



Straatsburg, 16.4.2019
COM(2019) 186 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
EUROPESE RAAD, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL
COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S**

**Efficiënter besluitvorming op het gebied van sociaal beleid:
identificatie van gebieden waar kan worden overgestapt op besluitvorming met
gekwalficeerde meerderheid**

1. Inleiding

De sociale dimensie van de Europese Unie is verankerd in artikel 3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU). In dat artikel is bepaald dat de Unie onder meer tot doel heeft het welzijn van haar volkeren te bevorderen, te werken aan duurzame ontwikkeling en een sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen die gericht is op volledige werkgelegenheid en sociale vooruitgang, sociale uitsluiting en discriminatie te bestrijden en de gelijkheid van vrouwen en mannen te bevorderen.

In deze context bestaat de rol van de Unie erin het sociaal beleid van de lidstaten te ondersteunen en aan te vullen en te zorgen voor een gelijk speelveld, opwaartse convergentie op het gebied van werkgelegenheid en sociale prestaties en een goed functionerende interne markt en economische en monetaire unie. Wetgeving, beleidscoördinatie en financiering op EU-niveau hebben de afgelopen 60 jaar tastbare vooruitgang gebracht (zie bijlage 1).

Arbeidsmarkten en samenlevingen zijn in volle verandering en er ontstaan nieuwe kansen en uitdagingen als gevolg van de globalisering, digitalisering, matiging van en aanpassing aan de klimaatverandering, veranderende werkpatronen, migratie en vergrijzing. Daardoor behoren sociale kwesties tot de voornaamste zorgen van de EU-burgers. In reactie daarop heeft de Europese Commissie een uitgebreide agenda gepresenteerd met initiatieven voor de vernieuwing en modernisering van het sociaal acquis van de EU¹. Ook de Europese leiders hebben in maart 2017 verzocht verder werk te maken van een sociaal Europa².

De afkondiging van de Europese pijler van sociale rechten in november 2017 betekende een grote doorbraak. De Europese pijler van sociale rechten³, die door de Commissie werd voorgesteld en gezamenlijk door het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Commissie werd afgekondigd, biedt een nieuw kompas om de huidige en toekomstige uitdagingen aan te pakken. Op EU-niveau zijn al verschillende initiatieven genomen om gevolg te geven aan de pijler, de rechten van de burgers in een snel veranderende wereld te moderniseren⁴, en zo ook bij te dragen aan de verwezenlijking van de duurzameontwikkelingsdoelen van de VN.

In tijden van snelle en soms ontwrichtende veranderingen is het belangrijker dan ooit dat de EU, samen met de lidstaten, snel doeltreffende beleidsreacties kan formuleren. Daarvoor is efficiënte besluitvorming nodig waarbij de EU in staat is nationale beleidsmaatregelen te ondersteunen en aan te vullen; opkomende uitdagingen tijdig aan te pakken; de mogelijkheden die dergelijke veranderingen bieden ten volle te benutten; de collectieve belangen van de Unie te verdedigen en de burgers van de EU te beschermen.

¹ Zie voor meer informatie: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social_priorities_juncker_commission_en.pdf en bijlage 2.

² Verklaring van de leiders van 27 lidstaten en de Europese Raad, het Europees Parlement en de Europese Commissie (Rome, 25 maart 2017): http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-767_nl.htm

³ Het Europees Parlement, de Raad en de Commissie hebben de pijler afgekondigd op de Sociale Top voor eerlijke banen en groei in Göteborg in november 2017: https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_nl

⁴ Zie bijlage 2 voor een overzicht van initiatieven op sociaal gebied van de Commissie-Juncker.

Zoals voorzitter Juncker aankondigde in zijn toespraak over de Staat van de Unie van september 2018, is het opportuun om voor verschillende belangrijke beleidsterreinen de balans op te maken van het in de Verdragen vastgelegde kader voor EU-besluitvorming zodat de EU alle beschikbare instrumenten kan gebruiken en de toegevoegde waarde ervan kan optimaliseren.

Deze mededeling maakt daarom deel uit van de bredere toezegging van deze Commissie om manieren te onderzoeken om de besluitvorming doeltreffender te maken door gebieden in kaart te brengen waar uitgebreider gebruik kan worden gemaakt van besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid van stemmen⁵. Zij is een vervolg op eerdere mededelingen over het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid,⁶ het fiscale beleid⁷ en het energie- en klimaatbeleid⁸.

Het is belangrijk op te merken dat het overgrote deel van de besluitvorming op het gebied van sociaal beleid nu bijna drie decennia lang volgens de gewone wetgevingsprocedure is genomen, waarbij de Raad (met gekwalificeerde meerderheid van stemmen) en het Europees Parlement als medewetgevers op voet van gelijkheid optreden (zie punt hieronder). De formulering van het EU-beleid inzake sociale aangelegenheden verschilt daardoor sterk van de andere gebieden, met name van het fiscale beleid en het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, waar eenparigheid nog steeds de norm is.

Een ander bijzonder kenmerk is dat de Commissie de sociale partners moet raadplegen alvorens voorstellen op het gebied van het sociaal beleid in te dienen.⁹ Bovendien kunnen de sociale partners onderhandelen over overeenkomsten die hetzij autonoom kunnen worden uitgevoerd volgens de nationale praktijken of op hun verzoek door een besluit van de Raad op EU-niveau.¹⁰

2. Het huidige EU-kader voor de besluitvorming op het gebied van sociaal beleid

Het acquis inzake sociaal beleid omvat 125 rechtshandelingen die betrekking hebben op de gelijkheid tussen vrouwen en mannen, arbeidsmobiliteit, de rechten van gedetacheerde werknemers, de bescherming van de veiligheid en de gezondheid van werknemers, de arbeidsvoorwaarden en de informatie en raadpleging van werknemers. Onder de Commissie-

⁵ Zie de toespraak van voorzitter Juncker over de Staat van de Unie van 12 september 2018 en het werkprogramma 2019 van de Commissie (COM(2018) 800 final).

⁶ COM(2018) 647 final.

⁷ COM(2019) 8 final.

⁸ COM(2019) 177 final.

⁹ Artikel 154 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie voorziet in een verplichte raadplegingsprocedure in twee fasen: in de eerste fase raadpleegt de Commissie de sociale partners over de mogelijke richting van een initiatief en in de tweede fase over de inhoud van het overwogen initiatief. Tijdens de beide fasen kunnen de sociale partners de Commissie in kennis stellen van hun wens om een onderhandelingsproces in te leiden om tot een overeenkomst tussen de sociale partners te komen op dit gebied. In dat geval schort de Commissie haar initiatief voor de duur van de onderhandelingen op. Hebben de onderhandelingen resultaat, dan kunnen de sociale partners de Commissie verzoeken om de overeenkomst om te zetten in een voorstel voor een besluit van de Raad. Als na de tweede fase van de raadpleging geen overeenkomst tussen de sociale partners wordt bereikt, kan de Commissie een voorstel indienen.

¹⁰ Artikel 155 VWEU.

Juncker zijn 27 voorstellen voor rechtshandelingen inzake sociaal beleid ingediend. Tot dusver is over 24 daarvan overeenstemming bereikt (zie bijlage 2).

Een groot deel van het acquis inzake sociaal beleid is met gekwalificeerde meerderheid van stemmen en de gewone wetgevingsprocedure aangenomen. Bovendien hebben sociale akkoorden op EU-niveau een belangrijke rol gespeeld bij de ontwikkeling van het sociaal acquis van de EU. Op bepaalde gebieden is wetgeving aangenomen met eenparigheid van stemmen, bijvoorbeeld de eerste wetgevingshandelingen in verband met de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels¹¹ en de wetgeving ter bestrijding van discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afkomst, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele gerichtheid.

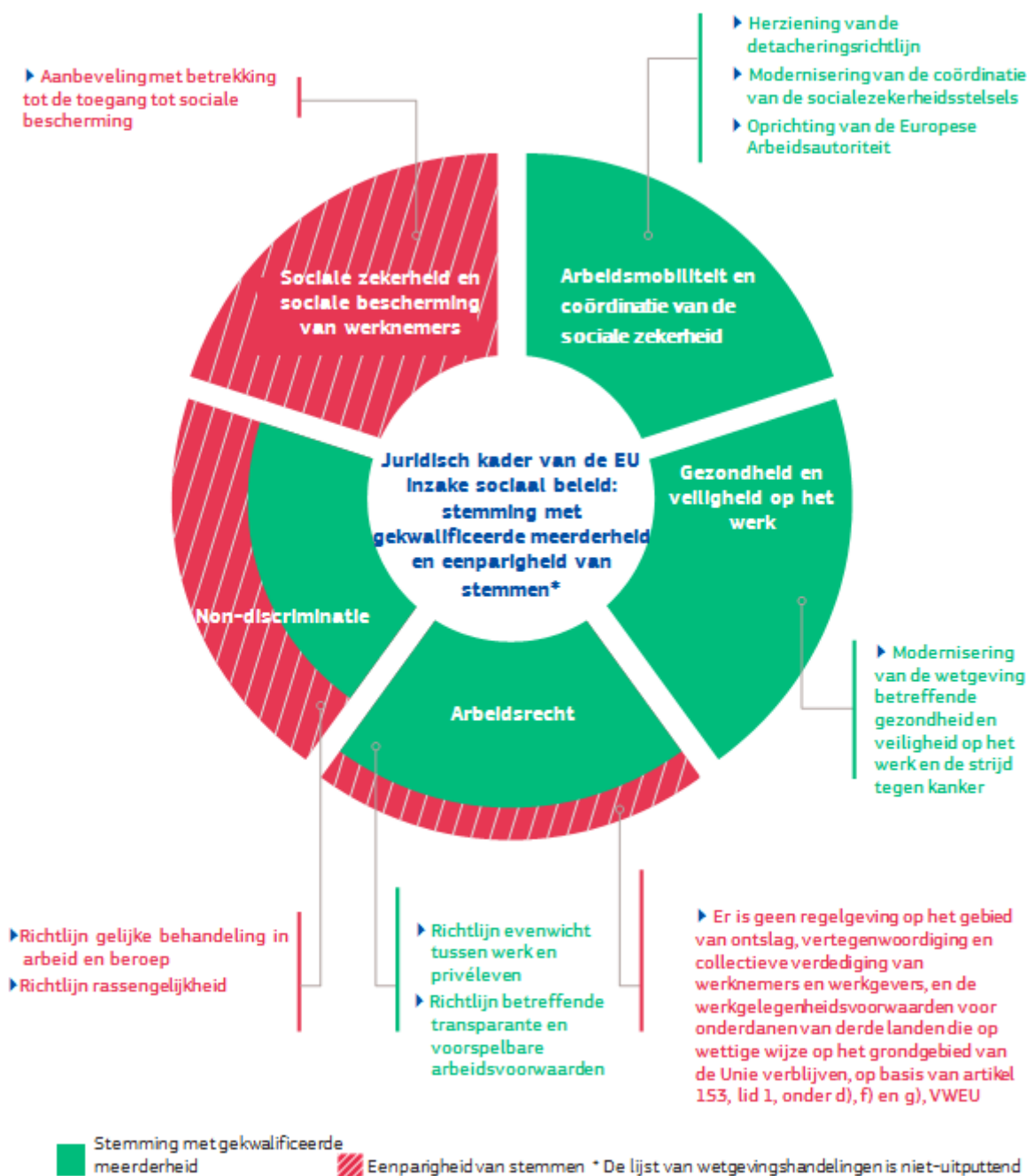
Een beperkt aantal onderdelen van het sociaal beleid wordt echter nog steeds met eenparigheid van stemmen en via de bijzondere wetgevingsprocedure goedgekeurd in de Raad, waarbij het Europees Parlement als medewetgever geen rol speelt. Het betreft met name:

- non-discriminatie (artikel 19, lid 1, VWEU);
- de sociale zekerheid en de sociale bescherming van de werknemers (met uitzondering van grensoverschrijdende situaties) (artikel 153, lid 1, onder c), VWEU);
- de bescherming van de werknemers bij beëindiging van de arbeidsovereenkomst (artikel 153, lid 1, onder d), VWEU);
- de vertegenwoordiging en collectieve verdediging van de belangen van werknemers en werkgevers (artikel 153, lid 1, onder f), VWEU) en
- de werkgelegenheidsvoorwaarden voor onderdanen van derde landen die op wettige wijze op het grondgebied van de Unie verblijven (artikel 153, lid 1, onder g), VWEU).

Afgezien van het feit dat bepaalde aspecten van deze beleidsterreinen van invloed kunnen zijn op het financiële evenwicht van de nationale socialezekerheidsstelsels, is er geen bijzondere reden waarom, na opeenvolgende herzieningen van het Verdrag, op deze enkele gebieden nog steeds eenparigheid van stemmen en de bijzondere wetgevingsprocedure van toepassing zijn, met name in vergelijking met gebieden die al onder de stemming met gekwalificeerde meerderheid vallen.

¹¹ Sinds het Verdrag van Lissabon in 2009 wordt over de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels van de lidstaten in het kader van het vrije verkeer van werknemers krachtens artikel 48 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) met gekwalificeerde meerderheid gestemd in plaats van met eenparigheid van stemmen en is de gewone wetgevingsprocedure van toepassing. Zie bijlage 1 voor een overzicht van de ontwikkeling van het acquis van de EU inzake sociaal beleid. Die verandering ging gepaard met de invoering van een "noodrem-clausule" krachtens artikel 48 VWEU, waarbij een lid van de Raad kan verklaren dat een ontwerp van wetgevingshandeling inzake de coördinatie van de sociale zekerheid afbreuk zou doen aan belangrijke aspecten van zijn socialezekerheidsstelsel, met name het toepassingsgebied, de kosten en de financiële structuur ervan, of gevolgen zou hebben voor het financiële evenwicht van het stelsel en kan verzoeken dat de aangelegenheid wordt voorgelegd aan de Europese Raad; de gewone wetgevingsprocedure wordt dan geschorst. Na bespreking verwijst de Europese Raad het ontwerp binnen vier maanden terug naar de Raad, waardoor de schorsing van de gewone wetgevingsprocedure wordt beëindigd, of handelt niet, of verzoekt de Commissie een nieuw voorstel in te dienen (in dat geval wordt de oorspronkelijk voorgestelde handeling geacht niet te zijn vastgesteld).

Grafiek 1: Acquis inzake sociaal beleid — eenparigheid van stemmen en stemming met gekwalificeerde meerderheid geïllustreerd aan de hand van voorbeelden van bestaande wetgevingshandelingen



3. De ontwikkeling van het sociaal beleid van de EU ondersteunen

a) De lacunes op het gebied van bescherming wegwerken

Besluitvorming op basis van eenparigheid van stemmen enerzijds en het feit dat wordt gestemd met gekwalificeerde meerderheid en eenparigheid van stemmen op hetzelfde beleidsterrein anderzijds hebben geleid tot een ongelijke ontwikkeling van het acquis inzake sociaal beleid. Terwijl de beschermingsnormen in het algemeen hoog zijn, bestaan er lacunes waardoor sommige groepen niet in gelijke mate beschermd worden. Een paar voorbeelden:

- De EU-wetgeving bevat uitgebreide bepalingen inzake gelijke kansen en de gelijke behandeling van vrouwen en mannen, en inzake gelijke behandeling op basis van ras of etnische afkomst, maar gelijke behandeling op grond van godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd en seksuele gerichtheid is niet in dezelfde mate verzekerd. Dit is een voorbeeld van een gebied dat valt onder de eenparigheid van stemmen waar de regelgeving niet gelijkmatig is ontwikkeld;
- Onderdanen van derde landen die op wettige wijze op het grondgebied van de Unie verblijven wordt gelijke behandeling met EU-onderdanen gewaarborgd wat betreft de toegang tot de arbeidsmarkt en arbeidsvoorwaarden (en ook wat betreft de toegang tot onderwijs en beroepsopleiding, de erkenning van diploma's en andere beroepskwalificaties, sociale zekerheid en de toegang tot goederen en diensten), maar er zijn geen bindende minimumvereisten op EU-niveau die specifiek zijn ontworpen voor hun daadwerkelijke integratie op de arbeidsmarkt. Dit is een voorbeeld van twee procedures in het Verdrag met verschillende stemregels voor vergelijkbare gebieden, namelijk legale immigratie en arbeidsomstandigheden voor legaal verblijvende immigranten;
- Werknemers moeten, alvorens de werkgever tot besluitvorming overgaat, worden geïnformeerd en geraadpleegd, met name wanneer herstructurering, collectief ontslag of de overdracht van ondernemingen wordt overwogen en in het geval van ondernemingen met een Europese dimensie (via Europese ondernemingsraden); afgezien van de regels inzake de betrokkenheid van werknemers bij Europese vennootschapsvormen¹² zijn er echter geen gemeenschappelijke minimumvoorschriften voor de vertegenwoordiging en collectieve verdediging van de belangen van werknemers en werkgevers. Ook op het vlak van de specifieke bescherming van individuele werknemers in geval van beëindiging van het dienstverband zijn slechts beperkte bepalingen voorhanden.

b) Gelijke tred houden met de veranderende sociale uitdagingen

De EU en al haar lidstaten hebben met gemeenschappelijke uitdagingen te maken door de gevolgen van nieuwe technologieën, toenemende concurrentiedruk in de geglobaliseerde economie, nieuwe vormen van werk en demografische trends (zoals vergrijzing). Het is belangrijk dat zij de kansen die sommige van die veranderingen (zoals de digitalisering)

¹² Richtlijn 2001/86/EG van de Raad van 8 oktober 2001 tot aanvulling van het statuut van de Europese vennootschap met betrekking tot de rol van de werknemers, en Richtlijn 2003/72/EG van de Raad van 22 juli 2003 tot aanvulling van het statuut van een Europese coöperatieve vennootschap met betrekking tot de rol van de werknemers.

bieden, ten volle benutten. Om de grondbeginselen van het Europees sociaal model voor toekomstige generaties te vrijwaren, zijn maatregelen op een groot aantal terreinen nodig, met name:

- zorgen voor duurzame en toereikende pensioenstelsels en stelsels voor langdurige zorg in het licht van de vergrijzing en de veranderende patronen van het privé- en gezinsleven;
- mensen ondersteunen tijdens langere en meer diverse loopbanen en bij steeds vaker voorkomende transitieën in hun werk;
- het vaardigheidsniveau verhogen en relevante mogelijkheden bieden voor een leven lang leren om het concurrentievermogen van onze economieën te waarborgen, en
- de voordelen van diverse samenlevingen aanprijzen en tegelijkertijd sociale inclusie en gelijke kansen voor iedereen waarborgen.

Om deze veranderende uitdagingen het hoofd te bieden, heeft de EU behoefte aan snelle, doeltreffende en flexibele besluitvorming, zodat wetgeving en niet-bindende instrumenten, zoals aanbevelingen, gelijke tred kunnen houden met de economische en maatschappelijke ontwikkelingen.

c) Compromisbereidheid bevorderen

De stemming met gekwalificeerde meerderheid is gebaseerd op een compromiscultuur en maakt discussie en pragmatische resultaten mogelijk waarin de belangen van de Unie als geheel tot uiting komen. Dankzij flexibele, efficiënte en snelle besluitvorming is de Unie een referentie en een voorbeeld voor de rest van de wereld geworden op beleidsterreinen als veiligheid en gezondheid op het werk. Het vooruitzicht van een stemming met gekwalificeerde meerderheid kan een krachtige katalysator zijn om alle actoren ertoe aan te zetten tot een compromis en een voor iedereen aanvaardbaar resultaat te komen.

Stemming met gekwalificeerde meerderheid gaat verder dan de gewone meerderheid van stemmen, waarvoor meer dan 50 % van de stemmen vereist is. Aangezien onthoudingen niet worden geteld als stemmen voor, moeten de lidstaten zich uitdrukkelijk voor een voorstel uitspreken en een positieve stem uitbrengen om tot een meerderheid te komen. Om een gekwalificeerde meerderheid te bereiken, moet aan twee voorwaarden worden voldaan:

- *55 % van de lidstaten stemt voor en*
- *het voorstel krijgt steun van lidstaten die ten minste 65 % van de EU-bevolking vertegenwoordigen.*

Bij eenparigheid van stemmen zijn die stimulansen er niet omdat bij die stemming elke lidstaat over een vetorecht beschikt. Dat vergroot het risico op ernstige vertraging van het wetgevingsproces. De in 2005 voorgestelde richtlijn ter bescherming van de aanvullende pensioenrechten van mobiele werknemers bleef zes jaar lang in de Raad geblokkeerd. Na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon in 2009 is de stemregel gewijzigd in

gekwalificeerde meerderheid en het voorstel is in 2014 goedgekeurd¹³, waardoor werknemers die zich binnen de EU verplaatsen beter beschermd kunnen worden.

d) Nauwere betrokkenheid van het Europees Parlement

Op het vlak van sociaal beleid zijn nog steeds bijzondere wetgevingsprocedures van toepassing waarvoor eenparigheid van stemmen vereist is. In die procedures is voor het Europees Parlement als medewetgever vaak slechts een raadgevende rol weggelegd.

Vooraf op het vlak van sociaal beleid kan meer inspraak van het Europees Parlement echter worden verdedigd. De leden van het Europees Parlement vertegenwoordigen de burgers die de rechtstreekse begunstigen zijn van het sociaal beleid van de EU en via hun gekozen vertegenwoordigers zeggenschap moeten hebben over de formulering daarvan.

Een verschuiving naar de gewone wetgevingsprocedure, waarbij het Parlement medewetgever wordt op gelijke voet met de Raad, zou de vertegenwoordigers van de burgers in staat stellen ten volle bij te dragen aan de vormgeving van het sociaal beleid van de EU.

4. Huidige opties om van eenparigheid van stemmen over te stappen op gekwalificeerde meerderheid van stemmen

Overeenkomstig de EU-Verdragen zijn in het sociaal beleid twee *overbruggingsclausules* van toepassing:

- een **specifieke clausule** voor sociaal beleid (artikel 153, lid 2, laatste alinea, VWEU), en
- een **algemene clausule** (artikel 48, lid 7, VEU).

Er zijn belangrijke procedurele verschillen tussen beide clausules.

¹³ Richtlijn 2014/50/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 betreffende minimumvereisten voor de vergroting van de mobiliteit van werknemers tussen de lidstaten door het verbeteren van de verwerving en het behoud van aanvullende pensioenrechten.

Overbruggingsclausules

Artikel 48, lid 7, VEU voorziet in een algemene overbruggingsclausule. Deze clausule maakt het mogelijk dat maatregelen in het betrokken gebied of voor het betrokken geval, waarover tot dan toe met eenparigheid van stemmen werd besloten, door de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, of in het geval van bijzondere wetgevingsprocedures, door het Europees Parlement en de Raad worden vastgesteld volgens de gewone wetgevingsprocedure.

Om deze clausule te activeren, moet de Europese Raad het initiatief nemen, de werkingssfeer van de beoogde verandering in de besluitvormingsprocedure aangeven en de nationale parlementen hierover informeren. Als binnen de zes maanden geen nationaal parlement bezwaar maakt, kan de Europese Raad met eenparigheid van stemmen en met de goedkeuring van het Europees Parlement een besluit vaststellen waarbij de Raad wordt gemachtigd met gekwalificeerde meerderheid van stemmen te besluiten of de desbetreffende handelingen aan te nemen via de gewone wetgevingsprocedure.

De algemene *overbruggingsclausule* biedt de mogelijkheid om besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid in te voeren, maar met behoud van de bijzondere wetgevingsprocedure. De clausule biedt ook de mogelijkheid over te gaan tot besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid van stemmen volgens de gewone wetgevingsprocedure, waarbij het Europees Parlement meebeslist.

Artikel 153, lid 2, laatste alinea, VWEU bevat een specifieke overbruggingsclausule voor maatregelen inzake sociaal beleid op de in artikel 153, lid 1, punten d), f) en g), VWEU vermelde gebieden, waarvoor momenteel eenparigheid van stemmen vereist is en waarop de bijzondere wetgevingsprocedure van toepassing is. Dit is van belang voor maatregelen die de activiteiten van de lidstaten op de volgende gebieden ondersteunen en aanvullen:

- de bescherming van werknemers bij beëindiging van de arbeidsovereenkomst (ontslag);
- de vertegenwoordiging en collectieve verdediging van de belangen van werknemers en werkgevers, en
- de werkgelegenheidsvoorwaarden voor onderdanen van derde landen die op wettige wijze op het grondgebied van de Unie verblijven.

Om op deze gebieden over te stappen op de gewone wetgevingsprocedure moet de Raad met eenparigheid van stemmen besluiten, op basis van een voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement.

De Verdragen voorzien in een ander middel om een situatie te verhelpen waarin een of meerdere lidstaten een besluit blokkeren met hun vetorecht. Een groep van ten minste negen lidstaten kan op grond van de **procedure voor nauwere samenwerking**¹⁴ een voorgesteld initiatief vooruithelpen, als het niet mogelijk blijkt hierover eenstemmigheid in de Raad te bereiken. Andere EU-lidstaten hebben het recht om later nog deel te nemen aan het initiatief. In het kader van deze procedure voorziet artikel 333 VWEU ook in een specifieke *overbruggingsclausule* die de lidstaten die aan een specifieke nauwere samenwerking

¹⁴ Artikel 20 VEU en de artikelen 326 tot en met 334 VWEU.

deelnemen, toelaat over te stappen op gekwalificeerde meerderheid en/of op de gewone wetgevingsprocedure.

In het sociaal beleid vormt nauwere samenwerking echter geen oplossing voor grotere EU-brede problemen, aangezien die procedure de interne markt kan versnipperen, waardoor een Europa van twee snelheden ontstaat en de EU-burgers verschillend worden behandeld afhankelijk van de lidstaat waar zij wonen. In deze context bepaalt artikel 326 VWEU dat nauwere samenwerking geen afbreuk mag doen aan de interne markt, noch aan de economische, sociale en territoriale samenhang. Zij mag geen belemmering of discriminatie in de handel tussen de lidstaten vormen, en zij mag de mededinging tussen de lidstaten niet verstoren. Dit is met name van belang voor het sociaal beleid. Het gebruik van de procedure voor nauwere samenwerking lijkt dus onbevredigend voor voorstellen die de toepassing van de grondrechten waarborgen, die voor alle personen in alle lidstaten van de EU moeten gelden. Reeds in 2014 werd het idee om nauwere samenwerking te gebruiken voor het voorstel voor de horizontale richtlijn gelijke behandeling¹⁵ door de Raad met een overweldigende meerderheid verworpen.

De *overbruggingsclausules* activeren om over te stappen op stemming met gekwalificeerde meerderheid heeft deze nadelen niet. Ze maken het voor de EU mogelijk vooruitgang te boeken als geheel zodat de integriteit van de eengemaakte markt en de sociale dimensie van de EU behouden blijven. Daarnaast zou, hoewel de stemprocedure en de besluitvormingsmethode veranderen, het algemene rechtskader voor het optreden van de EU ongewijzigd blijven, en met name:

- i. zou het optreden van de Unie gericht blijven op gebieden waar de doelstellingen niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt wegens de omvang en de gevolgen van het voorgestelde optreden, met volledige eerbiediging van het **subsidiariteitsbeginsel**. Krachtens het **evenredigheidsbeginsel** mogen de inhoud en de vorm van het optreden van de Unie niet verder gaan dan wat nodig is om de doelstellingen van de Verdragen te verwezenlijken;
- ii. **veranderen de reikwijdte van en de voorwaarden voor de uitoefening van de bevoegdheden van de EU niet**. Artikel 153 VWEU voorziet in een reeks criteria waaraan de EU-maatregelen op het gebied van sociaal beleid moeten voldoen; richtlijnen mogen bijvoorbeeld alleen voorzien in *minimumvoorschriften* met *inachtneming van de in elk van de lidstaten bestaande omstandigheden en technische voorschriften* en moeten *onnodige belasting van kleine en middelgrote bedrijven vermijden*. EU-maatregelen laten het *recht van de lidstaten om de fundamentele beginselen van hun socialezekerheidsstelsel vast te stellen* onverlet en mogen *geen aanmerkelijke gevolgen hebben voor het financiële evenwicht van dat stelsel*. EU-maatregelen beletten niet dat een lidstaat maatregelen met een hogere graad van bescherming handhaaft of treft. Artikel 153, lid 5, VWEU *sluit ook maatregelen uit met betrekking tot de beloning, het recht van vereniging, het stakingsrecht of het recht tot uitsluiting*. Artikel 151 VWEU bepaalt dat bij EU-maatregelen *rekening wordt gehouden met de verscheidenheid van de nationale gebruiken*;

¹⁵ Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid, COM(2008) 426 definitief van 2 juli 2008.

- iii. **blijft de rol van de sociale partners bij de vormgeving van wetgeving op het gebied van sociaal beleid onveranderd.** Zoals vereist door artikel 154 VWEU zou de Commissie een raadpleging van de sociale partners in twee fasen blijven houden voor zij toekomstige voorstellen op het gebied van sociaal beleid zou indienen. Zij zou de sociale partners raadplegen over de mogelijke richting van EU-optreden en de inhoud van het beoogde voorstel. Het is van belang op te merken dat, voor zover gekwalificeerde meerderheid van toepassing zou zijn op de gebieden van artikel 153 VWEU, zij ook voor de uitvoering van overeenkomsten van de sociale partners door middel van besluiten van de Raad krachtens artikel 155 VWEU zou gelden;
- iv. **blijft betere regelgeving centraal staan in de beleidsvorming van de EU:** elk voorstel zou in overeenstemming met de richtsnoeren voor betere regelgeving worden opgesteld. Die zorgen ervoor dat het beleid en de wetgeving van de EU open en transparant zijn, onderbouwd door feiten en inzicht in de gevolgen voor burgers, bedrijven en overheden. Burgers en belanghebbenden kunnen gedurende het hele proces bijdragen, en
- v. **is overstappen op besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid van stemmen een besluit waarover de lidstaten de volledige controle hebben.** Om de *overbruggingsclausules* te activeren zou een besluit met eenparigheid van stemmen van de Europese Raad of de Raad nodig zijn. Bovendien moet overeenkomstig de algemene clausule (artikel 48, lid 7, VEU) de overgang naar besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid van stemmen of de gewone wetgevingsprocedure worden gesteund door alle nationale parlementen en moet het Europees Parlement zijn goedkeuring geven.

5. Analyse van specifieke beleidsterreinen waarvoor nog steeds eenparigheid van stemmen vereist is

In dit deel wordt een beoordeling gemaakt van het gebruik van de *overbruggingsclausules* op sociaal gebied. De analyse gebeurt geval per geval voor de vijf in deel 2 bepaalde gebieden waarop nog steeds eenparigheid van stemmen en bijzondere wetgevingsprocedures van toepassing zijn.

a) *Non-discriminatie*

Over het optreden van de EU ter bestrijding van discriminatie moet unanieme overeenkomst worden bereikt sinds de invoering ervan in het Verdrag van Amsterdam in 1997. Het Verdrag van Nice voerde de gekwalificeerde meerderheid van stemmen in voor de vaststelling van de basisbeginselen van de stimuleringsmaatregelen van de Unie —harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten uitgezonderd —, ter ondersteuning van de maatregelen die de lidstaten nemen om discriminatie te bestrijden¹⁶.

De huidige EU-wetgeving¹⁷ (goedgekeurd met eenparigheid van stemmen) voorziet in verschillende niveaus van bescherming afhankelijk van de discriminatiegronden. De EU-

¹⁶ Artikel 19, lid 2, VWEU.

¹⁷ Richtlijn 2004/113/EG van de Raad van 13 december 2004 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten;

richtlijnen voorzien in een zekere mate van bescherming van gender- en rassengelijkheid in arbeid, beroep en een reeks andere gebieden. Gelijke behandeling op grond van godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd en seksuele gerichtheid is echter alleen in het kader van arbeid en beroep beschermd. De vereiste van eenparigheid van stemmen in de Raad heeft op dit gebied geleid tot een inconsistent rechtskader en een onsamenhangend effect van het recht van de Unie op het leven van mensen, waarbij sommige mensen beter beschermd zijn dan andere¹⁸.

Gelijkheid is een van de fundamentele waarden van de EU. In de Unie is geen plaats voor discriminatie¹⁹. In maart 2017 beloofden de EU-leiders in de Verklaring van Rome te werken aan een Unie die de gelijkheid tussen vrouwen en mannen, rechten en gelijke kansen voor iedereen bevordert en discriminatie bestrijdt. De lidstaten en de Commissie hebben hun handtekening gezet onder de Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling, die tot doel heeft discriminerende wetten, beleidsmaatregelen en praktijken uit te bannen en geschikte wetgeving, beleid en maatregelen te bevorderen²⁰.

Uit een studie van het Europees Parlement uit 2018²¹ bleek de omvang van de schadelijke effecten die lacunes en belemmeringen in de wetgeving en de maatregelen van de EU hebben op het dagelijkse leven van personen en op de samenleving (wat betreft het bbp, belastinginkomsten en sociale cohesie). Het gebrek aan gemeenschappelijke EU-regels ter bescherming tegen discriminatie bij de toegang tot goederen en diensten ondermijnt het gelijke speelveld dat van cruciaal belang is voor een doeltreffende en eerlijke interne markt. Burgers en bedrijven moeten onder dezelfde voorwaarden naadloos toegang hebben tot de vier fundamentele vrijheden.

Richtlijn 2000/43/EG van de Raad van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming; en Richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep.

Andere instrumenten werden goedgekeurd met gekwalificeerde meerderheid van stemmen omdat zij gebaseerd waren op een andere bepaling in het Verdrag, maar hebben betrekking op vergelijkbare gebieden: Richtlijn 2006/54/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen in arbeid en beroep; en Richtlijn 2010/41/EU van het Europees Parlement en de Raad van 7 juli 2010 betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van zelfstandig werkzame mannen en vrouwen en tot intrekking van Richtlijn 86/613/EEG van de Raad.

¹⁸ Het voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid (COM(2008) 426 definitief) uit 2008 waarin deze bezorgdheden worden behandeld en de bescherming tegen discriminatie op grond van godsdienst of overtuiging, leeftijd, handicap en seksuele geaardheid worden uitgebreid tot andere gebieden dan arbeid, is in de Raad geblokkeerd.

¹⁹ Zie met name artikel 2 VEU en artikel 8 VWEU.

²⁰ Een van de doelen in het kader van doelstelling 10 (dring ongelijkheid in en tussen landen terug) is zorgen voor gelijke kansen en ongelijke behandelingen verminderen.

Doelstelling 10.2: Zorg tegen 2030 voor de empowerment en de sociale, economische en politieke inclusie van iedereen, ongeacht leeftijd, geslacht, beperkingen, ras, etniciteit, herkomst, religie, economische of andere status; en

doelstelling 10.3: Zorg voor gelijke kansen en verminder ongelijke behandelingen, onder andere door discriminerende wetten, beleid en praktijken af te schaffen, en door geschikte wetgeving, beleid en maatregelen te bevorderen.

²¹ Onderzoeksdienst van het Europees Parlement, *Equality and the fight against racism and xenophobia (Cost of non-Europe report* (PE 615.660, maart 2018);

[http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU\(2018\)615660](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU(2018)615660)

Volgens het EU-recht moet elke lidstaat organen oprichten ter bevordering van gelijke behandeling²². Deze organen voor gelijke behandeling zijn gemachtigd om onafhankelijke bijstand te verlenen aan slachtoffers van discriminatie, onderzoeken te verrichten naar en verslagen te publiceren over kwesties die met discriminatie verband houden, maar alleen met betrekking tot de gronden van ras of etnische afstamming en geslacht. Vanwege de wettelijke beperkingen heeft de Commissie alleen niet-bindende richtsnoeren met betrekking tot de werking ervan uitgebracht²³. Bijstand aan slachtoffers en andere activiteiten ter bevordering van gelijke behandeling variëren daardoor van lidstaat tot lidstaat en de beschermingsgronden verschillen.

Om de ontwikkeling van gelijke bescherming tegen discriminatie te vergemakkelijken, met doeltreffende verhaalmechanismen voor iedereen, zou het gebruik van de overbruggingsclausule in de nabije toekomst kunnen worden overwogen.

Non-discriminatie: feiten en cijfers

- Uit een Eurobarometer-enquête²⁴ blijkt dat 12 % van de mensen in de EU zichzelf beschouwen als lid van een groep die het risico loopt te worden gediscrimineerd. Ongeveer één op de vijf respondenten meldt persoonlijke ervaring met discriminatie of pesterijen in de afgelopen 12 maanden. Discriminatie op grond van etnische afstamming wordt als de meest voorkomende vorm van discriminatie gezien, gevolgd door discriminatie op grond van seksuele gerichtheid, genderidentiteit, godsdienst of overtuiging, handicap en leeftijd.
- Voor de betrokken personen kan een ontzegging van rechten als gevolg van discriminatie leiden tot materiële en/of immateriële schade, bijvoorbeeld een verlies aan inkomsten en/of een slechtere gezondheid. Voor de samenleving kan discriminatie schadelijke gevolgen hebben voor het bbp en de belastinginkomsten, en voor de sociale cohesie²⁵.

b) Sociale zekerheid en sociale bescherming van de werknemers (met uitzondering van grensoverschrijdende situaties)

Het optreden van de lidstaten op het gebied van sociale zekerheid en sociale bescherming van werknemers wordt door de EU ondersteund en aangevuld²⁶. Op dit gebied wordt sinds de invoering van deze bevoegdheden in het Verdrag van Maastricht (1992) gestemd met eenparigheid van stemmen volgens de bijzondere wetgevingsprocedure.

²² Artikel 13 van Richtlijn 2000/43/EG, artikel 11 van Richtlijn 2010/41/EU, artikel 12 van Richtlijn 2004/113/EG en artikel 20 van Richtlijn 2006/54/EG.

²³ Aanbeveling van de Commissie C(2018) 3850 final van 22 juni 2018 over normen voor organen voor gelijke behandeling;

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2_en_act_part1_v4.pdf

²⁴ Eurobarometer 437, *Discrimination in the EU in 2015*.

²⁵ Zie voetnoot 21.

²⁶ Hierin is voorzien in artikel 153, lid 1, onder c), VWEU, terwijl de EU op grond van artikel 48 VWEU bevoegd is maatregelen vast te stellen op het gebied van de sociale zekerheid die noodzakelijk zijn voor de totstandkoming van het vrije verkeer van werknemers. Deze maatregelen komen tot stand met gekwalificeerde meerderheid van stemmen en worden daarom niet in deze mededeling besproken.

De vereiste van unanimiteit op dit gebied houdt verband met het feit dat de nationale socialezekerheids- en socialebeschermingsstelsels sterk zijn ingebed in nationale economische modellen en belasting- en inkomenshervdelingsstelsels. De stelsels lopen in de EU sterk uiteen, met verschillen in de omvang en de toewijzing van de begroting, de financieringsbron, de mate waarin de bevolking beschermd is tegen risico's en de rol van de sociale partners.

Aangezien de arbeidsmarkten zich ontwikkelen, moeten de socialebeschermingsstelsels op nationaal niveau ook worden hervormd en gemoderniseerd zodat ons sociaal model geschikt blijft voor het beoogde doel, niemand uit de boot valt en personen en bedrijven in de EU het maximale uit de veranderende wereld halen. Demografische veranderingen zoals de vergrijzing van de bevolking, lagere geboortecijfers en langere levensverwachting zullen gevolgen hebben voor de capaciteit van de lidstaten om adequate sociale bescherming te garanderen. De bijdragen van de bevolking in de werkende leeftijd zullen afnemen en er moet gezocht worden naar niet-arbeidsbronnen voor de financiering van de socialebeschermingsstelsels. De opkomst van uiteenlopende arbeidsverhoudingen, die nog wordt aangewakkerd door technologische veranderingen en digitale platforms, heeft al lacunes in de sociale bescherming doen ontstaan. Voor de toekomstige wereld zijn enorme investeringen nodig in een leven lang leren, opleiding, bijscholing en omscholing, waarin de nationale socialebeschermingsstelsels vandaag niet voldoende voorzien.

Met de beginselen van de Europese pijler van sociale rechten als kompas heeft de Commissie tot nu toe voorgesteld het optreden op EU-niveau te richten op het formuleren van aanbevelingen, zoals de aanbeveling over de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen. Over de aanbeveling werd in december 2018 met eenparigheid van stemmen een politiek akkoord bereikt door de Raad. Binnen afzienbare tijd wordt de aanbeveling definitief goedgekeurd. Zodra dat gebeurd is, wordt begonnen met de uitvoering van de aanbeveling en moet de impact ervan op de modernisering van de socialebeschermingsstelsels worden beoordeeld.

Als de Europese Raad de overbruggingsclausule van artikel 48, lid 7, VEU gebruikt en stemming met gekwalificeerde meerderheid toepast op het gebied of de zaak in kwestie, dan kan de Raad besluiten met gekwalificeerde meerderheid en niet langer met eenparigheid van stemmen wanneer hij aanbevelingen op dat gebied of in die zaak op grond van artikel 292 VWEU vaststelt. Met een verschuiving naar gekwalificeerde meerderheid zou sneller overeenstemming kunnen worden bereikt over dergelijke aanbevelingen om het proces van convergentie naar socialebeschermingsstelsels die klaar zijn voor de 21e eeuw te ondersteunen.

Zelfs dan moet de EU in haar optreden het subsidiariteitsbeginsel eerbiedigen en rekening houden met de grote verschillen tussen de socialebeschermingsstelsels van de lidstaten. Bovendien waarborgt artikel 153, lid 4, VWEU het recht van de lidstaten om de fundamentele beginselen van hun socialezekerheidsstelsels vast te stellen en mag het optreden van de EU geen aanmerkelijke gevolgen hebben voor het financiële evenwicht van dat stelsel.

Om het proces van modernisering van en convergentie tussen de socialebeschermingsstelsels te ondersteunen, **zou daarom het gebruik van de overbruggingsclausule in de nabije toekomst kunnen worden overwogen om aanbevelingen op het gebied van sociale zekerheid en sociale bescherming van werknemers aan te nemen.**

c) *Werkgelegenheidsvoorwaarden voor onderdanen van derde landen die op wettige wijze op het grondgebied van de Unie verblijven*

Verschillende EU-richtlijnen over legale migratie regelen de voorwaarden voor toegang en verblijf, en de rechten van verschillende categorieën onderdanen van derde landen zoals studenten, onderzoekers, seizoenarbeiders en binnen een onderneming overgeplaatste personen²⁷. Die richtlijnen zijn op grond van artikel 79, lid 2, VWEU vastgesteld op basis van een gekwalificeerde meerderheid van stemmen, met medebeslissingsbevoegdheid van het Europees Parlement.

Deze regels hebben ten doel te voorzien in eenzelfde billijke behandeling als die van EU-onderdanen in een aantal opzichten, waaronder de arbeidsvoorwaarden (zoals salaris, beroepskwalificaties enz.). Tegelijkertijd is het uitgebreide Europese acquis op werkgelegenheids- en sociaal gebied²⁸, met name gewaarborgde billijke arbeidsomstandigheden en bescherming van de veiligheid en gezondheid op het werk, van toepassing op alle werknemers die onder het nationale arbeidsrecht in een lidstaat vallen, ongeacht hun nationaliteit.

Bovendien heeft de Unie op basis van verschillende verdragsbepalingen met gekwalificeerde meerderheid van stemmen aanbevelingen goedgekeurd met betrekking tot activeringsmaatregelen voor personen die het moeilijk hebben op de arbeidsmarkt. De EU heeft bijvoorbeeld al richtsnoeren verstrekt in de vorm van de jongerengarantie²⁹, de aanbeveling van de Raad betreffende de integratie van langdurig werklozen op de

²⁷ Het acquis inzake legale migratie omvat:

- Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging;
- Richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetene onderdanen van derde landen;
- Richtlijn 2009/50/EG van de Raad van 25 mei 2009 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan (richtlijn inzake de Europese blauwe kaart);
- Richtlijn 2011/98/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning voor onderdanen van derde landen om te verblijven en te werken op het grondgebied van een lidstaat, alsmede inzake een gemeenschappelijk pakket rechten voor werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven;
- Richtlijn 2014/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op tewerkstelling als seizoenarbeider;
- Richtlijn 2014/66/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen in het kader van een overplaatsing binnen een onderneming, en
- Richtlijn (EU) 2016/801 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van derdelanders met het oog op onderzoek, studie, stages, vrijwilligerswerk, scholierenuitwisseling, educatieve projecten of au-pairactiviteiten.

²⁸ Bijvoorbeeld in verband met de veiligheid en gezondheid van werknemers (kaderrichtlijn 89/391/EEG en 25 aanverwante richtlijnen) en in verband met arbeidsomstandigheden: Richtlijn 91/533/EEG (schriftelijke verklaring); Richtlijn 94/33/EG (jongeren op het werk); Richtlijn 2008/104/EG (uitzendarbeid); Richtlijn 2008/94/EG (bescherming van de werknemers bij insolventie van de werkgever); Richtlijn 1997/81/EG (deeltijdarbeid); Richtlijn 1999/70/EG (arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd); Richtlijn 2002/14/EG (informatie en raadpleging van werknemers); Richtlijn 2003/88/EG (arbeidstijd).

²⁹ Aanbeveling van de Raad van 22 april 2013 tot invoering van een jongerengarantie (PB C 120 van 26.4.2013, blz. 1).

arbeidsmarkt³⁰ en de aanbeveling van de Raad inzake bijscholingstrajecten³¹. Deze aanbevelingen zijn ook van toepassing op legaal verblijvende onderdanen van derde landen; in de aanbevelingen wordt erkend dat onderdanen van derde landen behoren tot de kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt en dat zij individuele ondersteuning nodig hebben. Deze aanbevelingen worden momenteel uitgevoerd en het effect ervan, ook op legaal verblijvende onderdanen van derde landen, moet nog worden beoordeeld.

Het mogelijke toepassingsgebied van artikel 153, lid 1, onder g), VWEU, dat de Unie de mogelijkheid biedt om op basis van eenparigheid van stemmen de activiteiten van de lidstaten te ondersteunen en aan te vullen, lijkt daardoor op het vlak van arbeidsvoorwaarden van legaal verblijvende onderdanen van derde landen vrij beperkt.

In het licht van de bestaande wetgeving, zowel op het gebied van migratie als van het sociaal acquis, en van de bestaande aanbevelingen **lijkt het gebruik van de overbruggingsclausule op dit gebied momenteel geen grote toegevoegde waarde met zich mee te brengen.**

d) Bescherming van de werknemers bij beëindiging van de arbeidsovereenkomst

De bescherming van de werknemers bij beëindiging van de arbeidsovereenkomst (ontslag) staat centraal in het nationale arbeidsrecht. Ze is nauw verbonden met de nationale socialebeschermingsstelsels en arbeidsmarktinstellingen, en met de rol van de sociale partners en de tradities op het gebied van collectieve onderhandelingen. De duur en het niveau van de werkloosheidsuitkeringen, de mate waarin arbeidsovereenkomsten zijn gereguleerd en gerechtelijke en buitengerechtelijke procedures verschillen van lidstaat tot lidstaat.

Op EU-niveau bevatten het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en de Europese pijler van sociale rechten³² horizontale beginselen met betrekking tot bescherming tegen ontslag. Op nationaal niveau zijn in uitgebreide beschermingskaders minimumnormen van bescherming tegen ontslag van individuele werknemers vastgesteld. Nationale wetten zijn het meest geschikt om rekening te houden met de specifieke kenmerken van de verschillende nationale beschermingsstelsels, waaronder budgettaire overwegingen.

Het afgeleid recht van de EU biedt gerichte maatregelen ter bescherming van de meest kwetsbare werknemers tegen ontslag. Daar hoort ook de bescherming van vrouwen tegen ontslag tijdens de zwangerschap bij. De richtlijn inzake deeltijdarbeid³³, de richtlijn gelijke behandeling van mannen en vrouwen³⁴ en de richtlijn betreffende de toepassing van het

³⁰ Aanbeveling van de Raad van 15 februari 2016 betreffende de integratie van langdurig werklozen op de arbeidsmarkt (PB C 67 van 20.2.2016, blz. 1).

³¹ Aanbeveling van de Raad van 19 december 2016 tot invoering van bijscholingstrajecten: nieuwe mogelijkheden voor volwassenen (PB C 484 van 24.12.2016, blz. 1).

³² Beginsel 7b van de Europese pijler van sociale rechten bepaalt het volgende: "Voorafgaand aan een ontslag hebben werknemers het recht te worden geïnformeerd over de redenen die eraan ten grondslag liggen en moet hun een redelijke opzegtermijn worden geboden. Zij hebben het recht op toegang tot een doeltreffend en onpartijdig systeem van geschillenbeslechting en, bij een kennelijk onredelijk ontslag, een recht op verhaal, waarbij onder meer een passende schadevergoeding is inbegrepen."

³³ Richtlijn 97/81/EG van de Raad van 15 december 1997 betreffende de door de Unice, het CEEP en het EVV gesloten raamovereenkomst inzake deeltijdarbeid.

³⁴ Richtlijn 2006/54/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen in arbeid en beroep (herschikking).

beginsel van gelijke behandeling van zelfstandig werkzame mannen en vrouwen³⁵ bieden ook bescherming tegen ontslag en ongunstige behandeling. De richtlijn over transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden³⁶ geeft werknemers het recht geïnformeerd te worden over de duur van de opzegtermijn en verbiedt ontslag op grond van het feit dat werknemers hun recht op informatie uitoefenen. Ook de richtlijn over het evenwicht tussen werk en privéleven³⁷ verbiedt ontslag wegens het aanvragen van vaderschapsverlof, ouderschapsverlof of zorgverlof en flexibele werkregelingen.

De sterke banden met en de verschillen tussen nationale socialebeschermingsstelsels en arbeidsmarktinstellingen, en de vereiste eerbied voor de diverse vormen van nationale praktijken en sociale dialoog zijn sterke argumenten voor het handhaven van de stemming bij eenparigheid in de Raad op dit gebied. Bovendien zullen een aantal recentelijk goedgekeurde richtlijnen, zoals hierboven vermeld, pas na een overgangsperiode worden uitgevoerd. Daardoor is het nog te vroeg om de resultaten op dit gebied te beoordelen. **Momenteel lijken er geen duidelijke argumenten te zijn voor het gebruik van de *overbruggingsclausule*.**

e) Vertegenwoordiging en collectieve verdediging van de belangen van werknemers en werkgevers

Wat de vertegenwoordiging en collectieve verdediging van de belangen van werknemers en werkgevers betreft, met inbegrip van medezeggenschap, zijn er sterke algemene beginselen die voortvloeien uit het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en de Europese pijler van sociale rechten³⁸. Tegelijkertijd worden de bevoegdheden van de EU op dit gebied vrij strikt beperkt door het Verdrag, dat maatregelen met betrekking tot het recht van vereniging, het stakingsrecht en het recht tot uitsluiting uitdrukkelijk uitsluit.³⁹ Bovendien is er geen specifieke wetgeving op EU-niveau die deze kwestie op een alomvattende manier regelt⁴⁰.

³⁵ Richtlijn 2010/41/EU van het Europees Parlement en de Raad van 7 juli 2010 betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van zelfstandig werkzame mannen en vrouwen en tot intrekking van Richtlijn 86/613/EEG van de Raad.

³⁶ [COM \(2017\) 797 final](#)

³⁷ [COM \(2017\) 253 final](#)

³⁸ Beginsel 8 van de Europese pijler van sociale rechten bepaalt: "De sociale partners worden, met inachtneming van de nationale gebruiken, geraadpleegd over de vormgeving en uitvoering van economisch, sociaal en werkgelegenheidsbeleid. Zij worden aangemoedigd te onderhandelen en collectieve overeenkomsten te sluiten op gebieden die voor hen van belang zijn, met inachtneming van hun autonomie en het recht op collectieve actie. In voorkomend geval worden overeenkomsten tussen de sociale partners op het niveau van de Unie en haar lidstaten uitgevoerd. Werknemers of hun vertegenwoordigers hebben het recht tijdig te worden geïnformeerd en geraadpleegd over zaken die voor hen van belang zijn, in het bijzonder als het gaat om de overdracht, herstructurering en fusie van ondernemingen en om gevallen van collectief ontslag. Het verlenen van steun, gericht op het vergroten van het vermogen van sociale partners om de sociale dialoog te bevorderen, wordt aangemoedigd."

³⁹ Zie artikel 153, lid 5, VWEU dat bepaalt dat artikel 153 VWEU niet van toepassing is op de beloning, het recht van vereniging, het stakingsrecht of het recht tot uitsluiting.

⁴⁰ Aspecten van vertegenwoordiging en collectieve verdediging worden — in uiteenlopende mate — behandeld in het kader van bijzondere instrumenten, zoals Richtlijn 2009/38/EG inzake een Europese ondernemingsraad, Richtlijn 2001/23/EG inzake de overgang van ondernemingen, Richtlijn 2001/86/EG tot aanvulling van het statuut van de Europese vennootschap met betrekking tot de rol van de werknemers, Richtlijn 2003/72/EG inzake de informatie, raadpleging en medezeggenschap van werknemers in een Europese coöperatieve vennootschap en Richtlijn (EU) 2017/1132 aangaande bepaalde aspecten van het vennootschapsrecht.

De regels en tradities inzake vertegenwoordiging en collectieve verdediging variëren aanzienlijk op nationaal niveau. Er zijn grote verschillen tussen de lidstaten wat betreft de mate van representativiteit van de sociale partners, hun algemene betrokkenheid bij de besluitvorming en het bestaan en de centralisatie van collectieve onderhandelingen. Daarnaast hebben 18 lidstaten modellen van werknemersvertegenwoordiging op bedrijfsniveau en die verschillen sterk van elkaar.

De Commissie blijft zich inzetten voor de capaciteitsopbouw van de sociale partners, overeenkomstig de gezamenlijke vierpartijenverklaring van het voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie, de Commissie en de Europese sociale partners over *Een nieuwe start voor de sociale dialoog*⁴¹.

De Commissie verwelkomt het autonome werkprogramma 2019-2021⁴², dat door de bedrijfstakoverkoepelende sociale partners van de EU op 6 februari 2019 is goedgekeurd en hun sterke wil aantoont om oplossingen voor een eerlijk, concurrerend en duurzaam Europa te bevorderen.

De sterke banden met en de verschillen tussen nationale regels en tradities op het gebied van vertegenwoordiging en collectieve verdediging zijn sterke argumenten voor het handhaven van de stemming bij eenparigheid in de Raad op dit gebied. **Momenteel lijken er geen duidelijke argumenten te zijn voor het gebruik van de overbruggingsclausule.**

6. Conclusies en volgende stappen

Op sociaal gebied beschikt de EU al over efficiënte, tijdige en flexibele besluitvormingsprocessen die het mogelijk maken haar doelstellingen na te komen (het bevorderen van het welzijn van haar bevolking, een sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen, volledige werkgelegenheid en sociale vooruitgang, en de bestrijding van sociale uitsluiting en discriminatie) en een antwoord te bieden op de uitdagingen van de toekomst van werk in het kader van mondiale trends zoals digitalisering, vergrijzing en migratie.

In het licht van de overwegingen in deze mededeling:

- zou voor de gebieden waarop nog steeds eenparigheid van stemmen van toepassing is, een overgang naar stemming met gekwalificeerde meerderheid of de gewone wetgevingsprocedure de besluitvorming van de EU ongetwijfeld tijdiger, flexibeler en efficiënter kunnen maken. Een overgang zou ook een cultuur van compromisbereidheid tot stand brengen en het gemakkelijker maken om beslissingen te nemen die beantwoorden aan de behoeften van de burgers en de economie van de EU als geheel, en zo kunnen zorgen voor een billijke eengemaakte markt;

⁴¹ Een nieuwe start voor de sociale dialoog - Verklaring van de Europese sociale partners, de Europese Commissie en het voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie, 16 juni 2016; <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=15738&langId=nl>

⁴² European Social Dialogue: work programme 2019-2021 (of ETUC, BusinessEurope, CEEP and SMEunited); <https://www.besnesseurope.eu/publications/european-social-dialogue-work-programme-2019-2021>

- is toch een selectieve en gevalsgewijze benadering van het gebruik van de *overbruggingsclausules* van de Verdragen noodzakelijk. Niet alle gebieden van het sociaal beleid waarop nog steeds eenparigheid van stemmen en bijzondere wetgevingsprocedures van toepassing zijn, zijn even belangrijk om de handelingsbevoegdheid van de Unie te verbeteren;
- is de Commissie van oordeel dat het belangrijk is het gebruik van de algemene *overbruggingsclausule* te overwegen om de besluitvorming over **non-discriminatie** en de goedkeuring van **aanbevelingen over de sociale zekerheid en sociale bescherming van werknemers** in de nabije toekomst te vergemakkelijken. Voor de andere gebieden (arbeidsvoorwaarden van legaal verblijvende onderdanen van derde landen, ontslag en de vertegenwoordiging en collectieve verdediging van de belangen van werknemers en werkgevers) lijken er momenteel geen duidelijke argumenten te zijn voor het gebruik van de desbetreffende *overbruggingsclausule*, maar de Commissie blijft openstaan voor een evaluatie van de situatie in de toekomst;
- moet de Europese Raad om de *overbruggingsclausule* op het gebied van non-discriminatie en sociale zekerheid en sociale bescherming van werknemers te activeren, besluiten volgens de procedure van artikel 48, lid 7, VEU, zoals beschreven in deel 4 van deze mededeling.

De Commissie nodigt het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de Regio's, de sociale partners en alle belanghebbenden uit op basis van deze mededeling een open debat te voeren over een uitbreiding van het gebruik van de stemming met gekwalificeerde meerderheid of van de gewone wetgevingsprocedure in het sociaal beleid.
