

Brussel, 2 juni 2023
(OR. en)

9650/23

**Interinstitutioneel dossier:
2023/0012(NLE)**

**SOC 334
EMPL 217**

NOTA

van:	het Comité van permanente vertegenwoordigers (1e deel)
aan:	Raad
Betreft:	Voorstel voor een AANBEVELING VAN DE RAAD over de versterking van de sociale dialoog in de Europese Unie - Aanneming

I. INLEIDING

1. De Commissie heeft op 26 januari 2023 haar voorstel voor een aanbeveling van de Raad over de versterking van de sociale dialoog in de Europese Unie ingediend bij de Raad. De rol van de sociale partners wordt in de Verdragen erkend en wordt ook in beginsel 8 van de Europese pijler van sociale rechten benadrukt. In het in maart 2021 door de Commissie gelanceerde actieplan voor de Europese pijler van sociale rechten werd benadrukt dat de sociale dialoog op nationaal en EU-niveau moet worden versterkt, en dat er grotere inspanningen nodig zijn om de dekking van collectieve onderhandelingen te vergroten en te vermijden dat het lidmaatschap en de organisatiegraad van de sociale partners afnemen.

2. Dit voorstel is gebaseerd op artikel 292, in samenhang met artikel 153, lid 1, punt f), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie ("VWEU") op basis waarvan de Unie in staat wordt gesteld het optreden van de lidstaten op het gebied van de vertegenwoordiging en collectieve verdediging van de belangen van werknemers en werkgevers, met inbegrip van medezeggenschap, te ondersteunen en aan te vullen. Overeenkomstig artikel 153, lid 2, besluit de Raad met eenparigheid van stemmen.

II. BESPREKING

3. De Commissie heeft het voorstel op 3 februari 2023 in de Groep sociale vraagstukken toegelicht. De Groep heeft het voorstel besproken op 22 februari, 31 maart, 26 april en 22 mei 2023. In het Coreper van 31 mei 2023 werd de compromistekst van het voorzitterschap in de bijlage bij deze nota unaniem gesteund en ter aanneming voorgelegd aan de Raad (Epsco), die op 12 juni 2023 plaatsvindt.
4. De tekst van de aanbeveling is tijdens de bespreking in de voorbereidende instanties herzien. Er zijn met name wijzigingen aangebracht in verband met het feit dat de structuren en tradities van de sociale dialoog sterk verschillen van lidstaat tot lidstaat. De formulering is aangepast omdat het een aanbeveling en geen bindende rechtshandeling betreft.

Verwijzingen naar het gebruik van afwijkingen van collectieve overeenkomsten, zijn geschrapt uit het dispositief. De mechanismen voor het toezicht op en de follow-up van de aanbeveling werden ingrijpend geherstructureerd om dit proces te verlichten en te stroomlijnen met bestaande processen.

III. CONCLUSIE

5. De Raad (Epsco) wordt verzocht op 12 juni 2023 het voorstel in de bijlage bij deze nota aan te nemen.

Voorstel voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over de versterking van de sociale dialoog in de Europese Unie

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), en met name artikel 292, in samenhang met artikel 153, lid 1, punt f),

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) In zijn conclusies van 24 oktober 2019 over "De toekomst van werk: de Europese Unie propageert de eeuwfeestverklaring van de IAO" spoort de Raad de lidstaten aan hun inspanningen ter ratificatie en toepassing van actuele verdragen en protocollen van de IAO voor te zetten. De Raad roept de lidstaten en de Commissie tevens op om de sociale dialoog op alle niveaus en in al zijn vormen te bevorderen, met inbegrip van grensoverschrijdende samenwerking, teneinde zorg te dragen voor actieve deelname van de sociale partners bij het vormgeven van de toekomst van werk en bij het tot stand brengen van sociale rechtvaardigheid, onder meer via effectieve erkenning van het recht op collectieve arbeidsonderhandelingen en via bezinning op toereikende, al dan niet wettelijke of onderhandelde minimumlonen.
- (2) In de gezamenlijke verklaring van 2016 over de nieuwe start voor de sociale dialoog, die op 27 juni 2016 is ondertekend door de Commissie, het Nederlandse voorzitterschap van de Raad en de Europese sociale partners, hebben de bedrijfstakoverkoepelende en sectorale sociale partners op Unieniveau zich ertoe verbonden hun inspanningen voort te zetten en na te gaan of er in hun respectieve sociale dialogen nadere maatregelen nodig zijn om in de lidstaten vooralsnog niet gedekte nevenorganisaties te betrekken, en het lidmaatschap en de representativiteit van zowel de vakbonden als de werkgeversorganisaties te verbeteren.

- (3) Beginsel 8 van de Europese pijler van sociale rechten bepaalt dat de sociale partners volgens de nationale gebruiken moeten worden geraadpleegd over de uitstippeling en uitvoering van economisch, sociaal en werkgelegenheidsbeleid. Zij worden ook aangemoedigd te onderhandelen en collectieve overeenkomsten te sluiten op gebieden die voor hen van belang zijn, met inachtneming van hun autonomie en het recht op collectieve actie. In de pijler van sociale rechten staat ook dat steun moet worden verleend, gericht op het vergroten van het vermogen van de sociale partners om de sociale dialoog te bevorderen. Voorts roept het sociaal engagement van Porto¹ alle relevante actoren op een autonome sociale dialoog als structurele component van het Europees sociaal model te bevorderen en deze te versterken op Europees, nationaal, regionaal, sectoraal en bedrijfsniveau, met bijzondere nadruk op de behoefte om te zorgen voor een faciliterend kader voor collectieve onderhandelingen binnen de verschillende modellen in de lidstaten.
- (4) In zijn resolutie van 19 januari 2017 over een Europese pijler van sociale rechten benadrukt het Europees Parlement het belang van het recht op collectieve onderhandelingen en collectieve actie als een grondrecht dat is verankerd in het primaire recht van de Unie. Het Europees Parlement verwacht ook van de Commissie dat zij meer concrete steun verleent voor het versterken en eerbiedigen van de sociale dialoog op alle niveaus en in alle sectoren, met name waar deze onvoldoende ontwikkeld is, waarbij zij rekening moet houden met de verschillende nationale praktijken. In zijn resolutie van 10 oktober 2019 over het werkgelegenheids- en sociaal beleid van de eurozone stelt het Europees Parlement dat de sociale dialoog en collectieve onderhandelingen van doorslaggevend belang zijn voor het uitstippelen en uitvoeren van beleid dat de arbeidsomstandigheden en arbeidsvoorwaarden kan verbeteren, en dringt het aan op een gecoördineerd initiatief van de Unie om de dekking van collectieve overeenkomsten uit te breiden tot platformwerkers. Het Europees Parlement roept de lidstaten ook op om, indien nodig, de mogelijkheden voor collectieve onderhandelingen te verruimen.

¹ Het sociaal engagement van Porto werd tijdens de sociale top van Porto op 7 mei 2021 ondertekend door het Portugese voorzitterschap van de Raad van de EU, de Europese Commissie, het Europees Parlement, alsook de sociale partners op Unieniveau en het Sociaal Platform, om het engagement voor de uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten te versterken (<https://www.2021portugal.eu/en/porto-social-summit/porto-social-commitment>).

- (5) Richtsnoer 7 van Besluit (EU) 2022/2296 van de Raad² roept de lidstaten op om onder meer met de sociale partners samen te werken aan eerlijke, transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden, waarbij de rechten en plichten moeten worden afgewogen, en ervoor te zorgen dat de sociale partners tijdig op zinvolle wijze worden betrokken bij het formuleren en uitvoeren van werkgelegenheidsgerelateerde, sociale en, in voorkomend geval, economische hervormingen en beleidslijnen, onder meer door een verbeterde capaciteit van de sociale partners te ondersteunen. Het richtsnoer roept de lidstaten ook op om de sociale dialoog en collectieve onderhandelingen te bevorderen en de sociale partners aan te moedigen te onderhandelen en collectieve overeenkomsten te sluiten op gebieden die voor hen van belang zijn, met volledige inachtneming van hun autonomie en het recht op collectieve actie. De jaarlijkse groeianalyse 2019³ herinnert eraan dat in een context waarin collectieve onderhandelingen een steeds minder grote dekkinggraad hebben, in landen waar de sociale dialoog zwak is of door de economische en financiële crisis negatief beïnvloed wordt, beleid ter versterking van de institutionele capaciteit van de sociale partners gunstig zou kunnen zijn. De jaarlijkse duurzamegroeianalyse 2022⁴ stelt dat de systematische betrokkenheid van de sociale partners en andere relevante belanghebbenden van cruciaal belang is voor het welslagen van de coördinatie en uitvoering van het economisch en werkgelegenheidsbeleid. Terwijl de sociale partners in sommige lidstaten een belangrijke rol spelen en op passende wijze betrokken zijn bij de beleidsvorming en -uitvoering, zijn aan andere lidstaten in het kader van het Europees Semester verschillende landspecifieke aanbevelingen gedaan met betrekking tot de verbetering van de sociale dialoog en de betrokkenheid van de sociale partners bij het uitstippelen en/of uitvoeren van hervormingen.

² Besluit (EU) 2022/2296 van de Raad van 21 november 2022 betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten (PB L 304 van 24.11.2022, blz. 67).

³ Mededeling van de Commissie, Jaarlijkse groeianalyse 2019: Voor een sterker Europa bij mondiale onzekerheid (COM(2018) 770 final).

⁴ Mededeling van de Commissie, Jaarlijkse duurzamegroeianalyse 2022 (COM(2021) 740 final).

- (6) De Commissie heeft in haar actieplan voor de Europese pijler van sociale rechten⁵ een initiatief aangekondigd om de sociale dialoog op Unie- en nationaal niveau te ondersteunen. Verder benadrukte zij in dat actieplan dat de sociale dialoog op nationaal en Unieniveau moet worden versterkt en dat er grotere inspanningen nodig zijn om de dekking van collectieve onderhandelingen te ondersteunen en te vermijden dat het lidmaatschap en de organisatiegraad van de sociale partners afnemen.
- (7) De sociale dialoog, met inbegrip van collectieve onderhandelingen, is een cruciaal en nuttig instrument voor een goed functionerende sociale markteconomie, dat de economische en sociale veerkracht, het concurrentievermogen, de stabiliteit en duurzame en inclusieve groei en ontwikkeling stimuleert. De sociale dialoog speelt ook een belangrijke rol bij het vormgeven van de toekomst van werk, rekening houdend met bijzondere trends op het gebied van globalisering, technologie, demografie en klimaatverandering. Lidstaten met robuuste kaders voor de sociale dialoog en een hoge dekking van collectieve onderhandelingen hebben doorgaans een concurrerendere en veerkrachtigere economie.
- (8) De ervaring leert dat de sociale dialoog bijdraagt tot een doeltreffende crisisbeheersing. Telkens wanneer de sociale partners de structuren voor collectieve onderhandelingen in een vroeg stadium konden beheren en aanpassen, waren de economieën veerkrachtiger in de nasleep van de crisis van 2008. De recente COVID-19-crisis heeft aangetoond dat de sociale dialoog een essentieel instrument is voor een evenwichtige crisisbeheersing en voor het vinden van een doeltreffend mitigatie- en herstelbeleid. Naast een humanitaire crisis heeft de niet-uitgelokte en ongerechtvaardigde aanvalsoorlog van de Russische Federatie tegen Oekraïne ook geleid tot ongekeerde stijgingen van de voedsel- en energieprijzen. De sociale partners spelen een belangrijke rol bij het aanpakken van een aantal van die uitdagingen, met name wat betreft de integratie op de arbeidsmarkt van de Unie van de mensen die op de vlucht zijn voor de oorlog in Oekraïne en andere conflicten, en het vinden van duurzame oplossingen voor de aanpassing van lonen en collectieve overeenkomsten.

⁵ Mededeling van de Commissie, Het actieplan voor de Europese pijler van sociale rechten (COM(2021) 102 final).

- (9) De huidige technologische verschuivingen, de toenemende automatisering en de groene transitie naar klimaatneutraliteit evolueren snel in de hele economie, met uiteenlopende gevolgen voor sectoren, beroepen, regio's en landen. Er is een cruciale rol weggelegd voor de sociale partners bij het anticiperen op, en het veranderen en aanpakken door middel van dialoog, onderhandelingen en een eventuele gezamenlijke aanpak, van de gevolgen voor de werkgelegenheid en de sociale gevolgen van de uitdagingen van de economische herstructurering en de huidige dubbele transitie. In het kader van de Europese Green Deal en het RePowerEU-plan worden de lidstaten in de aanbeveling van de Raad inzake het garanderen van een rechtvaardige transitie naar klimaatneutraliteit⁶ verzocht om, in voorkomend geval in nauwe samenwerking met de sociale partners, alomvattende en samenhangende beleidspakketten vast te stellen en uit te voeren, en hierbij een maatschappijbrede benadering te volgen en optimaal gebruik te maken van overheids- en particuliere financiering.
- (10) De regelingen en processen van de sociale dialoog variëren van lidstaat tot lidstaat en zijn een afspiegeling van hun respectieve geschiedenissen, instellingen en economische en politieke situaties. Een doeltreffende sociale dialoog houdt onder meer in dat er modellen van arbeidsverhoudingen voorhanden zijn waarin de sociale partners te goeder trouw kunnen onderhandelen en autonoom hun praktijken op het gebied van collectieve onderhandelingen en werknemersparticipatie kunnen uitoefenen. Voorwaarden voor een goed functionerende sociale dialoog zijn met name het bestaan van sterke, onafhankelijke vakbonden en werkgeversorganisaties met de nodige technische capaciteit; toegang tot relevante informatie die nodig is om deel te nemen aan de sociale dialoog; een verbintenis van alle partijen om een sociale dialoog aan te gaan; eerbiediging van de grondrechten van vrijheid van vereniging en collectieve onderhandelingen; beschikbaarheid van passende institutionele ondersteuning, en eerbiediging van de autonomie van de sociale partners.

⁶ Aanbeveling van de Raad van 16 juni 2022 inzake het garanderen van een rechtvaardige transitie naar klimaatneutraliteit 2022/C 243/04 (PB C 243 van 27.6.2022, blz. 35).

- (11) De sociale dialoog omvat tripartiete en bipartiete raadplegingen en onderhandelingen, in de particuliere en de publieke sector, op alle niveaus, waaronder dialogen op sector-overschrijdend, sectoraal of bedrijfsniveau, of op nationaal, regionaal of lokaal niveau. De nationale tripartiete sociale dialoog brengt regeringen, werknemers en werkgevers bijeen om overheidsbeleid, wetten, voorschriften en andere besluiten die van invloed zijn op de sociale partners, te bespreken. Tripartiete raadplegingen kunnen zorgen voor meer samenwerking tussen de tripartiete partners en voor het vormen van consensus over relevant nationaal beleid. Een tripartiete aanpak moet voortbouwen op een sterke bipartiete sociale dialoog. Om de tripartiete processen te verbeteren, is het belangrijk dat de regeringen de transparantie van de beleidsvorming vergroten, waaronder beleidsvorming betreffende de kwaliteit van opleidingsmogelijkheden en de relevantie van opleidingsmogelijkheden voor de arbeidsmarkt.
- (12) Bipartiete onderhandelingen, met name collectieve onderhandelingen, vinden plaats tussen werknemers- en werkgeversorganisaties zoals gedefinieerd in de nationale wetgeving of praktijk. Een werknemersorganisatie is meestal een vakbond die wordt gevormd door een vereniging van werknemers of van andere vakbonden, of beide, en die is opgericht om de belangen van de werknemers te behartigen en te verdedigen, overeenkomstig de nationale wetgeving en/of praktijk. Een werkgeversorganisatie is een organisatie waarvan de leden individuele werkgevers, andere werkgeversverenigingen of beide zijn, en die is opgericht om de belangen van haar leden te bevorderen en te behartigen, overeenkomstig de nationale wetgeving en/of praktijk.

- (13) Overeenkomstig Verdrag nr. 135 van de Internationale Arbeidsorganisatie inzake werknemersvertegenwoordigers, dat momenteel door 24 lidstaten is geratificeerd, kunnen werknemersvertegenwoordigers personen zijn die als zodanig worden erkend door de nationale wetgeving of praktijk, ongeacht of het gaat om vakbondsvertegenwoordigers, namelijk vertegenwoordigers die door vakbonden of door leden van dergelijke vakbonden zijn aangewezen of verkozen, of verkozen vertegenwoordigers, te weten vertegenwoordigers die door de werknemers van de onderneming vrij worden verkozen overeenkomstig de bepalingen van de nationale wet- of regelgeving of van collectieve arbeidsovereenkomsten, en wier taken geen activiteiten omvatten die in het betrokken land als exclusief prerogatief van de vakbonden worden erkend. Wanneer er in dezelfde onderneming zowel vakbondsvertegenwoordigers als verkozen vertegenwoordigers zijn, mag deze vertegenwoordiging niet worden gebruikt om de posities van de betrokken vakbonden of van hun vertegenwoordigers te ondermijnen. De samenwerking tussen de verkozen vertegenwoordigers en de betrokken vakbonden of hun vertegenwoordigers moet worden aangemoedigd.
- (14) Zowel de wederzijdse erkenning van de sociale partners als de wettelijke erkenning van vakbonden en werkgeversorganisaties door de autoriteiten van elke lidstaat zijn essentieel voor een succesvol kader voor collectieve onderhandelingen, mits werkgevers en werknemers vrij de organisatie of organisaties kunnen kiezen die hen zal of zullen vertegenwoordigen. In sommige lidstaten is die erkenning beperkt tot organisaties die aan specifieke representativiteitscriteria voldoen. Dergelijke criteria moeten objectief en evenredig zijn en in overleg met de sociale partners worden vastgesteld. Zij moeten worden beoordeeld in een goedkeuringsproces dat open en transparant is en geen belemmering vormt voor de volledige ontwikkeling van collectieve onderhandelingen. Als er geen vakbondsvertegenwoordiging op bedrijfsniveau is, kan over collectieve overeenkomsten worden onderhandeld en kunnen deze worden gesloten door de vertegenwoordigers van de werknemers die overeenkomstig de nationale wetgeving of praktijk vrij zijn verkozen en gemachtigd.

- (15) Collectieve onderhandelingen kunnen betrekking hebben op kwesties die verband houden met arbeidsomstandigheden en -voorwaarden, waaronder lonen, werktijden, jaarlijkse bonussen, jaarlijks verlof, ouderschapsverlof, opleiding, veiligheid en gezondheid op het werk, alsook andere aangelegenheden die relevant zijn voor de sociale partners. Collectieve onderhandelingen zijn dan ook van bijzonder belang voor het voorkomen van arbeidsconflicten, het verbeteren van lonen en arbeidsomstandigheden en het verminderen van loonongelijkheid. Zij zijn een cruciaal instrument om werknemers en werkgevers te helpen zich aan te passen aan de veranderende wereld van het werk. Zij zijn ook van cruciaal belang om vorm te geven aan het ontwerp en de bepaling van nieuwe elementen van arbeidsbescherming, zoals het recht om onbereikbaar te zijn, of om bestaande elementen te verbeteren, zoals gelijke kansen, bescherming tegen geweld en pesterijen op het werk, opleiding en een leven lang leren, een beter evenwicht tussen werk en privéleven en het aanpakken van uitdagingen op het gebied van geestelijke gezondheid. Collectieve arbeidsonderhandelingen spelen ook een sleutelrol bij het aanpakken van de gevolgen van onverwachte crises, zoals de COVID-19-pandemie.
- (16) De werking van een stelsel van collectieve onderhandelingen wordt bepaald door een combinatie van kenmerken, zoals het gebruik van erga omnes-bepalingen en algemeen-verbindendverklaringen van collectieve overeenkomsten, alsook de gemiddelde duur ervan, het gebruik van het beginsel van de gunstigste regeling, de hiërarchie van de rechtsregels en het gebruik van praktijken om af te wijken van ofwel collectieve overeenkomsten ofwel wettelijke regels, alsook de organisatiegraad van vakbonden en werkgeversorganisaties. De wetgeving en de praktijken met betrekking tot erga omnes-bepalingen en administratieve algemeenverbindendverklaringen in de lidstaten lopen sterk uiteen. Een goed functionerend stelsel van collectieve onderhandelingen omvat eerbiediging van de autonomie van de sociale partners, procedures voor samenwerking, informatie-uitwisseling en beslechting van geschillen tussen de partijen.
- (17) Collectieve onderhandelingen kunnen op verschillende niveaus plaatsvinden. Onderhandelingen kunnen sterk gedecentraliseerd zijn en dus meestal op bedrijfsniveau plaatsvinden, sterk gecentraliseerd zijn en dus op nationaal niveau plaatsvinden, of kunnen op tussenniveaus plaatsvinden, zoals op sectoraal, regionaal of lokaal niveau. Collectieve onderhandelingen worden steeds vaker op meer dan één niveau gevoerd. In sommige gevallen volgen sectorale overeenkomsten of overeenkomsten op bedrijfsniveau de richtsnoeren die zijn vastgesteld door organisaties op hoger niveau; in andere gevallen volgen sectoren of bedrijven de standaarden die in een andere sector zijn vastgesteld. Daarom vormt coördinatie tussen de onderhandelingsniveaus een belangrijke pijler van de stelsels van collectieve onderhandelingen.

- (18) In de meeste lidstaten zijn de percentages collectieve onderhandelingen doorgaans hoger voor werknemers met een vast contract en voor werknemers die in grotere bedrijven of in specifieke sectoren, zoals de overheidssector, werken. Over het algemeen is de kans kleiner dat werknemers in kleine bedrijven door collectieve arbeidsovereenkomsten gedekt zijn, aangezien deze bedrijven vaak niet over de nodige capaciteit beschikken om te onderhandelen over een overeenkomst op bedrijfsniveau, of omdat er geen vakbond of andere vorm van werknemersvertegenwoordiging in dat bedrijf aanwezig is. Het organiseren van werknemers is bijzonder moeilijk in atypische arbeidssituaties en de meeste nieuwere vormen van werk hebben te kampen met een gebrek aan vertegenwoordiging. Het aanzienlijke gebrek aan vertegenwoordiging van dat soort werknemers kan enerzijds worden toegeschreven aan de kosten van hun vertegenwoordiging en anderzijds aan de flexibiliteit in de arbeidstijd en de werkplek, waardoor het voor werknemersvertegenwoordigers moeilijk is om deze nogal versnipperde categorie werknemers te organiseren. Een grotere capaciteit van de sociale partners zou hen helpen hun bijdrage aan de beleidsvorming verder te verbeteren en een effectievere sociale dialoog en collectieve onderhandelingen tot stand te brengen. Activiteiten voor capaciteitsopbouw helpen de sociale partners doorgaans hun ledenaantal te vergroten, onder meer door het gebruik van technologie, het aanbieden van nieuwe diensten en activiteiten op school- of universitair niveau, en hun menselijk en administratief vermogen te vergroten, hun procesgerichte capaciteiten te bevorderen en hun organisatorische ontwikkeling te ondersteunen. Dergelijke activiteiten omvatten het verstrekken van gespecialiseerde opleiding, technische en logistieke ondersteuning en financiering. Capaciteitsopbouw is in de eerste plaats een bottom-upproces, dat afhangt van de wil en inspanningen van de sociale partners zelf, die het best in staat zijn hun behoeften vast te stellen en aan te geven welke maatregelen zij reeds nemen om hun capaciteiten te versterken. Die inspanningen kunnen dan worden aangevuld en/of ondersteund door overheidsinstanties, en ook door gebruik te maken van financiering van de Unie, met inachtneming van de autonomie van de sociale partners.

- (19) Sommige lidstaten hebben maatregelen genomen om de sociale dialoog en collectieve onderhandelingen te ondersteunen door de mogelijkheden voor de sociale dialoog te verruimen; de autonomie van de sociale partners te bevorderen en hun contractuele vrijheid te eerbiedigen; gezamenlijke adviezen, programma's en projecten aan te moedigen; regelmatig informatie te delen; opleiding in verband met onderhandelingen te bevorderen; te voorzien in alternatieve geschillenbeslechtsmechanismen zoals verzoening, bemiddeling en arbitrage, en de bescherming van werknemers tegen represailles of discriminatie als gevolg van hun betrokkenheid bij activiteiten in verband met collectieve onderhandelingen, te verstevigen.
- (20) In veel lidstaten staat de sociale dialoog echter onder druk. Hoewel de organisatiegraad van de werkgevers relatief stabiel blijft — ook al is er in verschillende lidstaten sprake van een dalende trend —, is die van de vakbonden gemiddeld in de gehele Unie gedaald. Bovendien is het aandeel werknemers dat onder collectieve arbeidsovereenkomsten valt (de dekkinggraad van collectieve onderhandelingen) in de meeste lidstaten laag en is het, ondanks verschillende strategieën van vakbondsorganisaties om hun bereik uit te breiden tot atypische vormen van werk, de afgelopen 30 jaar aanzienlijk gedaald. In sommige gevallen kunnen de bestaande regels lacunes vertonen, met mogelijk nadelige gevolgen voor de sociale dialoog. Die lacunes kunnen onder andere zijn: strikte representativiteitsvoorwaarden; inmenging in het onderhandelingsproces of onnodige beperkingen van de onderwerpen van collectieve onderhandelingen; een onjuiste afbakening van economische sectoren die de vorming van structuren voor collectieve onderhandelingen op sectorniveau belemmert; ontbrekende handhaving van collectieve overeenkomsten; ondoeltreffende bescherming tegen discriminatie van vakbonden; inefficiënte overlegprocedures; niet-constructieve houding in de onderhandelingen, en gebrek aan capaciteit om te onderhandelen of ten volle deel te nemen aan raadplegingsprocedures.

- (21) De representativiteit en de capaciteit van de nationale sociale partners moeten ook worden versterkt met het oog op de uitvoering op nationaal niveau van autonome overeenkomsten tussen sociale partners op Unieniveau. Daarom is het belangrijk om een faciliterend kader voor de sociale dialoog, met inbegrip van collectieve onderhandelingen, tot stand te brengen; er moet ook voor worden gezorgd dat de nationale sociale partners over voldoende capaciteit beschikken om effectief bij te dragen aan de werkzaamheden van de sociale dialoog op Unieniveau, en er moet bijzondere aandacht worden besteed aan de uitvoering op nationaal niveau van de door de sociale partners op Unieniveau ondertekende kaderovereenkomsten.
- (22) Uit hoofde van Richtlijn 2014/24/EU betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten⁷, Richtlijn 2014/25/EU betreffende het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten⁸ en Richtlijn 2014/23/EU betreffende het plaatsen van concessieovereenkomsten⁹ moeten de lidstaten het recht eerbiedigen om zich te organiseren en collectief te onderhandelen overeenkomstig IAO-Verdrag nr. 87 betreffende de vrijheid tot het oprichten van vakverenigingen en de bescherming van het vakverenigingsrecht en IAO-Verdrag nr. 98 betreffende het recht zich te organiseren en collectief te onderhandelen.
- (23) Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft geoordeeld dat een collectieve overeenkomst van zelfstandige dienstverleners kan worden geacht het resultaat te zijn van een sociale dialoog tussen management en werknemers ingeval de dienstverleners "schijnzelfstandigen" zijn en de situatie van bedoelde dienstverleners derhalve vergelijkbaar is met die van werknemers¹⁰. Het Hof bevestigde voorts dat "in de huidige economie de status van ondernemer van bepaalde zelfstandigen niet altijd gemakkelijk kan worden bepaald"¹¹.

⁷ PB L 94 van 28.3.2014, blz. 65.

⁸ PB L 94 van 28.3.2014, blz. 243.

⁹ PB L 94 van 28.3.2014, blz. 1.

¹⁰ Arrest van het Hof van Justitie van 4 december 2014, FNV Kunsten Informatie en Media/Staat der Nederlanden, C-413/13, ECLI:EU:C:2014:2411, punten 31 en 42.

¹¹ Arrest van het Hof van Justitie van 4 december 2014, FNV Kunsten Informatie en Media/Staat der Nederlanden, C-413/13, ECLI:EU:C:2014:2411, punt 32.

- (24) In haar richtsnoeren betreffende de toepassing van het mededingingsrecht van de Unie op collectieve overeenkomsten met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden van zelfstandigen zonder personeel¹² verduidelijkt de Commissie dat collectieve arbeidsovereenkomsten van zelfstandigen zonder personeel die zich in een situatie bevinden die vergelijkbaar is met die van werknemers, volgens haar buiten de werkingssfeer van artikel 101 VWEU vallen, en dat zij niet zal optreden tegen collectieve arbeidsovereenkomsten van zelfstandigen zonder personeel die te maken hebben met een onevenwichtige onderhandelingspositie ten opzichte van hun tegenpartij/-en.
- (25) Verordening (EU) 2021/1057 van het Europees Parlement en de Raad¹³ handhaaft de verplichting van de lidstaten om te zorgen voor een zinvolle deelname van de sociale partners aan de uitvoering van beleid dat door het Europees Sociaal Fonds Plus (ESF+) wordt ondersteund, en versterkt de verplichting van de lidstaten om de capaciteitsopbouw van de sociale partners te ondersteunen. De lidstaten moeten waar nodig een passend bedrag aan ESF+-middelen toewijzen voor de capaciteitsopbouw van de sociale partners en het maatschappelijk middenveld. In artikel 9 van die verordening is bepaald dat lidstaten met een landspecifieke aanbeveling in het kader van het Europees Semester op dit gebied ten minste 0,25 % van hun ESF+-middelen onder gedeeld beheer aan dit doel moeten toewijzen.
- (26) Deze aanbeveling zal de uitvoering van beginsel 8 van de Europese pijler van sociale rechten ondersteunen. Zij moedigt maatregelen aan die zijn aangepast aan de nationale tradities, regels en praktijken, en neemt zo de specifieke nationale kenmerken en de autonomie van de sociale partners in acht. Zij zal een aanvulling vormen op, en geen afbreuk doen aan, bestaande instrumenten op Unieniveau. Bovendien wordt in deze aanbeveling rekening gehouden met de specifieke omstandigheden van de lidstaten en wordt erkend dat de keuze van individuele maatregelen voor de uitvoering ervan afhankelijk kan zijn van die omstandigheden.

¹² Mededeling van de Commissie — Richtsnoeren betreffende de toepassing van het mededingingsrecht van de Unie op collectieve overeenkomsten inzake de arbeidsvoorwaarden van zelfstandigen zonder personeel 2022/C 374/02 (PB C 374 van 30.9.2022, blz. 2).

¹³ Verordening (EU) 2021/1057 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2021 tot oprichting van het Europees Sociaal Fonds Plus (ESF+) en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1296/2013 (PB L 231 van 30.6.2021, blz. 21).

- (27) Deze aanbeveling kan in geen geval worden ingeroepen als rechtvaardiging voor het verlagen van de reeds bestaande ondersteuning van de sociale dialoog, met inbegrip van collectieve onderhandelingen, binnen de lidstaten. Bovendien belet deze aanbeveling de lidstaten niet strengere steunmaatregelen en meer geavanceerde bepalingen voor de sociale dialoog, met inbegrip van collectieve onderhandelingen, in te voeren dan die welke in deze aanbeveling zijn opgenomen.
- (28) Deze aanbeveling doet geen afbreuk aan de bevoegdheden van de lidstaten met betrekking tot salarissen, het recht van vereniging, het stakingsrecht en het recht tot uitsluiting, in overeenstemming met artikel 153, lid 5, VWEU, noch aan de autonomie van de sociale partners,

HEEFT DE VOLGENDE AANBEVELING VASTGESTELD:

DEFINITIES

Voor de toepassing van deze aanbeveling wordt verstaan onder:

- 1) "sociale dialoog": alle soorten onderhandelingen, raadplegingen of informatie-uitwisseling tussen vertegenwoordigers van regeringen, werkgevers en werknemers over onderwerpen van gemeenschappelijk belang in verband met economisch, werkgelegenheids- en sociaal beleid, die in de vorm van bipartiete betrekkingen tussen werknemers en management plaatsvinden, met inbegrip van collectieve onderhandelingen, of een tripartiet proces, met de regering als officiële partij bij de dialoog, en die informeel of geïnstitutionaliseerd of een combinatie van beide kunnen zijn en die plaatsvinden op nationaal, regionaal, lokaal of bedrijfsniveau, branche- of sectoroverschrijdend, of op verschillende niveaus tegelijk;
- 2) "collectieve onderhandelingen": alle onderhandelingen die overeenkomstig de nationale wetgeving en praktijk in iedere lidstaat plaatsvinden tussen een werkgever, een groep werkgevers of een of meer werkgeversorganisaties enerzijds en een of meer vakbonden anderzijds, om de arbeidsomstandigheden en -voorwaarden vast te stellen;
- 3) "collectieve overeenkomst": een schriftelijke overeenkomst betreffende bepalingen inzake arbeidsomstandigheden en -voorwaarden die is gesloten door de sociale partners die overeenkomstig nationale wetgeving en praktijk, met inbegrip van collectieve arbeids-overeenkomsten die algemeen verbindend zijn verklaard, de bevoegdheid hebben om namens respectievelijk werknemers en werkgevers te onderhandelen;
- 4) "capaciteitsopbouw": verbetering van de vaardigheden, capaciteiten en bevoegdheden van de sociale partners om op doeltreffende wijze en op verschillende niveaus deel te nemen aan de sociale dialoog.

DE RAAD BEVEELT AAN DAT DE LIDSTATEN, OVEREENKOMSTIG DE NATIONALE WETGEVING EN/OF PRAKTIJK, NA OVERLEG EN IN NAUWE SAMENWERKING MET DE SOCIALE PARTNERS EN MET INACHTNEMING VAN HUN AUTONOMIE:

- 1) overeenkomstig deze aanbeveling een gunstig klimaat waarborgen voor een bipartiete en tripartiete sociale dialoog, met inbegrip van collectieve onderhandelingen, in de publieke en de private sector en op alle niveaus, dat:
 - a) de grondrechten van vrijheid van vereniging en van collectieve onderhandelingen eerbiedigt;
 - b) sterke, onafhankelijke vakbonden en werkgeversorganisaties bevordert met het oog op een zinnvollere sociale dialoog;
 - c) maatregelen omvat om de capaciteit van vakbonden en werkgeversorganisaties te versterken;
 - d) toegang waarborgt tot de relevante informatie die nodig is om deel te nemen aan de sociale dialoog;
 - e) het engagement van alle partijen om een sociale dialoog aan te gaan, bevordert;
 - f) zich aanpast aan het digitale tijdperk en collectieve onderhandelingen op de nieuwe arbeidsmarkt en een eerlijke en rechtvaardige transitie naar klimaatneutraliteit bevordert, en
 - g) zorgt voor passende institutionele steun met het oog op een zinnvollere sociale dialoog;
- 2) de sociale partners systematisch, op zinvolle wijze en tijdig betrekken bij het uitstippelen en uitvoeren van werkgelegenheids- en sociaal beleid en, in voorkomend geval, economisch en ander overheidsbeleid, onder meer in het kader van het Europees Semester;

- 3) ervoor zorgen dat de sociale partners toegang hebben tot relevante informatie over de algemene economische en sociale situatie van hun lidstaat en over de desbetreffende situatie en beleidsmaatregelen voor de respectieve activiteitensectoren die nodig is om deel te nemen aan de sociale dialoog en collectieve onderhandelingen;
- 4) ervoor zorgen dat representatieve werkgeversorganisaties en vakbonden worden erkend met het oog op de sociale dialoog en collectieve onderhandelingen, onder meer door:
 - a) te waarborgen dat, wanneer de bevoegde autoriteiten procedures voor erkenning en representativiteit toepassen om vast te stellen welke organisaties het recht krijgen collectief te onderhandelen, deze vaststelling open en transparant is, op basis van vooraf bepaalde en objectieve criteria met betrekking tot de representativiteit van de organisaties, en dat deze criteria en procedures worden vastgesteld in overleg met de vakbonden en werkgeversorganisaties;
 - b) wanneer zowel vakbondsvertegenwoordigers als verkozen werknemersvertegenwoordigers in dezelfde onderneming aanwezig zijn, indien nodig passende maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat de aanwezigheid van verkozen werknemersvertegenwoordigers niet wordt gebruikt om de positie van de betrokken vakbonden of hun vertegenwoordigers te ondermijnen, en
 - c) ervoor te zorgen dat hun specifieke rol ten volle wordt erkend en geëerbiedigd in de structuren en processen met betrekking tot de sociale dialoog, waarbij wordt erkend dat de dialoog waarbij een bredere groep belanghebbenden betrokken is, een afzonderlijk proces is;
- 5) ervoor zorgen dat werknemers, vakbondsleden en hun vertegenwoordigers bij de uitoefening van hun recht op collectieve onderhandelingen beschermd zijn tegen maatregelen die voor hen schadelijk kunnen zijn of negatieve gevolgen kunnen hebben voor hun werkgelegenheid. Werkgevers en hun vertegenwoordigers moeten bij de uitoefening van hun recht op collectieve onderhandelingen worden beschermd tegen onwettige maatregelen;

- 6) het vertrouwen in en tussen de sociale partners bevorderen, onder andere door mechanismen voor de beslechting van arbeidsgeschillen te bevorderen, zonder afbreuk te doen aan de rechten op toegang tot adequate administratieve en gerechtelijke procedures voor de handhaving van de rechten en verplichtingen die voortvloeien uit de wet of uit collectieve overeenkomsten, en rekening houdend met de door de sociale partners vastgestelde procedures, zoals:
- a) het gebruik van verzoening, bemiddeling of arbitrage, met instemming van beide partijen, teneinde de onderhandelingen te vergemakkelijken en de toepassing van collectieve overeenkomsten te verbeteren, en
 - b) het voorzien in een bemiddelingsoptie, die kan worden geactiveerd in geval van een conflict tussen vakbonden en werkgeversorganisaties, voor zover dat nog niet is gebeurd;
- 7) collectieve onderhandelingen op alle passende niveaus mogelijk maken, en de coördinatie tussen deze niveaus en over deze niveaus heen aanmoedigen;
- 8) een grotere dekking van collectieve onderhandelingen bevorderen en doeltreffende collectieve onderhandelingen mogelijk maken, onder meer door:
- a) institutionele of juridische belemmeringen voor de sociale dialoog en collectieve onderhandelingen met betrekking tot nieuwe vormen van werk of atypisch werk, weg te nemen;
 - b) ervoor te zorgen dat de onderhandelende partijen, binnen het toepasselijke rechtskader, vrij kunnen beslissen over de onderwerpen waarover moet worden onderhandeld;
 - c) een systeem voor de handhaving van collectieve overeenkomsten uit te voeren, bij wet of zoals overeengekomen bij collectieve overeenkomst, afhankelijk van de nationale wetgeving of praktijk, met inbegrip van, in voorkomend geval, inspecties en sancties;

- 9) de voordelen en de toegevoegde waarde van sociale dialoog en collectieve onderhandelingen actief bevorderen, met name door middel van gerichte communicatie en andere middelen, en de sociale partners aanmoedigen collectieve overeenkomsten ruim toegankelijk te maken, onder meer via digitale middelen en in openbare registers;
- 10) de nationale sociale partners op hun verzoek ondersteunen om doeltreffend deel te nemen aan de sociale dialoog, met inbegrip van collectieve onderhandelingen, en aan de uitvoering van autonome overeenkomsten tussen de sociale partners op Unieniveau door maatregelen te nemen, zoals:
- a) de opbouw en versterking van hun capaciteit bevorderen op alle niveaus en afhankelijk van hun behoeften;
 - b) een beroep doen op verschillende vormen van ondersteuning, waaronder logistieke ondersteuning, opleiding en verstrekking van juridische en technische expertise;
 - c) gezamenlijke projecten van sociale partners op verschillende belangrijke gebieden, zoals het aanbieden van opleidingen, aanmoedigen;
 - d) de sociale partners aanmoedigen en, in voorkomend geval, steunen om initiatieven voor te stellen en nieuwe en innovatieve benaderingen en strategieën te ontwikkelen om hun representativiteit en ledenaantal te vergroten;
 - e) de sociale partners ondersteunen bij het aanpassen van hun activiteiten aan het digitale tijdperk, en bij het verkennen van nieuwe activiteiten die geschikt zijn voor de toekomst van werk, de groene transitie, demografische transitie en nieuwe arbeidsmarktomstandigheden;
 - f) de gelijkheid van vrouwen en mannen en gelijke kansen voor iedereen wat vertegenwoordiging en thematische prioriteiten betreft, bevorderen;
 - g) hun samenwerking met de sociale partners op Unieniveau bevorderen en vergemakkelijken;
 - h) passende steun verlenen voor de uitvoering in de lidstaten van op Unieniveau gesloten overeenkomsten tussen de sociale partners;

- i) optimaal gebruikmaken van nationale en Uniefinanciering, indien beschikbaar, zoals steun in het kader van het ESF+ en het instrument voor technische ondersteuning, en de sociale partners aanmoedigen gebruik te maken van de bestaande nationale en Uniefinanciering;
- 11) uiterlijk op [VOEG datum toe: 24 maanden na de bekendmaking van de aanbeveling] bij de Commissie een in overleg met de sociale partners opgestelde lijst van maatregelen indienen die in elke lidstaat worden of reeds zijn genomen om deze aanbeveling uit te voeren. Wanneer die informatie reeds in het kader van andere rapportagemechanismen bij de Commissie is ingediend, kunnen de lidstaten bij het opstellen van de lijst naar die verslagen verwijzen;
- 12) de sociale partners belasten met de uitvoering van de relevante delen van deze aanbeveling, indien van toepassing en overeenkomstig de nationale wetgeving of praktijk;

VERZOEKT HET COMITÉ VOOR DE WERKGELEGENHEID EN HET COMITÉ VOOR SOCIALE BESCHERMING, BINNEN HUN RESPECTIEVE MANDATEN, MET DE STEUN VAN DE COMMISSIE:

- 13) in overleg met de relevante sociale partners de mogelijkheid onderzoeken om de reikwijdte en relevantie van de gegevensverzameling op Unie- en nationaal niveau over de sociale dialoog, met inbegrip van collectieve onderhandelingen, als nuttig voor het toezicht op de uitvoering van deze aanbeveling, te verbeteren en daarover advies uit brengen aan de Raad;
- 14) regelmatig, in het kader van de instrumenten voor multilateraal toezicht van het Europees Semester, toezicht houden op de uitvoering van deze aanbeveling samen met relevante sociale partners op nationaal en Unieniveau, waarbij de sociale partners door dat toezicht situaties moeten kunnen identificeren waarin zij zijn uitgesloten van of onvoldoende betrokken zijn bij raadplegingen op nationaal niveau over Unie- en nationaal beleid;

VERZOEKT DE COMMISSIE:

- 15) in samenwerking met de lidstaten en de sociale partners en na raadpleging van andere relevante belanghebbenden, de naar aanleiding van deze aanbeveling genomen maatregelen te evalueren, en uiterlijk op [VOEG datum toe: zes jaar na de bekendmaking van de aanbeveling] verslag uit te brengen aan de Raad.

Gedaan te ...,

Voor de Raad

De voorzitter
