dan ook wel aangenomen dat met het verbod van regelgeving op het terrein van vereniging in artikel 153 VWEU ook regulering van collectieve onderhandelingen tot verboden terrein was verklaard.[33]

Aangezien het Hof van Justitie de *beperkingen* op de wetgevingsbevoegdheid van de Unie strikt uitlegt, koppelt het in dit verband het recht op onderhandelen niet aan het recht op vereniging. De Unie heeft daarmee de bevoegdheid behouden wetgeving aan te nemen om collectieve onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden te bevorderen.

Nederland heeft zich van oudsher heel terughoudend opgesteld over de organisatie van collectieve onderhandelingen, waardoor het aan de rechter wordt overgelaten om zich uit te spreken over zaken waarin een vakbond niet toegelaten wordt tot collectieve onderhandelingen en/of een niet-representatieve vakbond juist wel. Nu de betreffende bepalingen in de Richtlijn toereikende minimumlonen ongemoeid zijn gelaten, moet Nederland zich buigen over maatregelen om de onafhankelijkheid van de onderhandelende organisaties te waarborgen. Het moet ook collectieve onderhandelingen gaan bevorderen en actie ondernemen als een dekkingsgraad van cao's tot ten minste 80% van de werknemers niet wordt bereikt, hetgeen momenteel het geval is.

6.3. Wat is overgebleven van de subsidiariteitstoets?

De bevoegdheid sociale wetgeving aan te nemen wordt, zoals we zagen, maar weinig beperkt door de uitsluiting van loon. De lezer zal zich echter afvragen hoe maatregelen over scholingskosten, minimumloon en rechtsvermoedens voor de kwalificatie van de arbeidsverhouding door de subsidiariteitstoets zijn gekomen. Dit zijn toch bij uitstek nationale onderwerpen.

Voor de huidige benadering van het subsidiariteitsbeginsel is de argumentatie van de Europese Commissie bij het voorstel voor de Richtlijn toereikende minimumlonen

23. Art. 12 luidt bijvoorbeeld dat de lidstaten ervoor zorgen dat de werknemers, met inbegrip van ex-werknemers, toegang hebben tot doeltreffende, tijdige en onpartijdige geschillenbeslechting en recht op verhaal, wanneer inbreuk wordt gemaakt op rechten op het gebied van bescherming door minimumlonen, ook in cao's.

24. G. Bender & A. Kjellberg, 'A minimum-wage directive could undermine the Nordic model', *Social Europe* 13 juli 2021;
E. Sjödin, 'European minimum wage: A Swedish perspective', *European Labour Law Journal* 2022, p. 279.

25. Concl. A-G Emiliou 14 januari 2025, ECLI:EU:C:2025:11.

26. N. Countouris, 'Avoiding another '*Viking and Laval*' moment – a critical analysis of the AG opinion on the Adequate Minimum Wage Directive', Case C-19/23', *ELLJ* 2025, p. 315-322.

27. HvJ EU 11 november 2025, C-19/23, ECLI:EU:C:2025:865 (*Denemarken/Europees Parlement*).

28. O.a. HvJ EU 15 april 2008, C-268/06, ECLI:EU:C:2008:223 (*Impact*), r.o. 124.

29. De normen van 50% van het gemiddelde en 60% van het mediane loon zijn ontwikkeld door het Europees Comité van Sociale Rechten van de Raad van Europa ten behoeve van de vaststellen van een minimumgrens voor socialezekerheids- en bijstandsuitkeringen van art. 12 en 13 Europees Sociaal Handvest.

30. Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 2024/25, 36545, nr. 9, waarin bij amendement geprobeerd werd deze norm in de wet op te nemen. Het amendement werd verworpen.

31. *Handelingen I* 2024/25, nr. 16, item 5. Zie voor de behandeling in de Tweede Kamer *Kamerstukken II* 2024/25, 36545.

32. EHRM 12 november 2008, appl. nr. 3450397 (*Demir en Baykara/Turkije*).

33. Bijvoorbeeld T. Jaspers, 'Collectief onderhandelen onder EU-recht: mogelijkheden en beperkingen', in: F.J.L. Pennings & S.S.M. Peters (red.), *Europees Arbeidsrecht*, Deventer: Kluwer 2021, p. 229.

illustratief. Ze schreef dat er op het gebied van minimumlonen grote verschillen tussen de lidstaten bestaan. Het probleem van de ontoereikende en/of gebrekkige bescherming door minimumlonen is nog niet opgelost, aldus de Commissie, ondanks de al decennia bestaande aanmoedigingen vanuit EU-verband. Zonder beleidsmaatregelen op EU-niveau zijn sommige landen wellicht weinig geneigd om de minimumlonen te verbeteren, omdat ze menen dat hun externe kostenconcurrentievermogen hierdoor negatief beïnvloed zou kunnen worden.[34]

Het argument dat EU-ingrijpen nodig is, omdat de lidstaten ieder voor zich vrezen voor hun concurrentiepositie, is ook te vinden in de voorbereidende stukken van de andere in paragraaf 6.2 genoemde richtlijnen. Deze vrees is inderdaad te zien in nationale discussies, ook in Nederland. Maar met de argumentatie van de Commissie, geaccepteerd door de Raad, kan vrijwel elke regeling op sociaal terrein voor de subsidiariteitstoets slagen.[35]

Wellicht om deze reden pakken lidstaten die een probleem hebben met een voorstel het tegenwoordig vaak anders aan. In plaats van een discussie te starten over het subsidiariteitsbeginsel (wat ook Denemarken niet deed in de zaak over de Richtlijn toereikende minimumlonen), proberen zij in de onderhandelingsfase over een richtlijnvoorstel bepalingen die niet goed passen in hun nationale stelsel af te zwakken.[36] Dit leidt tot vele compromissen over de tekst en de uiteindelijk aangenomen tekst kan daardoor de nodige onduidelijkheden opleveren.

Kennis van het Europese recht is eens te meer onontbeerlijk om het nationale recht te kennen

Een voorbeeld is de formulering van het werknemersbegrip in de in paragraaf 6.2 genoemde richtlijnen. In de Richtlijn transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden had de Europese Commissie een definitie van 'werknemer' opgenomen, ontleend aan jurisprudentie van het Hof van Justitie: 'een natuurlijke persoon die gedurende een bepaalde periode tegen beloning prestaties verricht voor en onder gezag van een ander'.[37] De Raad wenste echter geen uniform begrip, maar wilde blijven aansluiten bij de (beperktere) nationale definities van 'werknemer'.[38] Het Europese Parlement stond er echter op dat de interpretatie van het werknemersbegrip door het Hof van Justitie gevolgd bleef worden.[39] De compromistekst werd toen: 'elke werknemer met een arbeidsovereenkomst of arbeidsrelatie zoals omschreven in het recht, de praktijk of de collectieve overeenkomsten die van kracht zijn in elke lidstaat, *met inachtneming van de rechtspraak van het Hof van Justitie*' (cursivering toegevoegd). Deze hybride omschrijving, die ook in de andere recente sociale richtlijnen opgenomen is, is niet eenvoudig te implementeren in wetgeving. Kennis van het Europese recht is eens te meer onontbeerlijk om het nationale recht te kennen.

Positief vanuit beschermingsoogpunt is dat deze omschrijving impliceert dat de arbeidsrechtelijke bescherming van deze richtlijnen niet alleen toekomt aan werknemers met een arbeidsovereenkomst, maar ook aan anderen, zoals bepaalde zzp'ers, oproepwerkers, werknemers die werken op basis van een vouchersysteem, stagiairs en jongeren met een leercontract. Willen deze werkenden daarvan daadwerkelijk profiteren, dan zal wel veel juridische ondersteuning nodig zijn.

7. Conclusies

Het Europese arbeidsrecht regelt niet alle onderdelen van het arbeidsrecht, maar geeft wel een aantal kaders waarbinnen nationale systemen functioneren. Daarin is sinds de oprichting van de EEG een grote ontwikkeling te zien. Aanvankelijk bestond er immers geen bevoegdheid om sociale rechten te creëren. Dat is nu wel het geval, ook op terreinen die nauw verbonden zijn met nationale sociale politiek, zoals bescherming van platformwerkers, minimumlonen, proeftijd, studiekosten en nevenwerkzaamheden.

Bij het gebruik van wetgevende bevoegdheden en ook de interpretatie daarvan door het Hof is er wel grote invloed van andere Europese rechtsterreinen, zoals het vrij verkeer van diensten. Op zich is het niet bijzonder dat arbeidsrecht beïnvloed wordt door andere rechtsgebieden; dat gebeurt ook op zuiver nationaal niveau. Het verschil tussen EU- en nationaal niveau is echter dat op EU-niveau arbeidsrechten in secundair recht (richtlijnen) zijn vastgelegd, en economische ook in primair recht (het Verdrag). Daardoor staat het Europese arbeidsrecht minder sterk in de afweging met andere (met name economische) rechten.

Het Hof van Justitie had wel de ruimte om de bepaling van gelijk loon van mannen en vrouwen op doortastende wijze te interpreteren. Die bepaling was (en is) immers in het Verdrag opgenomen en er waren (en zijn) geen Europese rechten waartegenover een afweging plaats moest vinden. In *Laval* was er wel een Verdragsrecht in het geding, namelijk het vrije verkeer van diensten. Als gevolg daarvan worden, door de afweging van rechten, veel meer beperkingen opgelegd aan het fundamentele recht van staking dan volgens andere internationale normen. Ook het Handvest van de Grondrechten behandelt het recht op collectieve actie (artikel 28) niet als een grondrecht dat slechts beperkte inbreuk toestaat, maar laat het afhankelijk zijn van nationaal en EU-recht.

Voorts valt te constateren dat de verschillen tussen lidstaten grote invloed hebben op de ontwikkeling van het Europese arbeidsrecht. Enerzijds zijn dat aanzienlijke economische verschillen, met grote stromen van arbeidsmigranten van Oost naar West tot gevolg. Deze hebben tot nieuwe discussies geleid, zoals over *social dumping*, *braindrain* en uitbuiting. Anderzijds zijn er belangrijke verschillen in de nationale stelsels van arbeidsverhoudingen. Deze verklaren waarom welvarende landen die zelf goede minimumlonen kennen, zoals Denemarken en Zweden, zich verzetten tegen de Richtlijn over toereikende minimumlonen; ze vrezen inbreuk op hun stelsel van arbeidsverhoudingen.

Toch zijn er momenteel niet alleen bevoegdheden, maar is er ook een bereidheid om sociale wetgeving aan te nemen. Hierbij wordt niet meer, zo lijkt het, een principieel beroep op het subsidiariteitsbeginsel gedaan.

In plaats daarvan worden ingewikkelde compromissen gesloten om tegemoet te komen aan lidstaten die problemen met hun stelsel voorzien. Een effect van de in compromissen eindigende teksten kan wel zijn dat ze moeilijker toepasbaar worden. Een voorbeeld is de formulering van het werknemersbegrip in de richtlijnen die ter uitwerking van de Sociale Pijler aangenomen zijn. Zulke compromisformuleringen kunnen leiden tot onduidelijke bepalingen op nationaal niveau, die alleen met goede kennis van het Europese arbeidsrecht toe te passen zijn.

Daarmee kan vastgesteld worden dat het Europees arbeidsrecht 'een volwaardig gezinslid' is geworden, in die zin dat er bevoegdheden zijn om op Europees niveau bindende sociale maatregelen vast te stellen. Bij de toepassing van de bevoegdheden moet wel binnen de grenzen van het Europese recht worden gebleven, maar dat geldt ook voor andere Europese rechtsgebieden. De specifieke beperkingen op de bevoegdheden om sociale maatregelen te treffen, zoals de uitsluitingsgrond voor loon, worden door het Hof van Justitie strikt geïnterpreteerd, zodat de ruimte om maatregelen te nemen op het terrein van arbeidsvoorwaarden weinig beperkingen kent. In de Europese Sociale Pijler staan nog verschillende beginselen die uitwerking kunnen krijgen en daarbij kunnen de bevoegdheden genoemd in het Verdrag dienstig zijn.

Bovendien is ook de implementatie van onderdelen van het Europese arbeidsrecht op nationaal niveau van belang voor de rechtsontwikkeling. Een voorbeeld is de uit de Richtlijn minimumloon voortvloeiende verplichting van lidstaten om collectief onderhandelen te bevorderen. •

34. COM(2020)682, p. 2.

35. Zie ook S. Schreurs, 'EU social policy and the subsidiarity principle: The end of an illusion?', *European Labour Law Journal* 2024, p. 346-367.

36. Idem.

37. COM(2017)797, p. 8 (art. 2).

38. 2017/0355 (COD), 10054/18, p. 4-5, p. 22 (art. 2).

39. Ontwerpwetgevingsresolutie van het Europees Parlement, A/2018/0355.