

Mei 2011

Een sociaal Europa: het Verdrag van Lissabon in tijden van cholera

POLIARGUS

BREGT SAENEN

Poliargus paper No 2011/01

De klassieke breuklijn tussen links en rechts is de laatste maanden weer helemaal terug¹. Zonder dat ze ooit helemaal is weggeweest, wordt de scheidslijn tussen de linker- en rechterzijde na jaren van relatieve rust terug scherpgesteld door de aanhoudende vakbondsbetogingen in Brussel en elders in Europa. De inzet van de manifestaties is de manier waarop de overwegend centrumrechtse regeringen via de Europese Raad en in samenspraak met de Europese Commissie (hierna 'de Commissie') en het Europees Parlement (hierna 'het Parlement') de gevolgen van de financieel-economische (en niet te vergeten: sociale) crisis proberen in te dijken. De linkerkzijde ziet in de voorgestelde maatregelen een nauwelijks verholen aanval op de nationale welvaartsmodellen en bijt stevig van zich af. Wat daarbij vooral opvalt, is de centrale rol die de Europese Unie (EU) of 'Brussel' bekleedt in het strijdtoneel. De nasleep van de crisis lijkt meer dan ooit getoond te hebben hoe nauw het nationale en het Europese beleidsniveau met elkaar verweven zijn geraakt. De toekomst van onze sociale bescherming wordt steeds meer op beide niveaus bepaald².

De recente actualiteit heeft de discussie over het bestaan en de invulling van een sociaal Europa breed opengetrokken en weer centraal op de agenda geplaatst. Nu de nauwe verwevenheid tussen het nationale en het Europese beleidsniveau een *rechtstreekse* impact heeft gekregen op de toekomst van de nationale welvaartsmodellen (nadat de Unie al langer onrechtstreeks de koers mee bepaalt), is het belangrijk om in te schatten hoe de economische en de sociale beleidsdimensie zich op Europees niveau tot elkaar verhouden³. Hoewel de EU traditioneel als een politiek-economisch project wordt gezien, hebben de opeenvolgende verdragswijzigingen sinds het einde van de jaren '80 ook ruimte gecreëerd voor een beperkte, maar steeds belangrijker wordende sociale dimensie. In dit essay wordt de vraag gesteld op welk punt we in deze langzame evolutie zijn aanbeland na het Verdrag van Lissabon. De Europese instellingen zijn een relatief nieuw strijdtoneel voor de klassieke breuklijn tussen links en rechts, waardoor de vraag zich stelt hoe dat strijdtoneel er dan precies uitziet.

Dit essay zal argumenteren dat het huidige Europese strijdtoneel structureel betere kansen biedt om een rechts-liberale agenda te implementeren dan voor sociale harmonisatie. Als reden hiervoor wijst deze tekst naar de constitutionele asymmetrie, of scheefgroei tussen de economische en sociale beleidsdimensie die op het Europese niveau aanwezig is. Die zorgt voor een geschikte bedding waarin de huidige politiek-economische agenda van de Europese Raad en de Commissie makkelijk ingang kan vinden, terwijl een plan voor meer sociale harmonisatie het veel moeilijker zou hebben, mocht daar al de politieke wil voor bestaan. Er zal verder bekeken worden hoe de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna 'het Hof') door deze scheefgroei wordt beïnvloed, opnieuw ten voordele van verdere marktintegratie. Belangrijk bij dit alles is het inzicht dat het nieuwe Verdrag van Lissabon een aantal elementen introduceert die op langere termijn een rol kunnen gaan spelen in een sociaal Europa, maar dat hun onmiddellijke belang niet overschat mag worden.

Het Verdrag biedt geen oplossing voor de constitutionele asymmetrie en verhindert daardoor ook dat de nieuwe elementen hun potentieel ten volle kunnen benutten.

De 'Duitse' consensus

Het centrale twistpunt tussen de linker- en rechterzijde, de algemene teneur en beleidskoers op het Europese niveau, wordt vandaag voornamelijk door een rechts-liberale agenda ingegeven: nadat de fundamenteen van de Eurozone in de nasleep van de crisis onder vuur kwamen te liggen, greep de Europese Raad samen met de Commissie terug naar enkele vertrouwde recepten. Onder impuls van Duitsland sloten de regeringsleiders eind maart 2011 het Euro Plus Pact, waarin de consolidatie van de overheidsuitgaven voorop werd geschoven als een van de centrale middelen om het sociaaleconomisch beleid van de lidstaten te laten convergeren en hun competitiviteit te doen toenemen. De Commissie heeft zich op zijn beurt (deels gesteund door het Parlement) bij deze 'Duitse' consensus aangesloten en bouwt met eigen initiatieven mee aan de praktische uitwerking van het Pact. Het Europees Semester dient bij dit alles als overkoepelend mechanisme, waarbij de verschillende Europese instellingen samen een omvattende doorlichting maken van de nationale overheidsbudgetten. Strengere criteria voor uitkeringen, doorgedreven loonmatiging en het optrekken van de pensioenleeftijd zijn enkele van de *usual suspects* die daarbij prominent naar voren worden geschoven als aan te raden ingrepen.

De huidige koers wordt door de Europese instellingen en de betrokken regeringsleiders als een noodzaak voorgesteld, als een reeks ingrijpende maatregelen die niettemin van belang zijn om in de toekomst soortgelijke problemen te vermijden. "We hebben zowel op Europees als op nationaal niveau moeilijke en onpopulaire maatregelen moeten nemen," verdedigde Europees President Herman Van Rompuy het Euro Plus Pact. "We deden dat niet voor ons plezier, maar omdat we denken dat het redden van de financiële stabiliteit van de eurozone belangrijk is voor de mensen en de werkgelegenheid."⁴ Iedereen is het er inderdaad over eens dat de leden van de Eurozone na een gemeenschappelijke munt ook hun sociaaleconomisch beleid zullen moeten delen, maar daarmee is niet beweerd dat de huidige maatregelen boven alle twijfel verheven zijn.

Integendeel, vanuit verschillende hoeken is er scherpe kritiek gekomen op de huidige Europese koers en wordt er een ander soort beleid naar voren geschoven om op een duurzame manier van de crisis te herstellen. De Internationale Arbeidsorganisatie (*International Labour Organization*, ILO) voorspelt in zijn recente *Global Employment Trends 2011* rapport wereldwijd een zwak herstel van de arbeidsmarkt. Wat betreft de situatie in Europa, wijst het daarbij naar de eenzijdige focus op besparingsmaatregelen als voornaamste oorzaak⁵. De 'noodzaak' van de huidige Europese koers wordt verder in vraag gesteld door de vergelijking te maken met het *Global Jobs Pact* van de ILO. Daarin plaats de instelling een reeks maatregelen voorop ter bescherming van de bestaande welvaartsmodellen en de promotie van waardig werk, waarvan becijferd wordt dat ze op

lange termijn een efficiënter middel zijn tegen de crisis⁶. Het scherpe contrast tussen de voorstellen van de ILO en de huidige Europese koers, brengt de uitgesproken rechts-liberale koers van de Europese Raad en de Commissie (met steun van het Parlement) duidelijk naar voren.

Het Verdrag van Lissabon...

Het Verdrag van Lissabon bevat een vijftal belangrijke elementen voor de verdere verbreding van een sociaal Europa. In artikel 3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) verwijst de EU voor het eerst naar zichzelf als een ‘*sociale* markteconomie’ die onder meer gericht is op volledige werkgelegenheid en sociale vooruitgang. Hiermee wordt er in herinnering gebracht dat de interne markt voor de Unie slechts een middel is en geen doel op zich. Er kan tegengeworpen worden dat dit slechts een oefening in *window dressing* is, maar de expliciete bewoording van het artikel helpt progressieve krachten in de praktijk om hun agenda’s kracht bij te zetten en meer aansluiting te vinden bij het Europese beleid.

Ten tweede neemt de EU zichzelf sinds het Verdrag van Lissabon voor om haar sociale doelstellingen als referentiepunt te gebruiken in al haar beleidsdomeinen en activiteiten. In artikel 9 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU) is de verplichting ingeschreven om bij de uitvoering van het *volledige* Europese beleid rekening te houden met ‘de bevordering van een hoog niveau van werkgelegenheid, de waarborging van een adequate sociale bescherming en de bestrijding van sociale uitsluiting’. In zoveel woorden stelt het Verdrag hiermee dat de EU ook in domeinen zoals interne marktbeleid, handel, ontwikkelingshulp, milieu, etc. ervoor moet zorgen dat haar beleid strookt met haar sociale doelstellingen. Indien dit niet het geval is, moet men in principe op zoek naar oplossingen waardoor de verschillende beleidsdomeinen elkaar niet hinderen of zelfs tegenwerken.

Het bestaan en het potentiële belang van artikel 9 VWEU voor een sociaal Europa worden stilaan opgepikt in Europese en nationale kringen, maar de implementatie ervan laat in de praktijk vaak nog te wensen over. De Europa 2020 Strategie die in 2010 als opvolger van het Lissabon Proces werd gelanceerd, is daarvan een kenmerkend voorbeeld. Europa 2020 bevat vijf *headline goals* die samen de economische ambities van de EU voor de komende tien jaar schetsen, gaande van tewerkstelling en innovatie, over milieu en onderwijs tot sociale inclusie. Progressieve krachten hebben scherp gereageerd op dit nieuwe tienjarenplan van de Commissie. Het *European Trade Union Institute* (ETUI) vertolkte de teneur van de kritiek door aan te geven dat Europa 2020 niet alleen onvoldoende oog heeft voor de sociale dimensie van de EU, maar daarnaast ook amper aandacht besteedt aan de mogelijke tegenstrijdigheden tussen de verschillende doelstellingen. Zo blijft het voorlopig een open vraag hoe de ‘slimme groei’ uit de Strategie er precies uitziet. Hoe zal economische groei in functie van sociale stabiliteit gecombineerd worden met ecologische doelstellingen zoals het verlagen van de uitstoot?⁷ Deze kritiek wijst erop dat de implementatie van artikel 9 VWEU

voorlopig nog in gebreke blijft. Uiteindelijk zal het van de ideeën en machtsverhoudingen tussen de Europese beleidsmakers, nationale regeringsleiders en de sociale partners afhangen in welke mate er in de andere beleidsdomeinen rekening wordt gehouden met de sociale doelstellingen van de EU.

Als derde element wordt er sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon veel aandacht besteed aan de toevoeging van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie bij het nieuwe Verdrag. Het Handvest bevat een uitgebreid aantal sociale rechten die voortaan aan alle Europese burgers worden gegarandeerd. Het Verenigd Koninkrijk en Polen bedongen tijdens de onderhandelingen evenwel een *opt-out* en zijn bijgevolg niet verplicht om de rechten uit het Handvest te garanderen aan hun bevolking. Het Handvest is daarenboven slechts in bijlage opgenomen bij het Verdrag, al staan de rechten die erin vervat zitten juridisch wel op dezelfde hoogte als de eigenlijke verdragen. Een voorbeeld: het recht om arbeidsvoorwaarden collectief te onderhandelen en eventueel tot stakingsacties over te gaan (artikel 28 van het Handvest) staat op gelijke hoogte met de vier economische vrijheden (i.e. vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal) waarop de EU de interne markt heeft gebaseerd. Om deze en andere redenen wordt er door progressieve krachten veel hoop gevestigd op het Handvest, waarin zij een basis zien voor de verdere uitbouw van een sociaal Europa.

Kritische analyses hebben het huidige potentieel van het Handvest echter in twijfel getrokken. Het ETUI is sceptisch over de *'downgrading'* ervan tot slechts een bijlage in het Verdrag. Hoewel de sociale rechten in het Verdrag van Lissabon op gelijke hoogte worden geplaatst met – vooral van belang – de economische vrijheden, maakten zij in het afgewezen Grondwettelijke Verdrag nog integraal deel uit van de tekst. Door het Handvest te *'degraderen'* naar een bijlage en *opt-outs* van enkele lidstaten toe te staan, heeft men de impliciete hiërarchie van normen op het Europese niveau expliciet gemaakt. Het is immers de vraag in welke mate de sociale normen uit het Handvest in de praktijk hun voet nog naast de gevestigde economische vrijheden kunnen zetten wanneer beiden met elkaar in conflict zouden komen⁸. Hoewel het recht om arbeidsvoorwaarden collectief te onderhandelen door het Hof in een aantal van haar uitspraken is bevestigd als een fundamenteel recht, worden er niettemin een aantal belangrijke beperkingen aan opgelegd en hanteert het Hof een zeer strikte definitie van wat er onder collectieve onderhandelingen verstaan kan worden (cf. infra). De traditionele focus op economische vrijheden lijkt daarmee intact gebleven, ondanks de toevoeging van het Handvest in het huidige Verdrag.

Ten vierde neemt de EU zich in het Verdrag van Lissabon voor om toe te treden tot de Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) van de Raad van Europa. Nu de Unie met het nieuwe Verdrag officieel over een eigen rechtspersoonlijkheid beschikt, kan het zich in artikel 6 VEU voornemen om op termijn tot de EVRM toe te treden, met als gevolg dat de sociale rechten daarin zullen moeten worden nageleefd. Concreet zou deze toetreding voor het Hof een nieuwe

toetssteen bieden waartegen ze de zaken die voor haar gebracht worden kan aftoetsen. Het EVRM zou de verdragsbasis waarop het Hof zich baseert aanzienlijk verbreden en zo de sociale beleidsdimensie verstevigen.

Tot slot verscheen er in het Verdrag van Lissabon ook een Protocol met betrekking tot diensten van algemeen belang. Dit zijn diensten die door de overheid worden verzorgd in functie van het algemeen welzijn en de sociale rechten van burgers, bv. energie- en watervoorzieningen, openbaar vervoer, gezondheidszorg, sociale bescherming, onderwijs, etc. Belangrijk is dat het Protocol een onderscheid maakt tussen diensten van algemeen economisch en niet-economisch belang. De eerste categorie heeft een Europese dimensie en is onderworpen aan het Gemeenschapsrecht en de werking van de interne markt (denk bijvoorbeeld aan de liberalisering van de post of de energiemarkt), terwijl de tweede categorie dat niet is. Zo zijn sociale bescherming en gezondheidszorg van dit alles vrijgesteld, omdat marktwerking hier de sociale rechten van de burgers mogelijk in het gedrang zou brengen. Op een moment dat vrij verkeer van diensten hoog op de Europese agenda staat, is dit een belangrijke stok achter de deur voor een sociaal Europa. Het Protocol stelt in deze context dat geen van de bepalingen uit het Verdrag van Lissabon een invloed kan hebben op de manier waarop de lidstaten niet-economische diensten van algemeen belang aanbieden. Niettemin is het Protocol door progressieve krachten bekritiseerd voor zijn vage en oppervlakkige aard.

... in tijden van cholera?

Het Verdrag van Lissabon bevat een aantal elementen voor de juridische uitbouw van een sociaal Europa, maar hun belang wordt gerelativeerd door de politieke realiteit in de nasleep van de crisis (cf. de 'Duitse' consensus). De vijf toevoegingen die we in het vorige onderdeel hebben aangehaald, passen in de gestage evolutie om bij elke verdragswijziging meer ruimte te creëren voor een sociale dimensie op het Europese niveau. Ze staan echter haaks op de politiek-economische koers die de EU vaart sinds het uitbreken van de crisis. De Europese Raad grijpt in tandem met de Commissie en deels gesteund door het Parlement terug naar rechts-liberale maatregelen om de eenheidsmunt te versterken en lijkt daarbij weinig oog te hebben voor flankerende maatregelen om de sociale bescherming en tewerkstelling te vrijwaren. Vanwaar deze uiteenlopende trends? Dit essay wijst als onderliggende oorzaak naar de constitutionele asymmetrie, of 'scheefgroei' die in de EU zit ingebakken: Structureel bezitten de Europese instellingen wel over uitgebreide bevoegdheden om de vier economische marktvrijheden af te dwingen en een begrotingsconsolidatie op te leggen, maar het is veel moeilijker om daar een sociale dimensie aan te verbinden. Daarenboven is het met de bestaande besluitvormingsprocedures ook moeilijker om 'positieve' maatregelen tot (sociale) integratie te nemen dan de eerdere 'negatieve' liberalisering en deregulering. Samen vormt deze asymmetrie een geschikte, constitutionele bedding voor de politiek-economische agenda die vandaag dominant is.

Het interne marktbeleid van de EU heeft sinds het Eenheidsakte eind jaren '80 een hoge vlucht genomen en van Europa een economische reus gemaakt, maar de uitbouw van een volwaardig sociaal Europa is in diezelfde tijd relatief beperkt gebleven. Vanwaar deze scheefgroei? Fritz Scharpf situeert de oorsprong in het Verdrag van Rome uit 1957. Daarin werd er een expliciete verdragsbasis voorzien voor een Europees marktbeleid, maar werd het door de onderhandelaars nagelaten om een luik omtrent sociale harmonisatie op te nemen in de tekst. Na het keerpunt met de Eenheidsakte uit 1986 werd deze kloof verder opengetrokken tot op het punt waar we vandaag zijn aanbeland: een rechts-liberale agenda vindt makkelijk zijn weg doorheen het Europese radarwerk, terwijl dat voor sociale thema's veel moeilijker is. Belangrijke aspecten zoals de reglementering van arbeidsomstandigheden, non-discriminatie en gendergelijkheid zijn naar het Europese niveau overgeheveld, maar de kern van onze welvaartsmodellen blijft tot op heden een nationale aangelegenheid. Tegelijkertijd hebben zaken zoals het Groei- en Stabiliteitspact in dezelfde lijn als het recente Euro Plus Pact de druk op onze sociale modellen langzaam maar zeker doe toenemen, bij gebrek aan regelgeving omtrent sociale harmonisatie. De oorspronkelijke scheefgroei, of constitutionele asymmetrie laat zich bijgevolg steeds meer voelen en trekt de agenda op het Europese niveau mee in een bepaalde richting⁹.

Structurele factoren zoals de constitutionele asymmetrie zijn op zich geen verklaring voor de rechts-liberale koers die de regeringsleiders vandaag samen met de Commissie doordrukken, maar geven wel aan dat het strijdtoneel op Europees niveau geen neutrale omgeving is voor de breuklijn tussen links en rechts. De recente debatten zijn hiervan een illustratie: competitiviteit en convergentie zijn kernbegrippen en worden door de nadruk op consolidatie van de overheidsuitgaven op een zeer enge manier ingevuld. De nodige regelgeving omtrent sociale harmonisatie ontbreekt grotendeels en zou op termijn aanleiding kunnen geven tot een *race to the bottom* tussen de nationale welvaartsmodellen. Of het zo ver komt is een andere zaak, critici werpen terecht tegen dat onze sociale bescherming zich tijdens de voorbij halve eeuw Europese integratie erg weerbaar heeft getoond, maar de teneur en de politieke druk op het nationale niveau wijzen vandaag duidelijk in deze richting.

De constitutionele asymmetrie is, samengevat, een structurele factor die de bedding vormt voor de rechts-liberale consensus tussen de regeringsleiders van de Europese Raad en de Commissie. Het bepaalt het Europese strijdtoneel en speelt in het voordeel van de centrumrechtse regeringen die, onder leiding van Duitsland, sterk inzetten op de consolidatie van de overheidsuitgaven om de huidige problemen het hoofd te bieden. Het samenspel van Europese bevoegdheden en beslissingsprocedures binnen de instellingen zorgt ervoor dat dit soort maatregelen in functie van economische liberalisering en deregulering makkelijk te nemen zijn. Flankerende maatregelen om tot sociale harmonisatie te komen zouden het om dezelfde reden veel moeilijker hebben, mocht daar al de politieke wil voor bestaan. Daaruit volgt ook dat de sociale toevoegingen in het Verdrag van Lissabon

weinig zoden aan de dijk zetten, want nog los van het gebrek aan politieke wil, zou hun toepassing door deze scheefgroei een moeilijke opdracht worden.

Wat doet het Hof?

Het Europese strijdtoneel wordt daarnaast ook steeds meer bepaald door het Hof in Luxemburg. Het Hof speelt als judicieel orgaan een aparte rol in vergelijking met de politieke instellingen van de EU. In tegenstelling tot die laatste, heeft het Hof in principe geen eigen agenda en beperkt het zich tot de interpretatie van de Verdragen. De argumenten die tijdens een rechtszaak door de betrokken partijen naar voren worden gebracht zijn daarbij het uitgangspunt, zij worden door de rechters teruggekoppeld naar en getoetst aan de bestaande verdragsbasis van de EU.

Drie uitspraken van het Hof hebben in de afgelopen jaren veel stof doen opwaaien over de balans (of het gebrek daaraan) tussen de economische vrijheden en sociale rechten op het Europese niveau: Viking (2007) Laval (2007) en Rüffert (2008)¹⁰. De drie zaken situeren zich in het groeiende spanningsveld tussen de nationale sociale modellen en de verdere uitbouw van de interne markt, meer bepaald de verdere liberalisering van het vrij verkeer van diensten. Ze zijn daarmee een interessante afgeleide om de Europese balans tussen de economische vrijheden en sociale rechten in te schatten en het strijdtoneel in kaart te brengen waarin ook het debat over de toekomst van de nationale welvaartsmodellen zich vandaag bevindt.

De aanleiding voor Viking, Laval en Rüffert was telkens een conflict tussen de economische vrijheden waarop de interne markt gebaseerd is en het recht om arbeidsvoorwaarden collectief te onderhandelen (met inbegrip van stakingen). Meer bepaald moesten de rechters van het Hof zich over drie zaken buigen waarin het vrij verkeer van diensten (en vrijheid van vestiging) lokale arbeidsrelaties doorkruisten, telkens met vakbondsacties tot gevolg. Met andere woorden: er werd hen gevraagd welke balans er bestaat tussen beide wanneer (en enkel wanneer!) er een Europese dimensie verbonden is aan een lokaal conflict tussen werkgevers en werknemers.

In de eerste plaats bevestigt het Hof dat het collectief onderhandelen van arbeidsvoorwaarden een fundamenteel recht is, hoewel dit recht niettemin onderworpen is aan het Gemeenschapsrecht en nationale wetten en gebruiken. Met die kwalificatie wordt de deur opengelaten voor de beperkingen die verderop in de uitspraken te vinden zijn. Concreet wordt er gesteld dat vakbondsacties een legitiem doel moeten hebben en slechts proportioneel en in functie daarvan gebruikt mogen worden (samen vormen deze twee de 'proportionaliteitstest'). Het Hof aanvaardt de 'bescherming van werknemers' als legitiem doel, maar definieert deze omschrijving wel op een restrictieve manier en stelt daarenboven dat vakbonden rechtstreeks verantwoordelijk kunnen worden gesteld (de zogenaamde 'directe horizontale werking') wanneer hun acties de vrijheden van de interne markt buitenproportioneel verstoren¹¹. Analyses van deze uitspraken hebben getoond dat de enge

definitie en beperkingen die zo worden opgelegd, de vakbonden in een juridischs niemandsland hebben doen verzeilen, waarin het niet duidelijk is in welke mate zij het vrij verkeer van diensten kunnen aanvechten zonder daarvoor aansprakelijk te worden gesteld. Dit wordt samengevat als: *“What has been given with one hand – the right to take collective action – has been so circumscribed as to be taken away with the other.”*¹²

De drie uitspraken van het Hof hebben de aandacht getrokken van progressieve krachten in Europa, waarbij vooral de *European Trade Union Confederation* (ETUC) zijn kritiek niet heeft gespaard. *“The issue here is balance and we don’t see it,”* vertelde hun woordvoester tijdens een debat in het Europees Parlement. Volgens de ETUC heeft het Hof in haar ijver om de economische vrijheden gelijk toe te passen de sociale rechten van de bevolking uit het oog verloren. De werkgeversorganisatie *Business Europe* reageerde tijdens datzelfde debat dan weer optimistisch en benadrukte dat Viking en Laval sowieso het stakingsrecht expliciet bevestigen. Dat daaraan meteen een aantal beperkingen worden verbonden, zien zij niet als een nieuw gegeven, maar als de formele bevestiging van wat in de praktijk al langer gebruikelijk is¹³.

Nu het Europese beleid zich er steeds meer op richt om ook het vrij verkeer van diensten verder uit te breiden, wordt het spanningsveld tussen het beheer van de nationale sociale modellen en de verdere uitbouw van de interne markt scherp gesteld. Deze taakverdeling tussen het nationale en het Europese niveau wordt op de helling gezet, naarmate de nationale arbeidsrelaties steeds meer onder druk komen te staan door uitspraken zoals die in Viking, Laval en Rüffert.¹⁴ Deze drie uitspraken maken deel uit van een veel grotere jurisprudentie die vaak ook sociaal progressieve effecten teweeg heeft gebracht (bv. onlangs nog door verzekeringsagentschappen niet langer hun premies te laten bepalen aan de hand van sekseverschillen, wat teruggaat op de traditioneel progressieve rol van het Hof inzake gendergelijkheid), maar niettemin blijft het opvallend hoe een rechtstreeks conflict tussen de economische vrijheden en sociale rechten in het voordeel van de eerste werd beslecht. De Europese Verdragen lijken onvoldoende aanknopingspunten te bieden om een volwaardig sociaal beleid te voeren, waardoor sociale rechten door de rechters slechts als een mogelijke uitzondering worden gezien en niet als de regel. Meer nog, als uitzondering op de dominante, economische beleidslogica dienen deze uitzonderingen ‘proportioneel’ te zijn om aanvaard te worden. Deze scheefgroei in de Verdragen leidt het Hof ertoe om standaard marktbevorderend te werken en zo onbedoeld negatieve sociale gevolgen te veroorzaken.

Wanneer de we cirkel nu rondmaken en terugkeren naar het Verdrag van Lissabon, zien we duidelijk dat het nieuwe Verdrag geen of onvoldoende oplossingen biedt voor dit groeiende spanningsveld. Terwijl er verschillende nieuwe elementen worden geïntroduceerd voor de verdere uitbouw van een sociaal Europa, blijft de onderliggende problematiek onbeantwoord. De constitutionele asymmetrie wordt niet wezenlijk aangepakt, waardoor ook het strijdtoneel waarin de breuklijn tussen links en rechts zich vandaag bevindt

structureel in het voordeel van de rechts-liberale maatregelen blijft spelen. Vanuit dit perspectief is vooral de toevoeging van het Handvest in bijlage een gemist kans. Hoewel deze verzameling sociale rechten juridisch wel op gelijke hoogte staan als de Verdragen zelf, is het moeilijk om in te zien hoe een bijlage in een rechtstreeks conflict de bovenhand kan halen, laat staan dat het de dominante politieke consensus kan omkeren. Op basis van het Verdrag van Lissabon wordt het in de nabije toekomst moeilijk om op het Europese niveau een betekenisvolle sociale dimensie uit te bouwen.

Conclusie

De crisis in de Eurozone heeft duidelijk gemaakt dat er dieper moet worden nagedacht over de mate waarin er een sociaal Europa bestaat en welke invulling daaraan wordt gegeven. Dit essay heeft gewezen op de constitutionele asymmetrie, of scheefgroei tussen economische vrijheden en sociale rechten die op het Europese niveau aanwezig is. Als structurele factor vormt dit een geschikte bedding voor de rechts-liberale agenda die vanuit de Europese Raad en de Commissie wordt doorgedrukt en gesteund door het Parlement. Daarnaast beïnvloedt deze scheefgroei ook de uitspraken van het Hof, waardoor sociale rechten in een rechtstreeks conflict met de marktbelangen van de EU aan het kortste eind trekken. Zonder dat hier een bewuste agenda van de rechters achter schuilt, illustreert dit duidelijk de marktbevorderende consensus die de Europese instellingen delen op basis van de huidige Verdragen.

De slotsom van dit essay is dat de EU een centraal onderdeel is geworden van het strijdtoneel tussen links en rechts en, vooral, geen neutrale omgeving biedt voor deze klassieke breuklijn. Waar de economische en sociale beleidsdimensies elkaar op nationaal niveau structureel in balans houden, is het Europese niveau van een andere orde: de scheefgroei helt duidelijk over naar de eerste dimensie en bevoordeelt daarmee de rechts-liberale agenda die vandaag gangbaar is. Wanneer de linkerzijde ijvert voor meer sociale harmonisatie tussen de nationale welvaartsmodellen, de kern van hun betoog, moeten zij er op rekenen dat zij daarvoor een aantal wegversperringen op hun weg gaan vinden. Niet enkel de rechtse ideeën van de centrumrechtse regeringen en hun Duitse consensus zijn daarbij een probleem, maar ook de constitutionele asymmetrie die in de instellingen zit ingebakken.

Recente pogingen om de Europese balans tussen economische vrijheden en sociale rechten meer in evenwicht te brengen, zijn stukgelopen op enerzijds de dominante rechts-liberale agenda en anderzijds het strijdtoneel dat structureel uit balans is. De Open Coördinatiemethode werd binnen de Lissabon Strategie aangekondigd als innovatieve oplossing voor deze problemen, maar blijkt tien jaar na datum niet opgewassen te zijn tegen het samenspel van structurele en politiek-economische factoren.¹⁵ Het lijkt er op dat er meer nodig zal zijn, te beginnen bij het in evenwicht brengen van het strijdtoneel zelf. De constitutionele asymmetrie kan worden rechtgetrokken, of zelfs omgekeerd, door de

Verdragen aan te passen om tot een constitutionele *symmetrie* te komen, een volwaardig *Europees* sociaal model uit te bouwen bovenop de nationale sociale modellen of de *asymmetrie* om te keren in het voordeel van sociale rechten.¹⁶

Op termijn kan blijken dat het Verdrag van Lissabon reeds de eerste weg inslaat met de toetreding van de EU tot de EVRM in artikel 6 VEU, waarmee het Hof een instrument in handen krijgt om zich evenwichtiger op te stellen in haar uitspraken. Sommigen opperen zelfs dat zo'n toetreding de proportionaliteitstest zou omkeren en de vrijheden van de interne markt aan de sociale rechten uit de EVRM zou gaan toetsen. Niettemin wordt het moeilijk om over deze optie een consensus te bereiken en blijft de huidige taakverdeling ook ongewijzigd. De nationale sociale modellen zouden meer ademruimte krijgen, maar structureel onder druk blijven staan.

De logische, tweede optie is dan om structureel in te grijpen en een volwaardig *Europees* sociaal model op te bouwen dat onttrokken wordt van de lidstaten en naar het supranationale niveau gedelegeerd wordt. De Europese werknemersorganisatie ETUC heeft in die zin een sociale clausule voorgesteld, waarin een duidelijke beleidskeuze zou worden ingeschreven om de interne markt binnen een sociaal kader te ontwikkelen en niet omgekeerd. Door de grote diversiteit aan sociale modellen binnen de EU (zeker na de uitbreiding naar Oost-Europa toe) lijkt deze optie evenwel politiek onhaalbaar te zijn geworden.

Een derde en laatste optie stuurt dan weer aan op een constitutionele *asymmetrie*, maar in het voordeel van de nationale sociale modellen en de rechten die zij verdedigen. Meer nog dan bij de eerste twee mogelijkheden, duikt hier de politieke realiteit op als voornaamste spelbreker. De verdragswijzigingen die voor elk van deze opties nodig zijn, zouden uiteindelijk beslist moeten worden door de centrumrechtse regeringen die vandaag de meerderheid uitmaken in de Europese Raad. Aangezien hun rechts-liberale agenda weinig hinder ondervindt en zelfs bevoordeeld wordt, valt het sterk te betwijfelen of er vandaag de politieke wil bestaat om deze scheefgroei recht te trekken. Zoals we in de inleiding al aangaven, wijst dit er op dat de constitutionele asymmetrie van het Europese strijdtoneel in de praktijk niet volledig los te koppelen is van de dominante politiek-economische agenda, maar dat er een wisselwerking bestaat tussen de twee.

Tot slot nog dit: in het begin van dit essay bemerkten we de nauwe verwevenheid tussen het nationale en het Europese beleidsniveau. We hebben ons verder op het Europese strijdtoneel geconcentreerd, het uitzicht ervan becommentarieerd en in dit laatste deel ook enkele algemene oplossingen naar voren geschoven. Daarmee hebben we niet de indruk willen wekken dat nationale beleidskringen en politiek activisme aan de zijlijn zou moeten staan en dit alles ondergaan. Integendeel, in afwachting van een volwaardig sociaal Europa is het net daar dat vandaag het verschil gemaakt kan worden voor het toekomstige uitzicht van de Europese welvaartsmodellen.

Eindnoten

- 1 De auteur bedankt de redactie van Poliargus, zijn collega-onderzoekers aan het Centrum voor EU Studies (Universiteit Gent) en elders voor de vele, constructieve commentaren op een eerdere versie van deze tekst.
- 2 Cramme, O. (2011). Social Europe's new battleground. *Policy Network Opinion* (<http://www.policy-network.net/articles/3977/Social-Europes-new-battleground>, 30 maart 2011).
- 3 In dit essay wordt – om redenen van ruimte en helderheid – economische liberalisering impliciet tegenover de bescherming van sociale rechten geplaatst. Hoewel de spanningen tussen beiden reëel zijn, zeker in het geval van de huidige Europese koers, volgt daaruit niet dat economische liberalisering en deregulatie *per definitie* tot sociale desintegratie leiden. Zie: Rodrik, D. (1997). *Has globalization gone too far?* Washington, DC: Institute for International Economics.
- 4 Alsteens, L. (24 maart 2011). Van Rompuy: 'Europa wil sociale bescherming niet ontmantelen'. *De Standaard Online* (http://www.standaard.be/artikel/detail.aspx?artikelid=DMF20110324_070, 30 maart 2011).
- 5 International Labour Office. (2011). *Global Employment Trends 2011: The challenge of a jobs recovery*. Geneva: International Labour Office (http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_150440/lang--en/index.htm, 11 april 2011).
- 6 International Labour Conference. (2009). *Recovering from the crisis: A Global Jobs Pact*. Geneva: International Labour Office (<http://www.ilo.org/jobspact/lang--en/index.htm>, 11 april 2011).
- 7 Pochet, P. (2010). What's wrong with EU2020? *ETUI Policy Brief - European Social Policy, 2010* (2), 7.
- 8 Schömann, I. (2010). The Lisbon Treaty: a more social Europe at last? *ETUI Policy Brief - European Social Policy, 2010* (1), 6.
- 9 Scharpf, F. (2002). The European Social Model. *Journal of Common Market Studies*, 40 (4), 645-670.
- 10 Hof van Justitie van de Europese Unie. (11 december 2007). *International Transport Workers' Federation, Finnish Seamen's Union vs. Viking Line ABP, OÜ Viking Line Eesti*, zaak C-438/05; Hof van Justitie van de Europese Unie. (18 december 2007). *Laval un Partneri Ltd vs. Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan, Svenska Elektrikerförbundet*, zaak C-341/05 en Hof van Justitie van de Europese Unie. (3 april 2008). *Dirk Ruffert, als curator van Objekt und Bauregie GmbH & Co. KG vs. Land Niedersachsen*, zaak C-346/06.
- 11 Bücker, A., & Warneck, W. (Eds.). (2010). *Viking - Laval - Ruffert: consequences and policy perspectives* (Vol. 111). Brussels: ETUI.
- 12 Novitz, T., & Syrpis, P. (2010). Giving with the One Hand and Taking with the Other: Protection of Workers' Human Rights in the European Union. In C. Fenwick & T. Novitz (Eds.), *Human Rights at Work. Perspectives on Law and Regulation* (pp. 463-483). Oxford: Hart Publishing, p. 479.
- 13 Passchier, C. (2010). *Impact of the 'famous four' ECJ cases on collective bargaining*. Paper presented at the public hearing on 'Impact of the European Court of Justice judgements on Viking, Laval, Ruffert and Luxembourg on collective bargaining', 2 June 2010, Committee on Employment and Social Affairs, European Parliament, Brussels en Cerutti, M. (2010). *EP hearing on the impact of the ECJ rulings regarding the Posting of Workers Directive*. Paper presented at the public hearing on 'Impact of the European Court of Justice judgements on Viking, Laval, Ruffert and Luxembourg on

collective bargaining', 2 June 2010, Committee on Employment and Social Affairs, European Parliament, Brussels.

14 De drie uitspraken van het Hof zijn in de eerste plaats van belang voor corporatistisch geïnspireerde modellen waarin overeenkomsten met de sociale partners niet in wetten vertaald worden. Niettemin zorgt de algemene tenor van de uitspraken ook elders tot ongerustheid bij werknemersorganisaties en is de impliciete druk op hun modellen reëel.

15 van Apeldoorn, B., & Hager, S. B. (2010). The social purpose of new governance: Lisbon and the limits to legitimacy. *Journal of International Relations and Development*, 13(3), 209-238.

16 Deze drie mogelijke oplossingen werden oorspronkelijk geformuleerd in: Moses, J. W. (2011). Is Constitutional Symmetry Enough? Social Models and Market Integration in the US and Europe. *Journal of Common Market Studies*, 1-21.

Over de auteur(s)

Bregt Saenen studeerde Geschiedenis en Politieke Wetenschappen aan de Universiteit Gent. Sinds 1 oktober 2010 is hij als FWO aspirant verbonden aan het Centrum voor EU Studies van de Universiteit Gent. Zijn onderzoek focust op het Europees extern en sociaal beleid, meer bepaald de positie en impact van de Europese Unie in de International Labour Organization. De auteur schrijft deze bijdrage in eigen naam.

e-mail: bregt.saenen@ugent.be

Over Poliargus

Poliargus is een onafhankelijk forum binnen de democratisch socialistische en ecologische beweging. Het forum komt op voor vrijheid, democratie en solidariteit. Het vrijheidsstreven betekent de maximalisatie van levenskansen door het wegwerken van structurele ongelijkheden. Structurele ongelijkheden zijn relatief: sociale groepen hebben minder kansen omdat andere groepen er meer hebben. Structurele bronnen van ongelijkheid zijn in de hedendaagse maatschappij ondermeer sociale klasse, etniciteit, queer, en gender. Echte vrijheid is pas mogelijk bij een vergaande politieke en economische democratisering. Machtsbronnen moeten gedemocratiseerd worden. Het onttrekken van specifieke levensdomeinen aan de liberale marktwerking (decommodificatie) is hiervoor een noodzakelijk middel. Democratisering wordt echter gedragen door solidariteit. Die solidariteit moet zowel met doelrationele (solidariteit werkt beter) als waarderationele (solidariteit is een belangrijke waarde op zich) argumenten verdedigd worden. Om bovenstaande redenen schrijft dit forum zich in de democratisch socialistische en ecologische beweging in.

Vanuit dit ideologische kader streeft dit forum twee concrete doelstellingen na. Enerzijds willen we een constructieve bijdrage leveren aan het maatschappelijke debat door in te spelen op actuele thema's. Anderzijds willen we de ideologische onderbouw van de brede linkse beweging verstevigen. Op deze manier wil dit forum de publieke opinie naar links doen opschuiven. Stevig buiten de ideologisch hegemone lijntjes kleuren is de uitdaging.

Meer info: www.poliargus.be

Eerder verschenen in deze reeks

Paper 2010/07

Herbronning van de sociaaldemocratie in tijden van crisis: overzicht, kritiek en alternatief (Ferdi De Ville)

Paper 2010/06	Is sp.a 'te links' of Vlaanderen 'te rechts'? (Pieter-Paul Verhaeghe, Olivier Pintelon en Sacha Dierckx)
Paper 2010/05	De paradox van het Europees democratisch deficit (Olivier Pintelon)
Paper 2010/04	De neoliberale aanslag op de democratie (Sacha Dierckx)
Paper 2010/03	Het streven naar het begrotingsevenwicht: een dogma? (Olivier Pintelon)
Paper 2010/02	De discursieve kracht van het begrip 'allochtoon' (Pieter-Paul Verhaeghe)
Paper 2010/01	De netwerkpartij als kraakpand (Pieter-Paul Verhaeghe)