

HET SOCIAAL PROTOCOL BIJ HET VERDRAG VAN MAASTRICHT

Lorelien Hoet

Onder wetenschappelijke begeleiding van
Prof. Dr. K. Lenaerts

INLEIDING

Vooraleer ons over het eigenlijke onderwerp te buigen, is het belangrijk even stil te staan bij het *sociale karakter* van de Gemeenschap. De verdragen van de Europese Gemeenschap hebben reeds van in het begin sociale bepalingen en doeleinden bevat, maar deze stonden op de achtergrond. Van prioritair belang was het verwezenlijken van een gemeenschappelijke markt (en nu: van de Economische en Monetaire Unie); sociale voorzieningen, zo leek de gedachte, zouden daar wel vanzelf uit voortvloeien. Dat de harmonisatie van de sociale wetgeving niet enkel een gevolg, maar mogelijkerwijze ook een motor van Europese integratie zou kunnen zijn, wordt door deze traditionele gedachtengang ontkend.¹ Het is in ieder geval wel normaal dat de harmonisatie van de nationale sociale wetgevingen niet van een leien dakje gaat: op dit vlak hebben de Lid-Staten immers erg uiteenlopende tradities.² Sommige arbeidsrechtelijke systemen zijn immers formeel, andere informeel; syndicale systemen vertonen grote verschillen m.b.t. syndicalisatiegraad, syndicale structuren, ideologie,...; zo ook verschillen rol en structuur van de patronale organisaties; de rol van de overheid t.a.v. arbeidsverhoudingen; sociale partners kunnen meer of minder onafhankelijk zijn in het formuleren van arbeidsrechtelijke regels; de CAO's zijn al dan niet (algemeen) juridisch bindend, etc.

Toch is de druk voor een communautair sociaal beleid erg groot geworden, o.m. om te vermijden dat er slechts een eenzijdig liberaal-economische unie, met nefaste gevolgen op sociaal vlak, zou tot stand komen. Immers, binnen één ononderbroken, economische Europese ruimte (zonder gemeenschappelijke sociale regelgeving) kunnen ondernemingen hun produktie daarheen verplaatsen, waar de arbeidskosten, en vnl. de sociale kosten, het laagst zijn: het fenomeen

¹ VOGEL-POLSKY, E. en VOGEL, J., *Europe Sociale 1993: Illusion, Alibi ou Réalité?*, 1991, 6.

² BLANPAIN, R., *Europees Arbeidsrecht*, 1992, nrs. 122-131.

van *sociale dumping*.³ Anderzijds gaan er ten gevolge van de aanhoudende economische crisis en de massale werkloosheid steeds meer stemmen op (vnl. vanuit het V.K.) om in de eerste plaats de Europese concurrentiepositie t.o.v. de lage loonlanden trachten te handhaven en het Europees bedrijfsleven te steunen. Dit zou gepaard moeten gaan met een verlaging van sociale kosten, niet met een uitbreiding van sociale wetgeving. Op de top van Maastricht was de discussie tussen deze twee stromingen het heetst: aanvankelijk wilde men een heel nieuw sociaal hoofdstuk in het EG-Verdrag invoeren, maar dit werd onmogelijk door de halsstarrige tegenwerking van het Verenigd Koninkrijk. Het V.K. hield het been stijf om redenen van puur lokale politiek, maar ook uit een haast panische angst voor een mogelijke verzwakking van de Britse concurrentiepositie. Vandaar dat men voor een noodoplossing gekozen heeft, die van het Sociaal Protocol tussen twaalf Lid-Staten, met een bijbehorende Overeenkomst tussen de overige elf Lid-Staten gesloten (dus zonder het V.K.). Zo werden er twee mogelijkheden gecreëerd om aan Europees sociaal beleid te doen: vooreerst in het kader van Verdrag van de Europese Gemeenschap tussen de twaalf Lid-Staten en vervolgens voor elf Lid-Staten (de *Sociale Elf*) op basis van het Sociaal Protocol en de Overeenkomst, met uitzondering van het V.K.; hierdoor komt *de facto* een sociaal Europa met twee snelheden tot stand.⁴ Het V.K. is bijgevolg gerechtigd een lager niveau van sociale bescherming aan te houden dan de groep van de *Sociale Elf*.⁵ ⁶ Er is inmiddels al één Richtlijn uitgevaardigd op basis van de nieuwe sociale bevoegdheden, toegekend in de Overeenkomst. In ieder geval heeft deze *juridisch monstrueuze*⁷ regeling aanleiding gegeven tot uiteenlopende meningen en interpretaties. Deze zullen hierna behandeld worden.

³ Dit zou waarschijnlijk vnl. een nadelig effect hebben in landen waar de vakbeweging traditioneel sterk staat (en de factor arbeid dus prijzig is). De druk voor een socialer Europa schijnt dan ook sterk ingegeven te zijn door het verlangen naar een politiek signaal, een tegemoet-koming aan de vakbeweging. Zie TROMM, J.J.M., "De "Sociale Paragraaf": een definitief breekpunt", *Internationale Spectator*, 1993, (693), 695.

⁴ BLANPAIN, R., *o.c.*, nr. 432.

⁵ Door de toetreding van de nieuwe staten Oostenrijk, Finland en Zweden tot de Europese Unie worden dit vermoedelijk de Sociale Veertien (*infra*). In het vervolg van de uiteenzetting heb ik het voorlopig nog over de Sociale Elf.

⁶ Of dit werkelijk een verbetering van de Britse concurrentiepositie met zich meebrengt, of het V.K. nu mogelijk een "paradijs voor investeerders" wordt, valt nog te bezien. Zie hiertoe NEEFS, E., "Brits sociaal model werkt niet", *De Standaard*, Maandag 13 februari 1995, 4.

⁷ WHITEFORD, E.A., "Social Policy after Maastricht", *Eur.L.Rev.*, 1993, (202), 202.

I. VOORGESCHIEDENIS

Aanvankelijk was het gemeenschappelijk beleid van de Gemeenschap enkel gericht op het realiseren van de gemeenschappelijke binnenmarkt.⁸ Zoals uit art. 2 en art. 117 EEG-Verdrag blijkt, werd een sociaal beleid slechts beschouwd als een logisch voortvloeisel van de realisatie van de gemeenschappelijke markt. De sociale doelstellingen moesten in eerste plaats door de Lid-Staten worden nageleefd. De artt. 117 t.e.m. 122⁹ EEG-Verdrag¹⁰ hadden voornamelijk een programmatorisch karakter.¹¹ Wel kon er een effectief beleid gevoerd worden op basis van art. 119, m.b.t. de toepassing van het principe van gelijk loon voor mannelijke en vrouwelijke werknemers voor gelijke arbeid. Een harmonisatie van de nationale sociale wetgeving was verder mogelijk op grond van de algemene harmonisatie- en coördinatiebevoegdheden zoals die inzake vrij verkeer van de werknemers (art. 49-51 EEG-Verdrag), de algemene harmonisatiebevoegdheid (art. 100 EEG-Verdrag) en art. 235 EEG-Verdrag.

Met de Europese Akte van 1986 werden hier enkele relevante bepalingen aan toegevoegd. Met de invoering van art. 100A EEG-Verdrag konden er nu ook harmonisatierichtlijnen met gekwalificeerde meerderheid vastgesteld worden, wanneer zij betrekking hadden op de verwezenlijking van de interne markt. Maar in al. 2 werden de bepalingen inzake de rechten en belangen van werknemers hiervan uitgesloten; hierdoor werd het arbeidsrecht a.h.w. als nationale materie gekwalificeerd!¹² Voor het doorvoeren van communautaire sociale regelgeving bleef eenstemmigheid immers een vereiste. Een uitzondering hierop vormde het eveneens door de Europese akte ingevoerde art. 118A EEG-Verdrag, waardoor richtlijnen die minimumvoorschriften inzake de verbetering van het arbeidsmilieu, teneinde de veiligheid en gezondheid van de werknemers te beschermen, met gekwalificeerde meerderheid vastgelegd konden worden (in afwijking van 100A, lid 2, EEG-Verdrag). Verder voegde de Europese Akte ook art. 118B, dat de Europese sociale dialoog wil bevorderen, aan het EEG-Verdrag toe.

Om de sociale wetgeving toch vooruit te laten gaan, trachtten de progressievere krachten de uitzondering uitgedrukt in art. 100A, al. 2 zo restrictief mogelijk te interpreteren en aan art. 118A een ruime interpretatie geven die de betekenis van "veiligheid en gezondheid" eigenlijk overstijgt. Deze houding werd zowel door Lid-Staten als door werkgeversorganisaties hevig bekritiseerd.¹³

⁸ LENAERTS, K., *Leidraad bij het college Europees Gemeenschapsrecht*, 61-63.

⁹ Titel III "Sociale politiek" van het derde deel van het EEG-Verdrag bevatte de hoofdstukken "Sociale bepalingen" (artt. 117-122) en "Het Europees Sociaal Fonds" (artt. 123-128).

¹⁰ Al deze bepalingen gelden nu nog, onder het EG-Verdrag, in het kader van de sociale politiek voor de Twaalf Lid-Staten.

¹¹ Wat de artt. 117 en 118 betreft, belet hun programmatorisch karakter volgens het Hof echter niet dat de erin vermelde sociale doelstellingen een zeker rechtsgevolg hebben; zie COPPEN-HOLLE, K., DEVROE, W. en WOUTERS, J., "Het Europees Gemeenschapsrecht na het Verdrag van Maastricht (slot)", *R.W.*, 1994, (865), 865.

¹² BLANPAIN, R., *o.c.*, nr. 104.

¹³ WATSON, P., "Social Policy after Maastricht", *C.M.L.Rev.*, (481), 486.

Het Europees sociaal beleid valt in een paar fases in te delen.¹⁴ Gedurende een eerste periode van 1957 tot 1974 werd de economische basisoptie duidelijk aangehouden. Toch werden enkele stappen gezet, zoals op het stuk van de sociale zekerheid voor werknemers in het kader van het vrije verkeer en met het opstarten van het Europees Sociaal Fonds (1958). Met het Sociaal Actieprogramma van de Raad in 1974 werd een nieuwe fase ingezet, die tot 1980 zou duren en waarin de meeste arbeidsrechtelijke richtlijnen werden aangenomen: *l'âge d'or de l'harmonisation*. Echter, vanaf de jaren tachtig werden deregulering en flexibiliteit als oplossing voor de economische en sociale crisis en vnl. voor de werkloosheid naar voor geschoven en tot heilige slogans verheven. In de periode van 1980 tot 1989 kwam er van vele voorstellen van richtlijnen niets terecht, tenzij op het (politek minder gevoelige) gebied van de arbeidsveiligheid. Na de povere veranderingen die de Eenheidsakte in 1986 tot stand gebracht had, gingen er geleidelijk steeds sterkere stemmen op voor een noodzakelijke sociale dimensie van de interne markt. Ondertussen was het ook duidelijk geworden dat, door de afwijzende houding van een paar Lid-Statē, de vereiste unanimiteit op sociaal vlak dikwijls niet realiseerbaar zou zijn. En in het bijzonder groeide, in het vooruitzicht van het project Europa '92, de vrees voor de nadelige effecten van het achterblijven van een Europese sociale dimensie.¹⁵ Dit zou o.m. uitmonden in het "Gemeenschapshandvest van de Sociale Grondrechten van de Werkenden" (hierna: Sociaal Handvest), dat op 9 december 1989 door 11 Lid-Statē, met uitzondering van het V.K., werd uitgevaardigd. Hoewel deze eerder vage tekst geen enkele wettelijke en dus slechts politieke betekenis heeft, is het een duidelijk signaal voor de Europese werknemers. Bovendien gaf het Sociaal Handvest aanleiding tot een Actieprogramma van de Commissie op 24 november 1989, waarin zij initiatieven ter uitvoering in het vooruitzicht stelde.¹⁶ Verder werd, mede op initiatief van de Europese Commissie, tussen de Europese sociale partners, m.n. de werkgeversorganisaties UNICE en CEEP (publieke werkgevers) en de werknemersorganisatie EVV, op 31 oktober 1991 een historisch akkoord¹⁷ gesloten, dat beoogde de sociale partners een grotere rol te geven bij de formulering en de uitvoering van het communautair sociaal beleid.¹⁸ Op de top van Maastricht van 9-10 december 1991 bleek het dus onmogelijk een geheel nieuw sociaal hoofdstuk (o.b.v. het Sociaal Handvest, ter ver-vanging van art. 117-122) in het EEG-Verdrag in te voegen. De discussie tussen de 11 continentale Lid-Statē en het conservatieve V.K. betreffende een al dan niet progressiever sociaal beleid voor Europa heeft zijn sporen nagelaten! De verwarrēde uitkomst hiervan is te vinden in de huidige bepalingen i.v.m. de sociale

¹⁴ BLANPAIN, R., *o.c.*, nrs. 99-107.

¹⁵ SCHUSTER, G., "Rechtsfragen zur Maastrichter Vereinbarung zur Sozialpolitik", *EuZW.*, 1992, (178), 179.

¹⁶ BLANPAIN, R., *o.c.*, nr. 424.

¹⁷ Dit akkoord was oorspronkelijk opgevat als een serie wijzigingen aan de artt. 118(4), 118A en 118B EEG-Verdrag; een ad-hoc intergouvernementele commissie heeft het akkoord opgenomen ter bewerking. X., "Maastricht and social policy", *E.I.R.R.*, (28), 29.

¹⁸ ZEIJEN, J.P.M., "Europees beleid na Maastricht: een ratjetoe?", *Sociaal Recht*, 1992, (132), 134.

politiek: verdragsartikelen,¹⁹ protocollen,²⁰ verklaringen,²¹ of zelfs aan een protocol gehechte verdragsartikelen en verklaringen,²² die nu eens alle Lid-Staten, dan weer de *Sociale Elf* (alle Lid-Staten behalve het V.K.) binden.²³ De grootste vernieuwing ligt duidelijk in het "Protocol betreffende de sociale politiek" (hierna: Sociaal Protocol), geldend voor de twaalf Lid-Staten, met daaraan gehecht een "Overeenkomst betreffende de sociale politiek gesloten tussen de Lid-Staten van de Europese Gemeenschap met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland" (hierna: Overeenkomst). Door deze compromisformule kon het V.K. ermee instemmen het sociale "acquis communautaire"²⁴ ter zake te bevestigen en werden de andere 11 Lid-Staten gemachtigd een eigen sociaal beleid uit te bouwen. Tezamen met het Unieverdrag, werden het Sociaal Protocol en de Overeenkomst op 1 februari 1992 ondertekend en traden ze op 1 november 1993 in werking.²⁵ In hun uiteindelijke vorm zijn ze aan het EG-Verdrag gehecht.

Vermits de oude sociale bepalingen nog blijven gelden voor de twaalf Lid-Staten, is het belangrijk even stil te staan bij de wijzigingen die het Verdrag van Maastricht hieraan heeft aangebracht.²⁶ Het Unieverdrag voegt een "hoog niveau van sociale bescherming" toe aan de doelstellingen van de Gemeenschap (art. 2 EG-Verdrag) en het voorziet daartoe in een communautair "beleid op sociaal gebied, met inbegrip van een Europees Sociaal Fonds" (art. 3, sub i, EG-Verdrag), wat laat uitschijnen dat het de bedoeling is meer aandacht dan vroeger te besteden aan de sociale politiek. M.b.t. de Europese Unie wordt de sociale doelstelling in art. B Unieverdrag tot uiting gebracht. De wijzigingen van de bestaande artt. 177-122 zijn echter louter formeel.²⁷ ²⁸ Evenwel werd aan art. 119 een protocol (Barber-Protocol) toegevoegd, waardoor pensioen-uitkeringen

¹⁹ Het gaat over de gewijzigde artt. 117-122 EG-Verdrag.

²⁰ Het gaat om het 2de protocol gehecht aan het EG-Verdrag "ad artikel 119 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap"; het 14de protocol gehecht aan het EG-Verdrag "betreffende de sociale politiek"; het 16de protocol gehecht aan het EG-Verdrag "betreffende het Economisch en Sociaal Comité en het Comité voor de Regio's".

²¹ Het gaat om de 22ste verklaring bij het Unieverdrag "betreffende het Economisch en Sociaal Comité" en de 23ste verklaring bij het Unieverdrag "betreffende de samenwerking met solidariteitsverenigingen".

²² Het gaat om de "Overeenkomst" met aangehechte verklaringen, zie infra.

²³ COPPENHOLLE, K., DEVROE, W. en WOUTERS J., *l.c.*, (865), 865.

²⁴ Voor een verklaring van het *acquis communautaire* zie LENAERTS, K., *o.c.*, 87: "het gemeenschapsrecht zoals tot op het huidige moment ontwikkeld, met inbegrip van de wetgeving die door de instellingen o.g.v. de drie verdragen werd ontwikkeld (het zogenaamde afgeleide of secundaire gemeenschapsrecht) en de door de Gemeenschappen afgesloten overeenkomsten met 3de staten, en zoals het is geïnterpreteerd door het Hof van Justitie".

²⁵ *P.B.*, 29 juli 1992, C191; *P.B.*, 27 november 1993, L293/61.

²⁶ COPPENHOLLE, K., DEVROE, W. en WOUTERS J., *l.c.*, (865), 865.

²⁷ Zo bevat al.1 van art. 118A, lid 2, EG-Verdrag voortaan een expliciete verwijzing naar art. 189C, EG-Verdrag. Maar voor het Unieverdrag moesten de bedoelde richtlijnen ook reeds via de samenwerkingsprocedure (art. 149, lid 2, EEG-Verdrag) met het Parlement vastgesteld worden (geen inhoudelijke wijziging).

²⁸ De titel "Sociale Politiek" (zie voetn. 3) is herbenoemd tot titel VIII van het EG-Verdrag en uitgebreid tot "Sociale Politiek, onderwijs, beroepsopleiding en jeugd".

slechts als loon aan te merken zijn voor arbeid verricht voor 19 mei 1990 (datum van het Barber-arrest).²⁹

II. GEDETAILLEERDE BESPREKING

A. SOCIAAL PROTOCOL

Zoals uit de **Preamble van het Protocol** blijkt, was het V.K. wel bereid de overige Lid-Staten toe te staan "voort te gaan op de weg die is ingeslagen met het Sociaal Handvest van 1989". Voorts hebben ook alle twaalf Lid-Staten (inclusief V.K.) ermee ingestemd dat de sociale bepalingen van het EG-Verdrag een wezenlijk deel van het *acquis communautaire* vormen³⁰ en dat de nieuwe bepalingen van Protocol en Overeenkomst hier geen afbreuk aan doen.

In al. 1 machtigen alle Lid-Staten de Sociale Elf om de instellingen, procedures en regelingen van het EG-Verdrag te *lenen* (*infra*) om zo "onderling de handelingen en besluiten aan te nemen en, voor zover zij daarbij betrokken zijn, toe te passen die noodzakelijk zijn om uitvoering te geven aan (de) overeenkomst".

In al. 2 is hiertoe een techniek of werkmethode overeengekomen, volgens welke het V.K. in de Raad niet deelneemt aan beraadslagingen over en aannemingen van voorstellen van de Commissie op basis van de Overeenkomst; besluiten die een gekwalificeerde meerderheid vereisen, zullen in de Raad met 44 stemmen kunnen worden aangenomen; besluiten die eenparigheid van stemmen vereisen of die afwijken van het voorstel van de Commissie, zullen worden aangenomen met eenparigheid van stemmen binnen de *Raad van Elf*. Deze nieuwe regeling is zo geconstrueerd dat de twee staten met het meest stemgewicht, nl. Frankrijk en Duitsland, tezamen geen blokkeringsmogelijkheid hebben.³¹ Het is enkel in de Raad dat het V.K. noch aan de beraadslaging, noch aan de aanneming van voorstellen zal deelnemen. Hoewel betwistbaar, leidt men eruit af dat de andere instellingen van de Gemeenschap (Commissie, Raad, Ecosoc) wel voltallig aan de besluitvormingsprocedure deelnemen (*infra*). Tenslotte is uitdrukkelijk bepaald dat op deze voet door de Raad genomen besluiten, alsmede eventuele financiële gevolgen niet van toepassing zijn op het V.K.. Dit betekent enkel dat de geografische *toepassing*, niet de geografische *werkings sfeer* van dergelijke besluiten beperkt is. Bijgevolg blijft een Brits

²⁹ VOGEL-POLSKY, E., "Etude portant sur l'appréciation du volet social du Traité de l'U.E.", *PE* 155.405/I, 1992, 10.

³⁰ In het verleden werd immers betwist of er wel een voldoende wettelijke basis was voor maatregelen op sociaal vlak, en indien ja, of zij eenstemmigheid of gekwalificeerde meerderheid vereisten. Zie BERCUSSON, B., "Social Policy at the Crossroads: European Labour Law after Maastricht" in *Europe after Maastricht. An ever closer Union*, Renaud Dehousse (ed.), 1994, (149), 163. Zie ook voetn. 11 en 14.

³¹ SCHUSTER, G., *l.c.*, (178), 184.

rechter, die met de uitlegging van de Overeenkomst geconfronteerd wordt, bevoegd om het Hof van Justitie hierover een prejudiciële vraag te stellen.³²

In al. 3 wordt bepaald dat het Sociaal Protocol aan het EG-Verdrag gehecht wordt, wat van belang is voor het rechtskarakter (*infra*).

B. OVEREENKOMST

Het is nuttig nog eens te benadrukken dat de hierna volgende bepalingen enkel gelden voor de *Sociale Elf*, in het kader het nieuw sociaal beleid. Deze *alternatieve* sociale vleugel loopt parallel met het *traditionele* sociale beleid, geldend voor de Twaalf, in het kader van het EG-Verdrag.

In de **Preamble** wordt het uitgangspunt van het *acquis communautaire* nog eens herhaald. De verwijzing naar het *acquis communautaire* heeft enkel betrekking op het verleden, d.w.z. tot aan de inwerkingtreding van het Sociaal Protocol en de Overeenkomst. Het nieuw sociaal juridisch netwerk kan enkel op het *acquis communautaire* steunen en het in acht nemen, zij kan het niet verder ontwikkelen (vgl. art. C Unieverdrag).³³

Art. 1 is een eerder programmatorisch-declamatorische bepaling:³⁴ het herformuleert, maar is tegelijk ook ruimer dan art. 117 EG-Verdrag.³⁵ Hierin worden de concurrerende doelstellingen van de Gemeenschap en de Lid-Staten opgesomd; in art. 117 lag de nadruk nog vnl. op de Lid-Staten, terwijl nu de bevoegdheid duidelijk meer is verdeeld tussen Gemeenschap en de Lid-Staten. Wel is de uitdrukking "zodat de onderlinge aanpassing daarvan op de weg van de vooruitgang mogelijk wordt gemaakt" weggefallen.³⁶

Art. 2 was bedoeld als vervanging van art. 118 EG-Verdrag. Het geeft de Elf de bevoegdheid om hetzij met gekwalificeerde meerderheid, hetzij bij eenparigheid, op een aantal gebieden maatregelen te nemen ter verwezenlijking van art. 1.³⁷

In lid 1 worden een aantal gebieden opgesomd ten aanzien waarvan de Raad minimumvoorschriften kan voorstellen (lid 2), d.m.v. richtlijnen met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, na raadpleging van het Economisch en

³² BARENTS R., "De wijzigingen in het materiële EG-Recht", *S.E.W.*, 1992, (684), 692.

³³ SCHUSTER, G., *l.c.*, (178), 186.

³⁴ ZEIJEN, J.P.M., *l.c.*, (132), 135.

³⁵ Zo gaat men niet meer van de idee uit dat sociale verwezenlijkingen een logisch en noodzakelijk gevolg zijn van het tot stand brengen van de gemeenschappelijke markt.

³⁶ Dat deze verandering een afremming van de *communautaire* sociale initiatieven tot gevolg zou hebben, is eerder onwaarschijnlijk. Zie ZEIJEN, J.P.M., *l.c.*, (132), 136.

³⁷ De beperkingen aan art. 2 (*infra*) lijken in contrast te staan met de ruime doelstellingen van art. 1, waardoor de term 'ter verwezenlijking van' misschien niet helemaal gepast is. Toch wordt de aktie van de Elf nu aangevuld met het -deels ruimere- sociaal onderhandelen van de Europese sociale partners; WEISS, M., "The significance of Maastricht for European Community Social Policy", *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 1992, (3), 8.

Sociaal Comité, in samenwerking met het Europees Parlement (procedure van art.189C EG-Verdrag). Dit zijn: de verbetering van het arbeidsmilieu, om de veiligheid en de gezondheid van de werknemers te beschermen (gebied van art. 118A EG-Verdrag);³⁸ de arbeidsvoorwaarden; de informatie en de raadpleging van de werknemers; de gelijkheid van mannen en vrouwen wat hun kansen op de arbeidsmarkt en de behandeling op het werk betreft; de integratie van personen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten. Hoewel deze doeleinden niet echt nieuw zijn, wordt hier voor het eerst een rechtsgrond gecreëerd voor maatregelen i.v.m. arbeidsomstandigheden.³⁹ Bovendien wordt ook het actie-terrein voor een soepel sociaal beleid, m.n. door de procedure met gekwali-ficeerde meerderheid (naast art.118A EG-Verdrag) flink uitgebreid! In de mate waarin deze domeinen de rechten en belangen van de werknemers betreffen, kunnen ze echter art. 100A, al. 2, EG-Verdrag ontkrachten, dat m.b.t. de rechten en belangen van werknemers unanimiteit vereist.⁴⁰ Voorts blijkt uit de redactie van art. 2, lid 1 dat het optreden van de Gemeenschap ondersteunend en aanvullend moet zijn t.a.v. de acties van de Lid-Staten: hieruit blijkt het subsidiariteitsprincipe (*infra*). Bovendien bevatten art. 1 en art. 2 een heel aantal beperkingen m.b.t. eventuele maatregelen.⁴¹

In art. 2, al. 3 worden de gevoeliger terreinen opgesomd waar de Raad, op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité, slechts met unanimiteit beslissingen kan nemen, nl.: de sociale zekerheid en de sociale bescherming van werknemers; de bescherming van werknemers bij beëindiging van de arbeidsovereenkomst; de vertegenwoordiging en collectieve verdediging van de belangen van werknemers en werkgevers met inbegrip van medezeggenschap; de werkgelegenheidsvoorwaarden voor onderdanen van derde landen; de financiële bijdragen ter bevordering van de werkgelegenheid en het scheppen van arbeidsplaatsen. In de tekst wordt echter niet gespecificeerd wat voor "besluit" dit wel kan zijn.⁴² Het werken met verschillende besluitvormingsmodaliteiten (gekwalificeerde meerderheid en unanimiteit) zal onvermijdelijk overlappingsvraagstukken met zich meebrengen: een concreet voorstel kan onder meer dan één onderwerp, en zodoende onder verschillende beslissingsmodaliteiten, vallen. Men zal dan moeten onderzoeken wat de kern is van het voorstel: *accessorium sequitur*

³⁸ De verklaring bij art. 2, lid 2, stelt dat hierdoor geen ongerechtvaardigde discriminatie t.o.v. K.M.O.'s mag ontstaan (vgl. art. 118A, lid 2, EG-Verdrag).

³⁹ WHITEFORD, E.A., *l.c.*, (202), 206.

⁴⁰ WEISS, M., *l.c.*, (3), 7.

⁴¹ Er moet nl. rekening gehouden worden met de verscheidenheid van de nationale gebruiken, m.n. op het gebied van contractuele betrekkingen (art. 1); met de noodzaak het concurrentie-vermogen van de economie van de Gemeenschap te handhaven (art. 1) -zo mogelijk, nog belangrijker! Maatregelen die krachtens art.2 lid 2 worden uitgevaardigd, moeten bovendien de in elk land geldende omstandigheden en technische voorschriften in acht nemen en vermijden zodanige administratieve, financiële en juridische verplichtingen op te leggen dat het de op-richting van KMO's zou kunnen belemmeren (art. 2, lid 2)

⁴² WATSON, P., *l.c.*, (481), 499.

principale.⁴³ Deze gedachte ontleent ook argumenten aan de door het Hof ontwikkelde rechtspraak in het Titaandioxide-Arrest.⁴⁴

Art. 2, al. 4 bepaalt dat indien de sociale partners daar gezamenlijk om verzoeken, een Lid-Staat hen kan belasten met de uitvoering van deze richtlijnen. Dit is niet nieuw: het gaat hier om een codificatie van de rechtspraak van het Hof van Justitie over de implementatie van richtlijnen d.m.v. collectieve arbeidsovereenkomsten.⁴⁵ Hierbij is uitdrukkelijk bepaald dat de Lid-Staat zich er in zo'n geval van verzekert dat de sociale partners, uiterlijk op de datum waarop een richtlijn moet zijn omgezet, de nodige maatregelen bij collectieve arbeidsovereenkomst hebben ingevoerd. Bovendien moet het hier gaan om wettelijke, en dus afdwingbare, overeenkomsten, met een algemene gelding. Het in art. 2, al. 5 uitgedrukte voorschrift stond reeds in art. 118A, al. 3, EEG-Verdrag.

In al. 6 is tenslotte bepaald dat art. 2 niet van toepassing is op tweede beloning, het recht van vereniging, het stakingsrecht of het recht van uitsluiting. Dit neemt niet weg dat deze gebieden voorwerp kunnen zijn van maatregelen die de Raad neemt op basis van de art. 100 en/of art. 235 EG-Verdrag.⁴⁶

Art. 3 en 4 komen bijna volledig overeen met de inhoud van het akkoord dat op 31 oktober 1991 tussen de Europese sociale partners (EVV-UNICE en CEEP) tot stand kwam. Deze artt. bevestigen en versterken, samen met art. 2, lid 4, de autonomie van de sociale partners. De Elf hebben duidelijk geopteerd voor een overlegmodel op Europese schaal. Daarom wordt verder over de Europese partners uitgeweid.

Art. 3 regelt de verhouding tussen de Commissie en de Europese sociale partners, m.b.t. Europese sociale wetgeving en voert hierbij voor de Commissie voor het eerst een specifieke verplichting in om een welbepaald proces van consultatie te volgen (*infra*). Dit gaat veel verder dan art. 118B EG-Verdrag!

Art. 3, lid 1 geeft de Commissie als taak de raadpleging van de sociale partners en eveneens de sociale dialoog te bevorderen.

⁴³ BLANPAIN, R., *l.c.*, nr. 457.

⁴⁴ Arrest van 11 juni 1991 (Zaak C-300/89, Commissie tegen Raad). Het betrof hier het vinden van een gepaste rechtsgrondslag voor een titaandioxide-richtlijn. Wanneer er een dubbele grondslag aanwezig is waarbij enerzijds een besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid, in samenwerking met het EP en anderzijds de eenstemmigheid in de Raad, moet naar de bepalende rechtsgrondslag gezocht worden, op basis van objectieve gegevens zoals doel en inhoud. Zie LENAERTS, K., *o.c.*, 117. (De samenwerkingsprocedure met het EP verdient, om haar democratische waarde, weliswaar de voorkeur.)

⁴⁵ In het arrest van 30 januari 1985 (Zaak 143/83, Commissie tegen Koninkrijk Denemarken) m.b.t. de tenuitvoerlegging van de richtlijn 75/117 over gelijke beloning, stelde het Hof dat de Lid-Staten vrij zijn de verwezenlijking van richtlijnen aan de sociale partners over te laten. De overheid is wel verplicht om door passende wettelijke maatregelen de voorziene bescherming voor alle werknemers te waarborgen. Het Hof heeft deze stelling bevestigd in een arrest van 1986 (Zaak 235/84, Commissie tegen Italiaanse republiek) m.b.t. de tenuitvoerlegging van richtlijn 77/187.

⁴⁶ ZEIJEN, J.P.M., *l.c.*, (132), 136.

Verder moet de Commissie, volgens art. 3, lid 2, *alvorens* voorstellen op het gebied van de sociale politiek in te dienen, de sociale partners over de "mogelijke richting" van een communautair optreden raadplegen.

Als zij een gemeenschapsoptreden dan nog steeds wenselijk acht, raadpleegt zij de sociale partners over de "inhoud" van het overwogen voorstel (art. 3, lid 3), wat dan resulteert in een advies of aanbeveling aan de Commissie. Het Economisch en Sociaal Comité staat hier dus buiten spel! Hier bestaat er voor de Commissie overigens geen expliciete verplichting zich aan deze adviezen te houden.⁴⁷ Deze verplichte raadpleging kan een vervolg krijgen in een proces van collectief overleg.

In de tekst van art. 3, lid 4 wordt echter niet voldoende gespecificeerd of de wens tot het in art. 4 bedoelde proces ook al n.a.v. de eerste raadpleging uitgedrukt kan worden.⁴⁸ Gedurende een termijn van negen maanden kunnen de sociale partners een akkoord trachten te bereiken. Deze termijn is redelijk kort.⁴⁹ Of de Commissie dan nog initiatieven mag nemen is betwist. De Commissie zegt het in haar Mededeling niet met zoveel woorden, maar ze schijnt toch het standpunt van de sociale partners aanvaard te hebben dat ze haar activiteiten moet opschorten gedurende de onderhandelingsperiode.⁵⁰

Art. 4 gaat verder in op de overeenkomsten die door de sociale partners op communautair niveau gesloten worden. Met dit artikel wordt de balans nog verder in het voordeel van de sociale partners overgeheveld.

De vrijwillige (volledig op initiatief van de sociale partners) sociale dialoog wordt weergegeven in art. 4, lid 1: deze kan leiden tot contractuele betrekkingen, met inbegrip van overeenkomsten.

Als een communautaire overeenkomst tot stand komt, geschiedt de tenuitvoerlegging volgens art. 4, lid 2 "volgens de procedures en gebruiken die eigen zijn aan de sociale partners en aan de Lid-Staten, hetzij, voor zaken die onder art. 2 vallen, op gezamenlijk verzoek van de ondertekenende partijen, door een besluit van de Raad op voorstel van de Commissie". Door te voorzien in de tenuitvoerlegging van collectieve overeenkomsten gaat deze bepaling veel verder dan art. 118B EG-Verdrag. zodra de overeenkomsten in het bereik van art. 2 komen, kunnen zij door een besluit van de Raad ten uitvoer gelegd worden, die afhankelijk van het beleidsdomein met gekwalificeerde meerderheid of met unanimité zal beslissen.

⁴⁷ WATSON, *l.c.*, (481), 503. Dit blijkt evenmin uit de door de Commissie gepubliceerde Mededeling (COM(93)600).

⁴⁸ Dit kan immers een verschillend effect hebben. BERCUSSON, *B., l.c.*, (149), 173-174.

⁴⁹ In het akkoord van 31 oktober 1991 kon hij verlengd worden bij overeenstemming van de sociale partners; in de huidige tekst is er een gezamenlijk akkoord van de Commissie en de sociale partners vereist. Zie BERCUSSON, *B., l.c.*, (149), 172.

⁵⁰ *Pro*: BERCUSSON, *B., l.c.*, (149), 175. *Contra*: ZEIJEN, *J.P.M.*, (132), 137. In haar mededeling zegt de Commissie het niet met zoveel woorden, maar ze schijnt toch het standpunt van de sociale partners (UNICE, CEEP, EVV) aanvaard te hebben dat ze haar activiteiten moet opschorten gedurende de onderhandelingsperiode. X, "Maastricht and social policy", *E.I.R.R.*, (28), 34.

Het lijkt erop alsof art. 4 aan de sociale partners de communautaire legislatieve machinerie (en voor een deel ook rechtskracht) heeft willen *lenen* voor sociale actie.⁵¹

Uit de verklaring⁵² bij art. 4, lid 2 blijkt echter dat deze regeling "voor de Lid-Staten geen verplichting inhoudt om overeenkomsten rechtstreeks toe te passen of normen voor de omzetting ervan op te stellen, en evenmin om de geldende nationale bepalingen te wijzigen ten einde de uitvoering ervan te vergemakkelijken". Hieruit kan men afleiden dat, bij afwezigheid van een Raadsbesluit, de overeenkomsten niet juridisch afdwingbaar zijn.⁵³ ⁵⁴ M.b.t. de tenuitvoerlegging door een besluit van de Raad dient nog één en ander gezegd te worden. De aard van dit "besluit" wordt hier evenmin gespecificeerd: het lijkt een soort Europese algemeenbindendverklaring, waardoor de rechtsgevolgen van het autonome akkoord uitgebreid worden tot derden.⁵⁵ Valt het onder de middelen van art. 189 EG-Verdrag, dan blijft nog de keuze tussen een beschikking, met rechtstreekse werking (voor ondernemingen en werknemers) of een richtlijn, waarbij er nog in nationale wetgeving moet omgezet worden? Of gaat het om een besluit sui generis? Ook is betwist in hoeverre Raad en Commissie aan de overeenkomst gebonden zijn. Zeker is dat de Raad het voorstel in zijn geheel kan verwerpen,⁵⁶ maar of hij ook amendementen kan aanbrengen?⁵⁷ Tenslotte wordt in heel deze regeling de rol van het Parlement en van het Economisch en Sociaal Comité gereduceerd tot *quasi nihil*. Het Europees Parlement kan nog wel gebruik maken van zijn initiatiefrecht op basis van art. 138B EG-Verdrag. Onbevredigend hierbij is dat er geen oplossing geboden wordt ingeval de Commissie zo'n verzoek negeert. En hoewel in de Lid-Staten de algemeen-bindendverklaring van C.A.O.'s eveneens aan de uitvoerende macht wordt overgelaten, zijn er veel stemmen opgegaan, vnl. vanuit parlementaire hoek, die de Overeenkomst als *corporatistisch* of *syndicalistisch* bestempelen.⁵⁸

Algemeen beschouwd, voorziet de Overeenkomst dus in twee soorten Europese overeenkomsten: ten eerste, een vorm van Europees vrijwillig collectief onderhandelen (art. 4, lid 1), wat tussen werknemers en werkgevers tot eigen-soortige overeenkomsten kan leiden, die ten uitvoergelegd kunnen worden volgens art. 4, lid 2; ten tweede, overeenkomsten op grond van een voorstel van de Commis-

⁵¹ WHITEFORD, E., *l.c.*, (202), 218.

⁵² Het juridisch karakter van verklaringen bij Europese verdragsteksten is niet altijd zeker. Over deze declaraties wordt echter algemeen aangenomen dat ze juridische gelding hebben. Zie WHITEFORD, E., *l.c.*, (202), 210.

⁵³ WATSON, P., *l.c.*, (491), 507.

⁵⁴ De term "geschiedt" of in de Engelse versie "shall be implemented" blijkt dus niet zo krachtig als hij doet vermoeden.

⁵⁵ ZEIJEN, J.P.M., *l.c.*, (132), 137.

⁵⁶ Als de Raad de overeenkomst niet bekrachtigt, kan de normale wetgevingsprocedure nog gevolgd worden.

⁵⁷ Dit is de grootste verandering in vgl. met de oorspronkelijke tekst van 31 oktober 1991 waar stond "de overeenkomst zoals door de sociale partners overeengekomen". De Commissie sluit zich in haar Mededeling aan bij dit standpunt van de sociale partners. Zie X, "Maastricht and social policy", *E.I.R.R.*, (28), 30; en COM(93)600, nrs. 15-16.

⁵⁸ VAN OUYTRIVE, L., "Het sociaal Europa", in *Studiedag K.U.L.*, 1992, 7.

sie (art. 3, lid 2 en 3), die al dan niet gaan dienst doen als Europese sociale wetgeving (art. 4, lid 2/art. 2).⁵⁹

Art. 5 komt in grote lijnen overeen met art. 118 EG-Verdrag: de Commissie moet de samenwerking tussen de Lid-Staten bevorderen en hun sociaal optreden coördineren.

Art. 6 herhaalt in haar eerste twee leden de inhoud van art. 119 EG-Verdrag en voegt er een nieuw deel in het 3de lid aan toe. Hierin wordt bepaald dat Lid-Staten niet belet worden maatregelen te handhaven of aan te nemen "waarbij specifieke voordelen worden ingesteld om de uitoefening van een beroepsactiviteit door vrouwen te vergemakkelijken of om nadelen in hun beroepsloopbaan te voorkomen of te compenseren": het beginsel van positieve discriminatie (voor vrouwen) krijgt hierdoor dus een permanente rechtsgrondslag! De precieze draagwijdte van deze bepaling is onduidelijk. In de mate waarmee zij zou indruisen tegen de rechtspraak van het Hof, volgens welke art. 119 EG-Verdrag *elke* discriminatie tussen mannelijke en vrouwelijke werknemers op het gebied van beloning verbiedt, schendt ze het *acquis communautaire*. Daarom is het ook verwonderlijk dat deze bepaling in de overeenkomst is opgenomen.⁶⁰ Het paradoxale resultaat ervan is dat de bescherming geboden door art. 119 EG-Verdrag in de twaalf Lid-Staten (V.K. inbegrepen) nu groter is dan door art. 6 in de 'Sociale Elf!'⁶¹

In **art. 7** krijgt de Commissie de opdracht om ieder jaar een verslag op te stellen m.b.t. de verwezenlijkingen van de in art. 1 beschreven doelstellingen, en dit toe te zenden aan het Parlement, de Raad en het Economisch en Sociaal Comité.

III. EUROPESE SOCIALE PARTNERS

De consultatie van de representatieve organisaties is in het Europese sociale wetgevingsproces niet geheel nieuw. Zij waren o.a. al vertegenwoordigd in het Economisch en Sociaal Comité. Sinds enkele jaren werden zij ook geraadpleegd door de Commissie, vooraleer wetgevingsvoorstellen te lanceren; dit was echter informeel.⁶² Hun rol is enorm toegenomen. Naast de bekende interprofessionele organisaties van werkgevers (UNICE en CEEP) en van werknemers (EUV), staan er al andere organisaties op de wachtlijst om in de Europese sociale dialoog betrokken te worden. De Commissie heeft in haar Mededeling een aantal erkenningscriteria vastgelegd.⁶³ Ze moeten representatief⁶⁴ zijn op bedrijfs-

⁵⁹ X, "Maastricht and social policy", *E.I.R.R.*, 1994, (28), 30.

⁶⁰ Deze bepaling zou zonder voorafgaand debat en zonder enige uitleg in de overeenkomst zijn opgenomen. Zie ZEIJEN, J.P.M., *l.c.*, (132), 137.

⁶¹ BARENTS, R., *l.c.*, (684), 694.

⁶² X, "Maastricht and social policy", *E.I.R.R.*, (28), 28.

⁶³ COM(93)600, nr. 7.

⁶⁴ Voor landen zoals Frankrijk met een lage werkgeversorganisatiegraad stelt dit problemen.

takoverkoepelend, bedrijfstak- of beroepsniveau en op Europees niveau georganiseerd zijn; ze moeten adequate structuren hebben om aan het overlegproces te kunnen deelnemen; ze moeten samengesteld zijn uit organisaties die zelf een integraal en erkend deel van de nationale sociale partners vormen en die over overeenkomsten kunnen onderhandelen. Op te merken valt dat de Britse sociale partners wel bij het besluitvormingsproces betrokken zullen worden.⁶⁵

IV. RECHTSKRACHT VAN HET SOCIAAL PROTOCOL, DE OVEREENKOMST EN DE EROP GEBASEERDE HANDELINGEN EN BESLUITEN

Zoals gezegd, wilden de Lid-Staten aanvankelijk een wijziging van de artt. 117-122 EEG-Verdrag tot stand brengen, wat echter verhinderd werd. Op het laatste nippertje werd er een uitweg gevonden. Hierdoor zijn er nu twee vragen te beantwoorden: ten eerste, maken Protocol, Overeenkomst, en de erop gebaseerde besluiten deel uit van het gemeenschapsrecht; en zo ja, maken ze hier een rechtsgeldig deel van uit.

1. De formule van Protocol en Overeenkomst is dubbelzinnig. Enerzijds is het twijfelachtig of een dergelijke constructie überhaupt met het gemeenschapsrecht verenigbaar is.⁶⁶ De verdragen voorzien immers niet in vormen van totale uitsluiting van een Lid-Staat.⁶⁷ Anderzijds hadden de Lid-Staten blijkbaar de intentie de Overeenkomst als gemeenschapsrecht te laten gelden, inhoudelijk stemt de Overeenkomst ook met een reeks verdragsartikelen overeen.

Het Protocol vormt a.h.w. een formele aanknopng tussen het EG-Verdrag en de Overeenkomst.⁶⁸ Het is dus belangrijk eerst het karakter van het Protocol te onderzoeken. Hierover bestaat geen twijfel.⁶⁹ Het juridisch karakter van het Protocol wordt bepaald door art. 239 EG-Verdrag, nl. "protocollen die, ..., aan dit Verdrag worden gehecht, maken een integrerend deel daarvan uit". Voorts kan men zelfs stellen dat het Protocol een herziening van het verdrag in de zin van art. 236 EEG-Verdrag uitmaakt.⁷⁰ M.b.t. het Protocol, als onderdeel van het Unieverdrag, is aan de voorwaarden van "een conferentie van vertegenwoordi-

⁶⁵ BARNARD, C., "A social Policy for Europe: Politicians 1: 0 Lawyers", *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 1992, (15), 27-28.

⁶⁶ In het internationaal recht bestaat de mogelijkheid voor de sluiting van een verdrag om een deelgroep toe te staan onderling een verdrag te sluiten; op Europees vlak betreden we echter volledig nieuw terrein. BARNARD, C., *l.c.*, (15), 21.

⁶⁷ Als er afwijkingen (bv. art. 100A, lid 4, EG-Verdrag) worden toegestaan, gaat dit gepaard met een reeks procedurevoorschriften. Zie BARNARD, C., *l.c.*, (15), 21.

⁶⁸ SCHUSTER, G., *l.c.*, (178), 181.

⁶⁹ VOGEL-POLSKY, E., *l.c.*, 1.

⁷⁰ WHITEFORD, E.A., *l.c.*, (202), 203.

gers van de regeringen van de Lid-Staten" en "in onderlinge overeen-stemming" voldaan.⁷¹

Welnu, van de Overeenkomst wordt in het Protocol gesteld dat deze aan het Protocol "gehecht" is. Indien de term "gehecht" zo geïnterpreteerd mag worden alsof de Overeenkomst een deel van het Protocol vormt, kunnen we stellen dat ook de Overeenkomst in het rechtskarakter van het Protocol deelt: de artt. 239 EG-Verdrag en 236 EEG-Verdrag zijn daardoor ook op de Overeenkomst van toepassing. Het is dan niet belangrijk de Overeenkomst slechts tussen elf Lid-Staten gesloten is, vermits de twaalf hen daartoe juist de toelating gegeven hebben.⁷²

Er bestaan hier echter ook andere visies over: in de eerste kritische teksten werd de Overeenkomst vaak beschouwd als een loutere internationale overeenkomst (à la Schengen), die enkel betrekking heeft op elf Lid-Staten en dus los staat van het Protocol.⁷³ Het feit dat de teksten toch deel uitmaken van het Unieverdrag en in het EG-Verdrag ondergebracht zijn is van geen belang: deze verdragen kennen ook intergouvernementele samenwerkingsvormen.⁷⁴

Een eerste argumentatie haalt men uit de vergelijking van het 14de Protocol "betreffende de sociale politiek" met het 11de Protocol "betreffende de economische en monetaire politiek".⁷⁵ Deze hebben beide hetzelfde doel: het V.K. uitsluiten van een welbepaald aspect van de Europese Unie. In het 11de Protocol wordt uitdrukkelijk gesteld welke bepalingen niet op het V.K. van toepassing zullen zijn en er wordt een schorsing van de stemrechten van het V.K. ingelast. Bovendien voorziet het in een expliciet *opting-in* mechanisme, voor als het V.K. opnieuw aan de economische en monetaire politiek zou willen deel-nemen. Deze klare formuleringen staan in functie van het doel de 11 overige Lid-Staten tijdelijk de instellingen, procedures en regelingen van het Verdrag te laten gebruiken, maar ook het V.K. uiteindelijk terug te laten deelnemen. Door de vagere formuleringen van het 14de Protocol is het, vanuit technisch stand-punt, onzeker of de Lid-Staten het V.K. op lange termijn in een communautair sociaal beleid willen betrekken. Indien niet, zou dit buiten het gemeenschaps-recht vallen. Het is echter een voorbarige conclusie af te leiden dat het V.K. geacht wordt voorgoed uitgesloten te zijn van een Europees sociaal beleid. Deze redenering vooronderstelt immers dat de tekst van Protocol en Overeenkomst met grote nauwgezetheid zijn opgesteld, dat men doelbewust deze nuance t.a.v. het 11de protocol zou tot stand gebracht hebben. De vele slordigheden en onoplettende fouten die de betreffende teksten zijn binnengeslopen, spreken dit tegen: een

⁷¹ Niet gerespecteerd is de verplichting tot raadpleging van het Parlement (en ev. de Com-missie). Maar bij de Europese Akte zijn deze formele voorschriften evenmin geëerbiedigd, dit wordt algemeen geduld. Zie SCHUSTER, G., *l.c.*, (178), 183.

⁷² WATSON, P., *l.c.*, (481), 489.

⁷³ Auteurs die deze mening toegedaan zijn, vinden dat er schade berokkend wordt aan het geheel van het gemeenschapsrecht, doordat men getracht heeft deze Overeenkomst daar toch nog in op te nemen. Zij hadden liever een politieke oplossing, zoals die van het Sociaal Handvest, gezien. Zie WHITEFORD, E.A., *l.c.*, (202), 221; en VOGEL-POLSKY, E., *l.c.*, 1.

⁷⁴ WHITEFORD, E.A., *l.c.*, (202), 212.

⁷⁵ VOGEL-POLSKY, E., *l.c.*, 2.

permanente uitsluiting van het V.K. van een sociaal beleid heeft men niet voor ogen gehad.⁷⁶

Voorts wekken de bewoordingen van het Protocol "onderling" en "voor zover zij daarbij betrokken zijn" (eerste lid) de indruk dat de besproken uitvoeringsbesluiten en -handelingen te situeren zijn in het kader van een onafhankelijke internationale overeenkomst en dus afwijken van het Gemeenschapsrecht.⁷⁷ Maar dat zou het bestaan van het Protocol zinloos maken. Om een internationale overeenkomst te sluiten, hadden de *Sociale Elf* de toestemming van het V.K., die dan toch geen partij bij deze overeenkomst zou zijn, immers niet nodig!⁷⁸

Een derde argument wijst erop dat de Raad aan de regeringen van de Lid-Staten een kader biedt voor diplomatieke vergaderingen. Zij hebben de gewoonte aangenomen zich op dergelijke wijze te organiseren om maatregelen te nemen ter bevordering van de communautaire ontwikkeling, die niet door de instellingen van de Gemeenschap genomen kunnen worden (gezien de specifieke bevoegdheidstoekenning). Volgens de rechtsleer kan hier geen gemeenschapsrecht vastgesteld worden. Het gaat hier om internationale verdragen in vereenvoudigde vorm.⁷⁹ Hier kan tegenin gebracht worden dat de betreffende Overeenkomst niet zomaar produkt is van een diplomatieke conferentie, maar gehecht is aan het Sociaal Protocol, dat zelf een deel is van het Unieverdrag.⁸⁰

Conclusie? Er kan eindeloos over en weer geargumenteed worden. Wanneer de Overeenkomst als internationale overeenkomst (enkel geldend op volkenrechtelijk vlak) gekarakteriseerd wordt, verliest het Protocol zijn zin; overigens zou dit in strijd zijn met de uitdrukkelijke wilsuiking van de Lid-Staten. De Overeenkomst staat bol van referenties naar de Gemeenschap en verwijst trouwens naar het *acquis communautaire*; materieelrechtelijk kan deze niet anders dan functioneren binnen het communautair kader.⁸¹ We stellen ook vast dat er in de praktijk geen verdere problemen om worden gemaakt.

We beschouwen Protocol en Overeenkomst dus als gemeenschapsrecht, zelfs al zou dit vanuit technisch-juridisch standpunt niet geoorloofd zijn.⁸²

2. Ook los hiervan is een dubbel sociaal beleid binnen de gemeenschap niet zonder vragen.⁸³ Wordt hiermee de eenheid, de uniforme toepassing van het gemeenschapsrecht, een streefdoel van het Hof van Justitie, niet in gevaar gebracht? Kunnen hierdoor de mededingingsvoorwaarden op de markt vervalst worden (art. 3, sub g, EG-Verdrag) en zo distorsies veroorzaakt worden (art. 101 EG-Verdrag)? Want het risico bestaat dat het V.K., in vgl. met de andere Lid-Staten met een strengere sociale wetgeving, een paradijs voor investering wordt,

⁷⁶ WATSON, P., *l.c.*, (481), 493.

⁷⁷ VOGEL-POLSKY, E., *l.c.*, 3-4.

⁷⁸ BERCUSSON, B., *l.c.*, (149) 156.

⁷⁹ VOGEL-POLSKY, E., *l.c.*, 3.

⁸⁰ BERCUSSON, B., *l.c.*, (149), 155.

⁸¹ SCHUSTER, G., *l.c.*, (178), 181.

⁸² We weten ook dat in de geschiedenis van de Gemeenschap niet elke verdragsherziening even katholiek verlopen is, bv. de Akkoorden van Luxemburg. Zie BARNARD, C., *l.c.*, (15), 19.

⁸³ BARNARD, C., *l.c.*, (15), 21.

vanwege de lage arbeidskosten (probleem van sociale dumping).⁸⁴ Dan zal het V.K. zich mogelijk in een situatie, strijdig met art. 5 EG-Verdrag, bevinden. En zal art. 6 EG-Verdrag, dat discriminatie op grond van nationaliteit verbiedt, nageleefd kunnen worden? Over deze en andere vragen zal het Hof zich later moeten uitspreken. Het zou alvast moeilijk zijn aan de geldigheid van Protocol en Overeenkomst zelf te raken.⁸⁵ Zij worden immers tot het primair gemeenschapsrecht gerekend. In ieder geval bevindt het Hof zich hier in een zeer delicate situatie. Enerzijds zal het geneigd zijn de uniforme toepassing van het gemeenschapsrecht te garanderen (ontwikkeling van één Europees juridisch corpus). Anderzijds zal het zichzelf niet graag in een te grote conflictsituatie met de Lid-Staten brengen. Wanneer de beslissingen van het Hof genegeerd zouden worden, verliest het ook zijn macht.⁸⁶ De geschiedenis heeft trouwens ook al aangetoond dat in hoogpolitieke vragen de rechterlijke wet niet altijd de sterkste is.⁸⁷

3. De rechtskracht van de besluiten en richtlijnen hangt in de eerste plaats van het antwoord op de eerste vraag af. Indien zij gebaseerd zijn op de Overeenkomst als interstatelijk verdrag, kunnen zij onmogelijk zelf tot het gemeenschapsrecht behoren.⁸⁸ Maar als de Overeenkomst als deel van communautair recht beschouwd wordt, gaat het hier om secundair gemeenschapsrecht. Toch zullen zij op hun geldigheid (2de vraag) getoetst moeten worden.

V. ROL VAN DE GEMEENSCHAPSORGANEN IN DE NIEUWE SOCIALE CONTEXT

Door de constructie van het Sociaal Protocol en Overeenkomst, gehecht aan het EG-Verdrag, worden de Gemeenschapsorganen aan de *Sociale Elf* voor een verder sociaal beleid *uitgeleend*.⁸⁹ Over het functioneren van de organen in deze nieuwe context worden enkel aanwijzingen gegeven m.b.t. de Raad, waar de medewerking van het V.K. expliciet wordt uitgesloten. Over de andere organen wordt gezwegen. Betekent dit dat het V.K. daar wel kan meewerken? En dat het dus kan bijdragen tot de inhoud van voorstellen in het kader de Overeenkomst, tot aan het niveau van de Raad? Op het eerste gezicht lijkt het vreemd dat het

⁸⁴ Hoewel het nog te betwijfelen valt of de niet-Europese investeerders de Europese normen zomaar zullen negeren en zo mogelijk met de Gemeenschap in conflict komen. Zie BARNARD, C., *l.c.*, (15), 22 en 30.

⁸⁵ WATSON, P., *l.c.*, (481), 489.

⁸⁶ BARNARD, C., *l.c.*, (15), 25.

⁸⁷ BARNARD, C., *l.c.*, (15), 27. De auteur vergelijkt de Britse sociale boycot met de Franse boycot in 1965-1966, opgelost door de Akkoorden van Luxemburg, waar men zich ook niet al te veel vragen stelde over de rechtsgeldigheid van deze uitkomst.

⁸⁸ Met alle gevolgen vanden: de inwerkingtreding is afhankelijk van ratificatie op nationaal vlak, de tenuitvoerlegging gaat enkel uit van de nationale staten, het Hof van Justitie zou geen controle hebben, noch op de inhoud, noch op de tenuitvoerlegging. Zie VOGEL-POLSKY, E., *l.c.*, 11.

⁸⁹ SCHUSTER, G., *l.c.*, (178), 182. Hij spreekt over de "Organleihe".

Het sociaal protocol bij het verdrag van Maastricht

V.K., uitgesloten van dit hele nieuwe sociale hoofdstuk, het le-gislatieve proces dat op basis daarvan plaatsvindt, zou moeten kunnen beïnvloeden!⁹⁰

A. RAAD

Het protocol stelt dat het V.K. in de Raad niet deelneemt aan de beraadslagingen over, noch aan de aanneming (stemmingen) van voorstellen, door de Commissie gedaan op basis van Protocol en Overeenkomst. Er is bovendien een nieuw stemmechanisme uitgewerkt (supra). Er moet opgemerkt worden dat de Britse *opting-out*, bij het totstand komen van de eerste Richtlijn van 22 september 1994, volledig geëerbiedigd werd.⁹¹

B. COMMISSIE

Zoals reeds aangetoond, zal de rol van de Commissie cruciaal zijn, niet enkel omwille van het formuleren van voorstellen, maar vnl., omdat zij verantwoordelijk is voor de keuze van de context van het sociaal beleid (een beleid voor twaalf of voor elf Lid-Staten). In art. 157, 2de lid, EG-Verdrag lezen we dat de leden van de Commissie hun ambt volkomen onafhankelijk in het belang van de Gemeenschap uitoefenen. De Commissie vormt de *motor van de Euro-pese integratie*, of de *behoedster van het gemeenschapsverdrag*. Daarom is het ook haast vanzelfsprekend dat er hier ook Britse medewerking is in het kader van Protocol en Overeenkomst.⁹²

*C. PARLEMENT*⁹³

Het parlement bestaat uit "vertegenwoordigers van de volkeren van de staten die in de Gemeenschap zijn verenigd" (art. 137 EG-Verdrag). De positie van de Europarlementariërs is dus enerzijds verwant aan die van de nationale delegaties in de Raad (zij zijn nog steeds geen echte representanten van het *Europese volk*, maar wel van de nationale volkeren). Anderzijds oefenen zij een vrij mandaat uit (i.t.t. tot de leden in de Raad, die gebonden zijn aan de nationale beleidsdoelstellingen). Bovendien vormen zij, als vertegenwoordiging van de volkeren, ook een tegenhanger van de regeringen. De rol van het Europees Parlement beweegt zich dus in dit spanningsveld.⁹⁴ Het is bijgevolg niet vanzelfsprekend dat de Britse parlementsleden actief aan het legislatief proces van voorstellen in het kader van Protocol en Overeenkomst kunnen meewerken.⁹⁵ Het Parlement heeft hierover een resolutie⁹⁶ aangenomen, waarin

⁹⁰ WATSON, P., *l.c.*, (481), 504.

⁹¹ BLANPAIN, R. en WINDEY, P., *De Europese Ondernemingsraad*, 1994, nr. 121.

⁹² SCHUSTER, G., *l.c.*, (178), 184.

⁹³ Deze redenering geldt ook voor het Economisch en Sociaal Comité.

⁹⁴ WATSON, P., *l.c.*, (481), 504-505.

⁹⁵ Men zou zich ook een tussenvorm kunnen voorstellen: enkel adviserende rol voor de Britten, of stemmen onder voorbehoud dat er geen blokkerende werking van de Britten mag uitgaan. Zie SCHUSTER, G., *l.c.*, (178), 185.

⁹⁶ P.B., 19 januari 1994, C44/88.

het verklaart dat al zijn leden mogen deelnemen aan alle procedures waarvoor Verdragen het Parlement bevoegdheden verlenen. De uitzonderingen toegestaan aan het V.K., Ierland en Denemarken kunnen hier geen afbreuk aan doen.

Bij het totstandkomen van de richtlijn van 22 september 1994 heeft het volledige Parlement meegewerkt onder de procedure van art. 189C EG-Verdrag (art. 2, lid 2, Overeenkomst).

*D. HOF VAN JUSTITIE*⁹⁷

De medewerking van het Hof in het nieuwe sociale kader is allicht de moeilijkst te beantwoorden vraag. Niet zozeer omwille van de samenstelling van dit orgaan. Immers, aangezien de rechters van het Hof hun taak in volstreekte onafhankelijkheid uitoefenen, roept de Britse aanwezigheid in het Hof geen problemen op.

Problematischer echter is de vrijwaring van de rechtsprekende functie van het Hof in het ruimere kader van het gemeenschapsrecht. Er bestaat immers een formeel onderscheid tussen aan de ene kant het EG-Verdrag, dat het Hof moet toepassen en interpreteren, in zijn functie van Hof van de Gemeenschap; en aan de andere kant de Overeenkomst, die het Hof zal toepassen en interpreteren, in functie van Hof voor de Sociale Elf, d.w.z. wanneer het zich over vragen i.v.m. de Overeenkomst buigt.⁹⁸

Omwille van de verschillende niveaus van sociale integratie binnen de Gemeenschap kan het wenselijk zijn deze twee raamwerken uit elkaar te houden en gescheiden te ontwikkelen.⁹⁹

Maar de Overeenkomst steunt in de eerste plaats op het EG-Verdrag en zou los van het kader van het gemeenschapsrecht niet tot zijn recht komen. Wegens de vervlochtenheid van beide raamwerken, wordt het (voor het Hof voor de *Sociale Elf*) haast onmogelijk zich los te maken van uit het EG-Verdrag bekende maatstaven, interpretaties en begrippen.¹⁰⁰

Het is ook waarschijnlijk dat het Hof, bij rechtsvragen in het kader van de Overeenkomst, ook begrippen en instellingen uit het gemeenschapsrecht, die weliswaar niets met sociale integratie te maken hebben, maar ter zake toch relevant zijn, zal moeten toepassen en interpreteren. Dit noemen we de zgn. *dubbel-relevante* vragen: relevant in beide raamwerken, losstaand van het sociale hoofdstuk. Zijn we zeker dat deze identiek zullen uitgelegd worden als dat voor de Twaalf het geval zou zijn? Overigens zouden de nationale ge-rechten, indien er echt sprake is van een zich op twee snelheden ontwikkelend gemeenschapsrecht, telkens de meest opportuun lijkende interpretatie kunnen toepassen, waardoor de eenheid van het gemeenschapsrecht eveneens in het gedrang zou komen.

Een ander vraagstuk is of een nationale rechter, i.h.b. een Britse, überhaupt gebonden is aan de beslissingen van het Hof voor de *Sociale Elf*, in diens uitspraken over dubbel-relevante rechtsvragen. Zo niet, bestaat er onzekerheid over

⁹⁷ SCHUSTER, G., *l.c.*, (178), 184-185.

⁹⁸ Een vergelijking met vroegere overwegingen van het Hof (bv. Advies 1/76, 26 april 1977, "Overeenkomst betreffende een Europees oplegfonds voor de scheepvaart op de binnenwateren", *Jurispr.* (1977), 741; en Advies 1/91, 14 december 1991, E.E.R.-Overeenkomst; zie SCHERMERS H.G., "Case Law", *C.M.L.Rev.*, 1992, 991-1009) gaat niet helemaal op, vermits het daar over rechtssystemen op basis van een internationaal verdrag gaat.

⁹⁹ De acquis-verwijzing in de Overeenkomst heeft immers alleen betrekking op het verleden.

¹⁰⁰ En hiermee belanden we bij de vraag naar de onpartijdigheid t.o.v. de zaak van de rechters. Het is immers zeer moeilijk in het geheel geen beïnvloeding te ondergaan van beslissingen uit het andere raamwerk. Zie WHITEFORD, E.A., *l.c.*, (202), 214.

de uniforme toepassing van het gemeenschapsrecht. Dezelfde vraag kan ook gesteld worden voor het Hof op zich. Weliswaar bestaat er in het Gemeenschapsrecht geen *rule of precedent*. Toch hebben vroegere beslissingen een groot gezag in de latere redeneringen. Moet het Hof van Justitie zijn vroegere beschouwingen in dubbel-relevante rechtsvragen, in functie van Hof voor de Elf, eerbiedigen?

Dit alles stemt tot nadenken.

VI. VERHOUDING VAN DE SOCIALE BEPALINGEN IN HET EG-VERDRAG TOT HET SOCIAAL PROTOCOL EN DE OVEREENKOMST

Sinds Maastricht staan er voor de Gemeenschap twee wegen open om sociale maatregelen door te voeren: al dan niet met het V.K.. De sociale politiek is dus op twee autonome en complementaire grondslagen gebaseerd.¹⁰¹ De vraag is nu op welke basis voor een beleid met twaalf of met elf gekozen zal worden, en wie daarover zal beslissen. In haar Mededeling stelt de Commissie, die het initiatief tot actie moet nemen, dat de voornaamste overwegingen hierbij zullen zijn: de aard van het voorstel; de mening van de sociale partners hierover; de noodzaak de sociale dimensie in hetzelfde tempo als de andere beleidsgebieden te doen vooruitgaan en bijgevolg de mogelijkheid van de Raad om met ge-kwalificeerde meerderheid te beslissen; de wens om alle werknemers in de Gemeenschap van de sociale bepalingen te laten profiteren; de mogelijkheid om met twaalf Lid-Staten vooruit te gaan.¹⁰²

In praktijk zal het er meestal om draaien dat men op de nieuwe bepalingen beroep doet, telkens het oude raamwerk mank loopt (gebrek aan bevoegdheid of niet behalen van de vereiste eenstemmigheid). Maar is het bevredigend als de Overeenkomst enkel een opvangnet vormt, voor het geval de actie met de oude voorzieningen spaak loopt? Dit zou tot gevolg hebben dat de mechanismes van een mogelijke Europese sociale politiek alweer in functie van de stem van de Britten zouden staan.¹⁰³ Men zal er bovendien moeten van afstappen de voorstellen zo eng te formuleren dat ze in het oude raamwerk passen.¹⁰⁴ Deze nieuwe houding blijkt uit de praktijk.

¹⁰¹ COM (92)600, nr. 8.

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ MOREAU, M.-A., "Tendances du droit social communautaire", *Droit Social*, 1994, (80), 83.

¹⁰⁴ BERCUSSON, B., *l.c.*, (149), 164.

VII. SUBSIDIARITEIT

Door het Verdrag over de Europese Unie werd in art. 3B EG-Verdrag het subsidiariteitsprincipe voor het eerst expliciet in het Gemeenschapsrecht tot uiting gebracht. Hoewel het subsidiariteitsprincipe pas sinds Maastricht uitdrukkelijk geformuleerd is, was het voordien niet vreemd aan het gemeenschapsrecht in het algemeen, noch aan het sociale beleid in het bijzonder. Maar de meeste sociale maatregelen werden genomen in het kader van het vrij verkeer van werknemers, m.n. de artt. 48-51 EEG-Verdrag; in het kader van de gemeenschappelijke markt, de artt. 100 en 235 EEG-Verdrag; en in het kader van het gelijk loon voor mannelijke en vrouwelijke werknemers, art. 119 EEG-Verdrag; alle gebieden waar de Gemeenschap exclusieve bevoegdheid heeft. Subsidiariteit kon hierdoor alleen gelden m.b.t. art. 118A, maar de Lid-Staten hebben dit niet ingeroepen om de bevoegdheid van de Gemeenschap te beknotten.¹⁰⁵

Het subsidiariteitsprincipe werd niet uitdrukkelijk in de Overeenkomst opgenomen, ondanks pogingen vanwege het Nederlandse voorzitterschap.¹⁰⁶ Toch is het van toepassing op Protocol en Overeenkomst, vermits de nieuwe bevoegdheden toegekend zijn in het kader van het EG-Verdrag (en van het Unieverdrag, vgl. art. B).¹⁰⁷

Voor de nieuwe sociale bepalingen gaat het bij het subsidiariteitsbeginsel om (ten minste) twee vragen.¹⁰⁸

1. Allereerst de vraag op welk niveau maatregelen dienen te worden genomen: op dat van de Gemeenschap of op een lager niveau (Lid-Staten)? Dit is de meest vertrouwde subsidiariteitsvorm. Wanneer de Gemeenschap, geen exclusieve bevoegdheid heeft, treedt zij volgens art. 3B slechts op "indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de Lid-Staten kunnen worden verwezenlijkt". Uit art. 1 (doelstellingen) en art. 2, lid 1, Overeenkomst blijkt duidelijk dat het over gezamenlijke bevoegdheden gaat.¹⁰⁹ De sociale politiek blijft evenwel sterk gebonden aan beleidsthema's als vrij verkeer van personen, mededingingsvoorwaarden,...: vaak zal een actie van de Gemeenschap deze van de Lid-Staten voorgaan.¹¹⁰ Dit alles laat art. 2, lid 5 onberoerd.

2. In de tweede plaats gaat het om een vraag, eigen aan de sociale politiek: dient de beslissing genomen te worden op *institutioneel* niveau (Gemeenschap of Lid-Staat) of op *conventioneel* niveau (sociale partners). Een communautaire actie op

¹⁰⁵ WATSON, P. *l.c.*, (481), 495-496 en LANGLOIS, P., "Europe sociale et principe de subsidiarité", *Droit Social*, 1993, (201), 202-203.

¹⁰⁶ SCHUSTER, G., *l.c.*, (178), 187.

¹⁰⁷ Als de Overeenkomst als een internationale overeenkomst wordt beschouwd, vindt het subsidiariteitsprincipe hoegenaamd geen toepassing.

¹⁰⁸ LANGLOIS, P., *l.c.*, (201), 202.

¹⁰⁹ WATSON, P., *l.c.*, (481), 497.

¹¹⁰ LANGLOIS, P., *l.c.*, (201), 204.

sociaal gebied wordt in art. 2 sterk afhankelijk gemaakt van deze van de Europese sociale partners.¹¹¹ Uit art. 3 blijkt dat, wanneer deze laatste het-zelfde of een beter resultaat kunnen bereiken, hun autonomie voorgaat. Wat de tenuitvoerlegging in art. 4 betreft, zien we een origineel samenspel van krachten: enerzijds is de Gemeenschap afhankelijk van het voorliggende akkoord (de Raad kan het wel nog verwerpen), anderzijds zijn de sociale partners afhankelijk van de Gemeenschap, indien zij hun akkoord afdwingbaar willen maken.¹¹²

VIII. VERDERE ONTWIKKELINGEN

In het zopas beschreven kader van Protocol en Overeenkomst is er al één richtlijn tot stand gekomen, nl. deze van 22 september 1994 in verband met informatie en raadpleging van werknemers.¹¹³ Deze kan rustig een mijlpaal in de geschiedenis van de sociale verhoudingen in Europa genoemd worden, omdat voor het eerst op Europees niveau een regeling getroffen is die aan de werknemers van transnationale ondernemingen het recht op informatie en inspraak (over belangrijke bedrijfsevoluties, die hen als werknemer aanbelangen) erkent.¹¹⁴ Het thema van de Europese ondernemingsraden was niet nieuw. Hiervoor waren er reeds voorheen verscheidene scenario's uitgewerkt, maar men stuitte steeds op de in art. 100A, lid 2, vereiste unanimiteit. Na de inwerking-treding van het Unieverdrag, trok de Commissie daar haar conclusies uit en startte de procedure van het Sociaal Protocol en de Overeenkomst. Na de tweede raadplegingsfase (art. 3, lid 2) moesten de sociale partners echter jammer genoeg vaststellen dat ze er niet in slaagden ter zake een overeenkomst te sluiten. De Commissie ging echter voort met een nieuw voorstel dat zij overeenkomstig art. 2, lid 2 aan de Raad zou voorleggen, dat op 22 september 1994 definitief werd goedgekeurd.¹¹⁵ Territoriaal geldt deze richtlijn voor de ondernemingen op het grondgebied van de elf Lid-Staten. Dit impliceert dat ook ondernemingen en concerns met een communautaire dimensie, waarvan het hoofdbestuur in andere landen, o.m. het V.K. (!), gevestigd is, onder het toe-passingsgebied kunnen vallen.¹¹⁶ Hierdoor zullen ook een honderdtal multi-nationals met basis in het V.K. hierbij betrokken worden. Verscheidene Britse multinationals, die Europa als één administratieve zone zien, hebben trouwens al aangekondigd zich conform de richtlijn in te richten (en i.h.b. de sociale actie van de Elf uit te

¹¹¹ Met de technische vernieuwing van art. 2, lid 4 berust de uiteindelijke beslissing en verantwoordelijkheid nog volledig bij de Lid-Staten. Zie BERCUSSON, B., *l.c.*, (149), 169-170.

¹¹² LANGLOIS, P., *l.c.*, (201), 205-207.

¹¹³ *P.B.*, 30 september 1994, L254/64-72.

¹¹⁴ BLANPAIN, R. en WINDEY, P., *o.c.*, 7.

¹¹⁵ Hierbij dient opgemerkt dat dat het oorspronkelijke voorstel van de Commissie (5 december 1190) niet ingetrokken werd zodat het V.K. nog steeds in de boot zou kunnen stappen, zonder dat een nieuw voorstel of procedure vereist is. Zie BLANPAIN, R. en WINDEY, P., *o.c.*, nrs. 108-122.

¹¹⁶ BLANPAIN, R. en WINDEY, P., *o.c.*, nrs. 127-128.

voeren, als dit niet te veel kosten vraagt).¹¹⁷ Bovendien is deze richtlijn ook van toepassing op ondernemingen binnen de E.E.R. (*infra*). Er is een termijn van twee jaar gegeven om de nationale voorzieningen in overeenstemming met de richtlijn te brengen.

Verder heeft de Commissie ook de eerste fase van onderhandeling tussen de sociale partners ingezet i.v.m. een nieuw voorstel over verzoening van familiaal en beroepsleven, in het nieuwe sociale kader.¹¹⁸

De toetreding van de nieuwe staten Oostenrijk, Finland en Zweden,¹¹⁹ die positief lijken t.o.v. een sterke sociale integratie,¹²⁰ stelt ons voor nieuwe vragen. Theoretisch zouden deze nieuwe staten ook uitdrukkelijk tot het Protocol en de Overeenkomst moeten toetreden. Immers, de Overeenkomst en het erop gebaseerde sociaal beleid vormen geen deel van het eigenlijke acquis communautaire.¹²¹

Voorts bevat ook het E.E.R.-Verdrag,¹²² nu nog van toepassing op Noorwegen en IJsland,¹²³ sociale bepalingen (artt. 66-74). In het kader van de E.E.R. wordt weliswaar enkel het relevante gemeenschapsrecht in bepaalde domeinen aangenomen.¹²⁴ Maar het nieuw sociaal beleid zal mogelijkwijze ook zijn repercussies hebben op de E.E.R., zo bv. de EOR-richtlijn.¹²⁵ Het hele sociale hoofdstuk fungeert ook als achtergrond voor nieuwe sociale doelstellingen. Zo zijn er het groenboek sociaal beleid, het witboek "Groei, concurrentievermogen en werkgelegenheid" van einde 1993 en het witboek betreffende het Europees sociaal beleid van begin 1994.¹²⁶

De toekomst zal inderdaad nog veel moeten uitwijzen. Of een sociaal beleid met veertien nu zoveel gemakkelijker zal gaan, valt nog te bezien.

SLOTBESCHOUWINGEN

¹¹⁷ X, "The first UK European Works Councils", *E.I.R.R.*, 1994, (20), 20. Als deze tendens zich voortzet, kan men zich afvragen welke voordelen het V.K. heeft een gemeenschapsbeleid niet mee te kunnen uittekenen, waaraan het toch gedeeltelijk onderworpen is. Zie BARNARD, C., *l.c.*, (15), 31.

¹¹⁸ *Agence Europe* 6426, 23 februari 1995, 11.

¹¹⁹ *P.B.*, 23 augustus 1994, C241/07-08.

¹²⁰ X, "Social Policy State of Play", *E.I.R.R.*, 1995, (26), 32.

¹²¹ VERLOREN VAN THEMAAT, P., "Les défis de Maastricht: une nouvelle étape importante, mais vers quels horizons", *Rev. M. C.*, 1992, (203), 206.

¹²² *P.B.*, 3 januari 1994, L1.

¹²³ En misschien weldra ook voor Liechtenstein, afhankelijk van het referendum in april 1995. Zie *Agence Europe* 6431, 2 maart 1995, 9; *Agence Europe* 6436, 9 maart 1995, 15.

¹²⁴ LENAERTS, K., *o.c.*, 89.

¹²⁵ BLANPAIN, R. en WINDEY, P., *o.c.*, nrs. 128-129.

¹²⁶ BLANPAIN, R. en ENGELS, C., *Europees Arbeidsrecht*, 1994, nrs. 216-219.

Een noodoplossing als deze van het sociaal protocol bewijst nog maar eens dat de invloed van de nationale staten in het uitstippelen van een Europees beleid nog altijd groot is. Zeer groot. Een versterking van de rol van het parlement en dus een sterkere democratische uitbouw zou eigenlijk gewenst zijn. Kunnen we wel van een Europese Unie (inclusief Europees burgerschap) spreken, indien de Lid-Staten nog steeds zo machtig zijn?

Er is een (sociaal) Europa met twee snelheden tot stand gekomen, op zich niet per se ondenkbaar. Maar het is wel spijtig dat dit niet is samengegaan met een reeks garanties en solidariteitsmaatregelen naar de toekomst toe.¹²⁷ Zo zou bv. een beperking in de tijd wenselijk zijn: eventuele barsten in de eenheid van het gemeenschapsrecht zouden in een ander daglicht staan dan nu. Nu zijn we immers totaal afhankelijk van evoluties in het V.K. om een verdere (sociale) integratie nog mogelijk te maken.

Bovendien heeft deze onzekere constructie al een ongelukkig precedent geschapen voor uitzonderingen toegekend aan Denemarken en Ierland. Zullen nog meer Lid-Staten dergelijke uitzonderingen gaan eisen, vnl. in het licht van de nu uitgebreide unie, waar de verschillen onderling steeds groter worden?

Maar in plaats van bij zwartgallige overschouwingen stil te blijven staan, kunnen we misschien beter roeien met de riemen die we hebben, zo ook op het sociaal vlak. Een pragmatische aanpak is aangewezen. De Commissie en het Hof (voor hun beider cruciale rol: *supra*) hebben al meermaals bewezen inventief te zijn in het vinden van constructieve oplossingen, om de Europese trein rijdende te houden! En in het kader van Protocol en Overeenkomst is er immers al een eerste richtlijn genomen, hopelijk volgen er meer.

¹²⁷ Een Europa met twee snelheden wordt altijd gezien tegen de achtergrond van de eenheid van het gemeenschapsrecht en zou daarom ook gepaard moeten gaan met voorzorgsmaatregelen om de tragere Lid-Staten zo snel mogelijk terug bij het gemeenschappelijk beleid te betrekken. Zie WHITEFORD, E.A., *l.c.*, (202), 217.