

Brussel, 20 januari 2022
(OR. en)

13484/21

LIMITE

JUR 613
SOC 631
EMPL 473
ANTIDISCRIM 96
GENDER 110
SAN 648
FREMP 254
ILO 2

Interinstitutioneel dossier:
2020/0011(NLE)

ADVIES VAN DE JURIDISCHE DIENST¹

van:	de Juridische dienst
Betreft:	Besluit van de Raad over IAO-verdrag nr. 190 betreffende geweld en intimidatie – bevoegdheid van de EU voor de bekrachtiging van het verdrag

I. INLEIDING

- Op 22 januari 2020 heeft de Commissie een voorstel ingediend voor een besluit van de Raad waarbij de lidstaten worden gemachtigd om, in het belang van de Europese Unie, het Verdrag betreffende geweld en intimidatie, 2019 (nr. 190) van de Internationale Arbeidsorganisatie te bekrachtigen, met betrekking tot delen van het verdrag (hierna "het Commissievoorstel" of "het voorstel" genoemd).²

¹ Het in dit document vervatte juridisch advies is beschermd krachtens artikel 4, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie. De Raad van de Europese Unie heeft dit advies niet voor het publiek beschikbaar gesteld en behoudt zich voor al zijn rechten te doen gelden in geval van openbaarmaking waarvoor geen toestemming is verleend.

² COM(2020) 24 final. Dit is de eerste rechtshandeling van de Unie die de Commissie voorstelt met betrekking tot IAO-verdrag nr. 190. De Commissie bracht geen aanbeveling uit om in het belang van de Unie onderhandelingen te openen over dit verdrag, noch diende zij een voorstel in voor een besluit van de Raad betreffende de ondertekening ervan. Tijdens de onderhandelingen trad de Commissie evenwel als coördinator van de standpunten van de lidstaten op. Ze zat de interne coördinatievergaderingen van de Unie voor en speelde een actieve rol bij het bepalen van de gezamenlijk overeengekomen in te nemen standpunten.

2. Het Commissievoorstel is driemaal besproken in de Groep sociale vraagstukken.³ Na deze besprekingen heeft het voorzitterschap de tekst herzien⁴, die het Coreper driemaal heeft besproken.⁵
3. Naar aanleiding van een verzoek van een aantal delegaties tijdens de vergadering van het Coreper van 18 december 2020 heeft het voorzitterschap de Juridische Dienst van de Raad verzocht de bevoegdheden van de EU met betrekking tot het Verdrag betreffende geweld en intimidatie, 2019, nr. 190⁶ (hierna "het verdrag" genoemd) te analyseren en na te gaan welke juridisch haalbare stappen er kunnen worden gezet voor de bekrachtiging van het verdrag. Met dit advies wordt ingegaan op dat verzoek. Het advies houdt rekening met het recente advies 1/19 van het Hof van Justitie over het Verdrag van Istanbul, dat sinds 2019 in behandeling was en op 6 oktober 2021 is uitgebracht.⁷

II. ACHTERGROND

4. De Internationale Arbeidsconferentie nam in juni 2019 tijdens haar 108^e (eeuwfeest-)zitting het verdrag, vergezeld van aanbeveling nr. 206, aan.⁸
5. Het verdrag is het eerste internationale instrument dat normen vaststelt ter bestrijding van geweld en intimidatie op de werkvloer. Het bevat 20 artikelen, verdeeld over 8 hoofdstukken. In de hoofdstukken I en II wordt het toepassingsgebied omschreven. Hoofdstuk III bevat de kernbeginselen. De belangrijkste uitvoeringsbepalingen van het verdrag zijn opgenomen in hoofdstuk IV en hebben betrekking op bescherming tegen en preventie van geweld en intimidatie op de werkvloer. Hoofdstuk V voorziet in maatregelen inzake handhaving en rechtsmiddelen. Hoofdstuk VI heeft betrekking op bewustmaking, hoofdstuk VII op de mogelijke toepassingsmethoden van de bepalingen van het verdrag, en hoofdstuk VIII bevat bepalingen over de bekrachtiging en inwerkingtreding van het verdrag.

³ Op 4 en 18 februari en 4 maart 2020.

⁴ Doc. ST 6533/20.

⁵ Op 11 maart en 9 en 18 december 2020.

⁶ https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C190

⁷ Advies van het Hof van 6 oktober 2021, *Verdrag van Istanbul*, 1/19, EU:C:2021:832. Zie ook het advies van de Juridische Dienst in document ST 13800/21 van 11 november 2021 over dat advies van het Hof.

⁸ https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R206

6. In oktober 2019 nam de Raad conclusies aan waarin hij de eeuwfeestverklaring van de IAO propageert en alle lidstaten en de Europese Commissie oproept om, in lijn met de eeuwfeestverklaring van de IAO, hun inspanningen te vergroten en passende maatregelen te nemen ter uitbanning van geweld en intimidatie in de wereld van werk.⁹
7. Op het moment van schrijven zijn tien leden van de IAO (waaronder twee EU-lidstaten) begonnen met de bekrachtiging van het verdrag.¹⁰ Het verdrag is op 25 juni 2021 in werking getreden.
8. Volgens het Statuut van de IAO kunnen internationale organisaties (zoals de EU) geen lid worden van de IAO. Derhalve kan de EU haar bevoegdheid met betrekking tot IAO-verdragen enkel uitoefenen via bekrachtiging door haar lidstaten, die gemachtigd zijn om in het belang van de EU te handelen.¹¹

⁹ Conclusies van de Raad over de toekomst van werk: de Europese Unie propageert de eeuwfeestverklaring van de IAO, 25 oktober 2019, ST 13436/1/19 REV 1.

¹⁰ https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:3999810.

¹¹ Zie advies van 19 maart 1993, IAO, 2/91, EU:C:1993:106, punt 5.

Sinds 2005 heeft de Raad de lidstaten gemachtigd om, in het belang van de EU, vijf IAO-verdragen¹² en één IAO-protocol, dat gedeeltelijk onder de bevoegdheid van de EU valt¹³, te bekrachtigen.

9. In dit advies wordt geanalyseerd of en in welke mate de EU bevoegd is met betrekking tot het verdrag, en van welke aard die bevoegdheid van de EU is (deel III). Op basis van het resultaat van die analyse wordt in dit advies ook onderzocht welke juridisch haalbare stappen er kunnen worden gezet voor de bekrachtiging van het verdrag (deel IV).

¹² Beschikking 2005/367/EG van de Raad van 14 april 2005 waarbij de lidstaten worden gemachtigd in het belang van de Europese Gemeenschap het Verdrag van de Internationale Arbeidsorganisatie betreffende de identiteitsbewijzen van zeevarenden (Verdrag nr. 185) te bekrachtigen, PB L 136 van 30.5.2005, blz. 1; Beschikking 2007/431/EG van de Raad van 7 juni 2007 waarbij de lidstaten worden gemachtigd in het belang van de Europese Gemeenschap het geconsolideerde Verdrag 2006 van de Internationale Arbeidsorganisatie betreffende maritieme arbeid te bekrachtigen, PB L 161 van 22.6.2007, blz. 63; Besluit 2010/321/EU van de Raad van 7 juni 2010 waarbij de lidstaten worden gemachtigd in het belang van de Europese Unie het verdrag inzake arbeid in de visserij van de Internationale Arbeidsorganisatie van 2007 te bekrachtigen (Verdrag nr. 188), PB L 145 van 11.6.2010, blz. 12; Besluit 2014/52/EU van de Raad van 28 januari 2014 waarbij de lidstaten worden gemachtigd om in het belang van de Europese Unie het Verdrag betreffende veiligheid bij het gebruik van chemische stoffen bij de arbeid, 1990, van de Internationale Arbeidsorganisatie te bekrachtigen (Verdrag nr. 170), PB L 32 van 1.2.2014, blz. 33; Besluit 2014/51/EU van de Raad van 28 januari 2014 waarbij de lidstaten worden gemachtigd om in het belang van de Europese Unie het Verdrag betreffende aanvaardbaar werk voor huispersoneel, 2011, van de Internationale Arbeidsorganisatie te bekrachtigen (Verdrag nr. 189), PB L 32 van 1.2.2014, blz. 32.

¹³ Besluit (EU) 2015/2071 van de Raad van 10 november 2015 houdende machtiging van de lidstaten om in het belang van de Europese Unie het Protocol van 2014 bij het Verdrag betreffende de gedwongen arbeid, 1930, van de Internationale Arbeidsorganisatie te bekrachtigen wat betreft de artikelen 1 tot en met 4 van het protocol ten aanzien van kwesties van justitiële samenwerking in strafzaken, PB L 301 van 18.11.2015, blz. 47; Besluit (EU) 2015/2037 van de Raad van 10 november 2015 houdende machtiging van de lidstaten om in het belang van de Europese Unie het Protocol van 2014 bij het Verdrag betreffende de gedwongen arbeid, 1930, van de Internationale Arbeidsorganisatie te bekrachtigen ten aanzien van kwesties van sociaal beleid, PB L 298 van 14.11.2015, blz. 23.

III. JURIDISCHE ANALYSE VAN DE BEVOEGDHEID VAN DE EU TEN AANZIEN VAN HET VERDRAG

A. JURIDISCHE TOETSEN VOOR DE ANALYSE

1. Bestaan van een EU-bevoegdheid

10. Volgens het in artikel 5 VEU verankerde beginsel van bevoegdheidstoedeling kan de EU enkel handelen binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de Verdragen zijn toegedeeld.
11. De EU is bevoegd om internationale overeenkomsten te sluiten in de vier in artikel 216 VWEU genoemde situaties.¹⁴ In het geval van het voorliggende verdrag, aangezien noch de Verdragen noch een juridisch bindende handeling van de EU specifiek in de sluiting ervan voorzien, kan de EU over externe bevoegdheid beschikken om het verdrag te sluiten in zoverre dat *"nodig is om (...) een van de in de Verdragen bepaalde doelstellingen te verwezenlijken (...) of wanneer zulks gemeenschappelijke regels kan aantasten of de strekking daarvan kan wijzigen"*.
12. De juridische toets die het Hof toepast op het criterium van de noodzaak om een van de doelstellingen van de Verdragen te verwezenlijken, is niet strikt. Het Hof heeft verduidelijkt dat indien het sluiten van een overeenkomst *"nodig is om, in het kader van het beleid van de Unie, een van de in de Verdragen bepaalde doelstellingen te verwezenlijken"*, het bestaan van een externe bevoegdheid van de EU niet onderworpen is aan *"de voorwaarde dat eerder Unieregels zijn vastgesteld die kunnen worden aangetast"*.¹⁵

¹⁴ Artikel 216, lid 1, VWEU luidt als volgt: *"De Unie kan een overeenkomst met een of meer derde landen of internationale organisaties sluiten wanneer de Verdragen daarin voorzien of wanneer het sluiten van een overeenkomst ofwel nodig is om, in het kader van het beleid van de Unie, een van de in de Verdragen bepaalde doelstellingen te verwezenlijken, of wanneer daarin bij een juridisch bindende handeling van de Unie is voorzien of wanneer zulks gemeenschappelijke regels kan aantasten of de strekking daarvan kan wijzigen."*

¹⁵ Arrest van 5 december 2017, Duitsland/Raad (OTIF), C-600/14, EU:C:2017:935, punten 52 en 67.

Voorts is het Hof van oordeel dat aan de voorwaarde van de noodzaak om een van de doelstellingen van de Verdragen te verwezenlijken, is voldaan indien is vastgesteld dat de uitoefening van een externe bevoegdheid heeft bijgedragen aan de verwezenlijking van een doelstelling van de Verdragen.¹⁶

13. In het kader van dit punt hoeft niet verder te worden ingegaan op het vierde criterium, dat betrekking heeft op de mogelijkheid dat gemeenschappelijke regels worden aangetast of de strekking daarvan wordt gewijzigd. Dat criterium maakt ook deel uit van de juridische toets betreffende de aard van de EU-bevoegdheid, en zal hieronder worden behandeld.

2. Aard van de bevoegdheid van de EU

14. In zoverre de EU een externe bevoegdheid heeft, kan deze exclusief zijn of met de lidstaten worden gedeeld.
15. Op gebieden die onder de exclusieve externe bevoegdheid van de EU vallen, mogen de lidstaten geen internationale verbintenissen aangaan buiten het kader van de EU-instellingen, tenzij zij daartoe door de EU gemachtigd zijn (artikel 2, lid 1, VWEU).¹⁷

Op gebieden waar de EU geen exclusieve maar een gedeelde bevoegdheid heeft, beschikt de Raad daarentegen over een beoordelingsbevoegdheid ten aanzien van de mate waarin deze potentiële bevoegdheid door de EU moet worden uitgeoefend.¹⁸ De lidstaten kunnen hun externe bevoegdheid blijven uitoefenen voor zover de EU die gedeelde bevoegdheid niet heeft uitgeoefend (artikel 2, lid 2, VWEU).

¹⁶ Arrest OTIF, C-600/14, reeds aangehaald, punt 60.

¹⁷ Advies van 19 maart 1993, IAO, 2/91, reeds aangehaald, punten 25 en 26; arrest van 5 november 2002, Commissie/België, C-471/98, EU:C:2002:628, punt 95; arrest van 31 maart 1971, Commissie/Raad (AETR), C-22/70, EU:C:1971:32, punt 22; arrest van 4 september 2014, Commissie/Raad, C- 114/12, EU:C:2014:2151, punten 66 en 67; arrest van 20 november 2018, Commissie/Raad (Weddellzee), gevoegde zaken C-626/15 en C-659/16, EU:C:2018:925, punt 111.

¹⁸ Zie onder meer arrest OTIF, C-600/14, reeds aangehaald, punt 68; arrest Weddellzee, gevoegde zaken C-626/15 en C-659/16, reeds aangehaald, punten 126-127; arrest van 30 mei 2006, Commissie/Ierland, C- 459/03, EU:C:2006:345, punten 95-96.

16. Wat betreft het verdrag zij er op gewezen dat geen van de bepalingen betrekking heeft op aangelegenheden waarvoor de EU a priori exclusief bevoegd zou zijn, zoals vermeld in artikel 3, lid 1, VWEU.¹⁹ In zoverre de EU een externe bevoegdheid heeft, kan de exclusieve aard ervan derhalve enkel voortvloeien uit artikel 3, lid 2, VWEU.²⁰ In voorkomend geval lijkt alleen de derde in artikel 3, lid 2, VWEU genoemde hypothese van toepassing te zijn. Bijgevolg vallen de bepalingen van het verdrag onder de exclusieve externe bevoegdheid van de EU indien zij "gemeenschappelijke regels [kunnen] aantasten of de strekking daarvan [kunnen] wijzigen".
17. "Ter beoordeling van de vraag of (...) verbintenissen (...) 'gemeenschappelijke regels [kunnen] aantasten of de strekking daarvan [kunnen] wijzigen' in de zin van artikel 3, lid 2, VWEU, dient te worden uitgegaan van de vaste rechtspraak van het Hof volgens welke dat risico bestaat wanneer deze verbintenissen binnen de werkingssfeer van die [EU-]regels vallen."²¹ Voor de vaststelling dat er een dergelijk risico is, hoeven de door de internationale verbintenissen bestreken gebieden en de door de Unieregeling bestreken gebieden elkaar niet volledig te dekken.²² Bovendien kan een gebied dat reeds grotendeels wordt bestreken door EU-recht, leiden tot een exclusieve bevoegdheid van de EU.²³

¹⁹ Artikel 3, lid 1, VWEU luidt als volgt: "De Unie is exclusief bevoegd op de volgende gebieden: a) de douane-unie; b) de vaststelling van mededingingsregels die voor de werking van de interne markt nodig zijn; c) het monetair beleid voor de lidstaten die de euro als munt hebben; d) de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid; e) de gemeenschappelijke handelspolitiek."

²⁰ Artikel 3, lid 2, VWEU luidt als volgt: "De Unie is tevens exclusief bevoegd een internationale overeenkomst te sluiten indien een wetgevingshandeling van de Unie in die sluiting voorziet, indien die sluiting noodzakelijk is om de Unie in staat te stellen haar interne bevoegdheid uit te oefenen of wanneer die sluiting gemeenschappelijke regels kan aantasten of de strekking daarvan kan wijzigen."

²¹ Advies van 16 mei 2017, Singapore, 2/15, EU:C:2017:376, punt 180; arrest Commissie/Raad, C-114/12, reeds aangehaald, punt 68; zie ook AETR, C-22/70, reeds aangehaald, punt 22 en punt 30 en volgende.

²² Zie onder meer advies van 14 oktober 2014, Haags Verdrag, 1/13, EU:C:2014:2303, punten 71-72; arrest Weddellzee, gevoegde zaken C-626/15 en C-659/16, reeds aangehaald, punt 113.

²³ Deze beoordeling moet worden gebaseerd op de werkingssfeer, aard en inhoud van de regels in kwestie. Ook moet rekening worden gehouden met de voorzienbare toekomstige ontwikkeling van het Unierecht op het gebied in kwestie. Zie advies van 14 februari 2017, Marrakesh, 3/15, EU:C:2017:114, punten 107-108; arrest van 26 november 2014, Green Network, C-66/13, EU:C:2014:2399, punten 31-33; advies Haags Verdrag, 1/13, reeds aangehaald, punten 73-74; arrest Commissie/Raad, C-114/12, reeds aangehaald, punt 70; advies van 7 februari 2006, Lugano, 1/03, EU:C:2006:81, punt 126; advies IAO, 2/91, reeds aangehaald, punten 22, 25 en 26.

De vaststelling dat een gebied grotendeels door EU-regels wordt bestreken, neemt evenwel de noodzaak niet weg om het door het verdrag bestreken specifieke gebied dat in het licht van artikel 3, lid 2, VWEU moet worden onderzocht, af te bakenen.²⁴

18. In dit verband is het, ten eerste, vaste rechtspraak van het Hof dat "*een interne bevoegdheid alleen dan een exclusieve externe bevoegdheid [kan] doen ontstaan, indien zij reeds is uitgeoefend*".²⁵ Indien dat niet het geval is, kan er geen impliciete exclusieve EU-bevoegdheid bestaan. Bepalingen van primair recht zijn geen "*gemeenschappelijke regels*" als bedoeld in de derde hypothese van artikel 3, lid 2, VWEU.²⁶
19. Ten tweede kan enkel worden vastgesteld dat de EU exclusieve bevoegdheid heeft ten aanzien van bepalingen in een internationale overeenkomst overeenkomstig de derde hypothese van artikel 3, lid 2, VWEU, na een "*globaal en concreet onderzoek*" van de verhouding tussen de overeenkomst en de betrokken EU-regels.²⁷ Een globale benadering van dit onderzoek kan niet voldoen aan de jurisprudentiële normen.²⁸ Zoals het Hof benadrukt, "*staat het aan de betrokken partij om (...) de gegevens te verschaffen waarmee kan worden aangetoond dat de externe bevoegdheid van de Unie waarop deze partij zich wil beroepen, exclusief van aard is*".²⁹
20. Een derde kwestie die in het kader van het verdrag moet worden besproken, heeft betrekking op de jurisprudentie van het Hof inzake minimumnormen. Volgens die jurisprudentie bestaat er normaal gezien geen risico op aantasting indien een internationale overeenkomst in minimumnormen voorziet op een gebied waar het Unierecht ook alleen in minimumnormen voorziet. In dat verband zij eraan herinnerd dat de IAO op grond van haar statuut ook enkel minimumnormen kan vaststellen.

²⁴ Advies van de JDR in document ST 13795/16, punt 20.

²⁵ Advies van 24 maart 1995, OESO, 2/92, EU:C:1995:83, punt 36; advies van 15 november 1994, WTO-Overeenkomst, 1/94, EU:C:1994:384, punt 89.

²⁶ Advies Singapore, 2/15, reeds aangehaald, punt 234.

²⁷ Advies Lugano, 1/03, reeds aangehaald, punten 124 en 133; arrest Commissie/Raad, C-114/12, reeds aangehaald, punten 74-75; conclusie van AG van 8 september 2016, Marrakesh, 3/15, EU:C:2016:657, punten 129-132; arrest Green Network, C-66/13, reeds aangehaald, punt 44; advies Haags Verdrag, 1/13, reeds aangehaald, punt 74.

²⁸ Voor een gedetailleerde analyse van de jurisprudentie over deze kwestie, zie het advies van de JDR in document ST 13795/16.

²⁹ Arrest Commissie/Raad, C-114/12, reeds aangehaald, punten 74-75; arrest Weddellzee, gevoegde zaken C-626/15 en C-659/16, reeds aangehaald, punt 115. Cf. de toelichting bij het voorstel van de Commissie, COM(2020) 24 final, punt 4 (p. 5), waarin wordt verwezen naar artikel 3, lid 2, VWEU zonder verdere onderbouwing.

De jurisprudentie betreffende minimumnormen mag echter niet op mechanische wijze worden toegepast en er moet worden onderzocht of zowel het EU-recht als het internationaal recht daadwerkelijk een mate van vrijheid overlaten aan de lidstaten.³⁰ Een grondige analyse van de relevante bepalingen is noodzakelijk om te bepalen of geen afbreuk wordt gedaan aan "*de uniforme en coherente toepassing van de [Unie]regels en aan de goede werking van het systeem dat daarbij is ingesteld*".³¹ Deze juridische toets blijft relevant volgens het recente advies 1/19 van het Hof.³²

B. ANALYSE VAN HET VERDRAG

21. Noch in het voorstel, noch in de aan het Coreper voorgelegde herziene tekst worden de exacte draagwijdte en aard van de door de EU uit te oefenen bevoegdheid verduidelijkt.³³
22. Daarom heeft de Juridische Dienst de in het verdrag genoemde bevoegdheden geanalyseerd in het licht van de parameters die in deel A zijn samengevat. In dit advies wordt het resultaat van die analyse weergegeven. Enerzijds worden de relevante bepalingen van het verdrag besproken, wat betreft het bestaan van een EU-bevoegdheid. Anderzijds wordt de aard van de EU-bevoegdheid onderzocht in het licht van de bestaande gemeenschappelijke regels.

1. Bestaan van een EU-bevoegdheid

23. Het verdrag heeft als hoofddoel werknemers en andere personen op de werkvloer te beschermen³⁴ tegen geweld en intimidatie³⁵ die plaatsvinden tijdens, verband houden met of voortvloeien uit werk.³⁶

³⁰ Advies van de JDR in document ST 13795/16, punt 26.

³¹ Zie advies Lugano, 1/03, reeds aangehaald, punten 128 en 133.

³² Advies Verdrag van Istanbul, 1/19, reeds aangehaald. In zijn advies volgde het Hof advocaat-generaal Hogan niet, die had aangevoerd dat een dergelijke aanvullende analyse niet nodig was (zie conclusie van AG van 11 maart 2021, EU:C:2021:198, punt 99). Het advies van het Hof bevat geen specifieke overwegingen in dit verband.

³³ Doc. ST 6533/20.

³⁴ Artikel 2 van het verdrag.

³⁵ Zoals gedefinieerd in artikel 1 van het verdrag.

³⁶ Artikel 3 van het verdrag.

24. Ter verwezenlijking van zijn doelstellingen voorziet het verdrag in maatregelen voor de bescherming en preventie van geweld en intimidatie op de werkvloer.³⁷ Hoofdstuk I bevat een brede definitie van de term "geweld en intimidatie", die echter wordt beperkt tot "de werkvloer". In dezelfde geest wordt in hoofdstuk II de werkingssfeer van de bescherming bepaald onder verwijzing naar "werknemers en andere personen op de werkvloer". Overeenkomstig de kernbeginselen in hoofdstuk III moeten de leden die het verdrag bekrachtigen, een geïntegreerde aanpak hanteren voor de preventie en het uitbannen van geweld en intimidatie op de werkvloer. De leden zijn verplicht zulke handelingen te verbieden en beleidsmaatregelen aan te nemen ter bestrijding van geweld en intimidatie, samen met begeleidende ondersteuningsmaatregelen, zoals monitoringmechanismen en rechtsmiddelen, sancties, slachtofferhulp, enz.
25. De belangrijkste bepalingen waarmee aan deze kernbeginselen uitvoering wordt gegeven, zijn opgenomen in hoofdstuk IV (artikelen 7, 8 en 9) inzake bescherming tegen en preventie van geweld en intimidatie. Artikel 7 verplicht de leden om geweld en intimidatie op de werkvloer te definiëren en te verbieden. De artikelen 8 en 9 bevatten specifieke maatregelen die IAO-leden moeten nemen om geweld en intimidatie op de werkvloer te voorkomen, onder meer het verplichten van werkgevers om in dit verband maatregelen te treffen.
26. De bepalingen over handhavingsmaatregelen en rechtsmiddelen die nodig zijn voor de correcte uitvoering van bovengenoemde beschermings- en preventiemaatregelen, zijn opgenomen in hoofdstuk V. Hoofdstuk VI voorziet in andere begeleidende maatregelen in de vorm van richtsnoeren, opleiding en bewustmaking.
27. In het licht van bovenstaande valt het hoofddoel van het verdrag onder de doelstellingen die door de EU moeten worden verwezenlijkt op grond van de verdragsbepalingen inzake sociale politiek. De gestage verbetering van de arbeidsvoorwaarden is één van de doelstellingen die zijn omschreven in artikel 151 VWEU. Aangezien geweld en intimidatie op de werkvloer gevolgen kunnen hebben voor een gezond arbeidsmilieu, is de EU bevoegd om maatregelen aan te nemen met het oog op het definiëren en verbieden van dergelijk gedrag op grond van artikel 153, lid 1, punt a), VWEU inzake de verbetering van het arbeidsmilieu en de bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers.

³⁷ Artikelen 7, 8, 9 en 10 van het verdrag.

28. Artikel 153, lid 1, punt a), VWEU kan alle elementen omvatten van een ruime definitie van "geweld en intimidatie" zoals die in het verdrag is opgenomen. Bijgevolg omvat het evenzeer het engere begrip van gendergerelateerd geweld en gendergerelateerde intimidatie op de werkvloer en elke vorm van intimidatie die als een vorm van discriminatie wordt opgevat.³⁸ De EU heeft, met name op grond van artikel 153, lid 1, punt i), artikel 157, lid 3, of artikel 19, VWEU, ook aanvullende bevoegdheden die een specifiekere en beperktere werkingssfeer hebben en intimidatie in de vorm van discriminatie kunnen omvatten.
29. Verdere EU-bevoegdheden kunnen als relevant worden beschouwd voor bepaalde aanvullende elementen van het verdrag. Hoewel het verdrag bijvoorbeeld niet vereist dat intimidatie op de werkvloer als strafrechtelijke aangelegenheid moet worden beschouwd en derhalve niet moet worden vastgesteld of de EU bevoegd is, heeft de EU, voor zover de maatregelen inzake handhaving en rechtsmiddelen van het verdrag in principe onder het strafrecht zouden kunnen vallen, bepaalde bevoegdheden op het gebied van de rechten van personen in de strafvordering en de rechten van slachtoffers van strafbare feiten.³⁹ In dezelfde geest is de privacy van slachtoffers van intimidatie in principe ook beschermd op grond van de AVG.⁴⁰ Hoewel zulke EU-bevoegdheden relevant kunnen zijn voor bepaalde aanvullende elementen, behoren zij evenwel niet tot het hoofddoel van het verdrag.
30. Op basis van de analyse van de belangrijkste bepalingen kan derhalve worden bevestigd dat het onderwerp van het verdrag onder EU-bevoegdheid valt, met name onder artikel 153, lid 1, punt a), VWEU, en zou bijdragen aan het verwezenlijken van de doelstellingen van het VWEU.
31. Voorts zijn de volgende specifieke opmerkingen over bepalingen die relevant zijn voor de analyse van de bevoegdheden het vermelden waard.

³⁸ Wat betreft de verhouding tussen intimidatie en discriminatie, zie artikel 6 van het verdrag en de zevende alinea van de preambule.

³⁹ Bijv. artikel 82, lid 2, punt c), VWEU en Richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ, PB L 315 van 14.11.2012, blz. 57.

⁴⁰ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming), PB L 119 van 4.5.2016, blz. 1.

Personele werkingssfeer van het verdrag

32. Ten eerste, wat betreft de werkingssfeer, is artikel 2 van het verdrag in ruime bewoordingen gesteld. Het vermeldt als doel het beschermen van werknemers en andere personen op de werkvloer, met inbegrip van "*natuurlijke personen die de bevoegdheden, taken of verantwoordelijkheden van een werkgever uitoefenen*" (niet-officiële vertaling). Derhalve moet worden beoordeeld of de werkingssfeer verder reikt dan het louter beschermen van werknemers in de zin van de Verdragsbepalingen over sociale politiek.
33. In deze context kan een onderscheid worden gemaakt tussen, enerzijds, deze bepaling van het verdrag, waarin wordt verwezen naar "*natuurlijke personen die de bevoegdheden, taken of verantwoordelijkheden van een werkgever uitoefenen*", en, anderzijds, andere artikelen van het verdrag, waarin wordt verwezen naar "werkgevers" als personen die verantwoordelijk zijn voor het voorkomen van geweld en intimidatie op de werkvloer, en niet als een categorie personen die tegen zulke handelingen moet worden beschermd. Dit is met name het geval in een van de belangrijkste uitvoeringsbepalingen van dit verdrag, artikel 9, op basis waarvan IAO-leden "werkgevers" moeten verplichten om passende maatregelen te nemen ter preventie van geweld en intimidatie op de werkvloer.
34. De Juridische Dienst is derhalve van oordeel dat het opnemen van "*natuurlijke personen die de bevoegdheden, taken of verantwoordelijkheden van een werkgever uitoefenen*" in de werkingssfeer van de bescherming van het verdrag niet moet worden verstaan als een verwijzing naar de "werkgever" maar naar personen in de professionele hiërarchie die op dezelfde wijze het slachtoffer kunnen zijn van intimidatie als andere personen die worden gelijkgesteld met werknemers in ruime zin. Derhalve staat dit element het bestaan van een bevoegdheid van de EU niet in de weg.

Collectieve onderhandelingen

35. Ten tweede wordt in de toelichting bij het Commissievoorstel vermeld dat het verdrag bepalingen bevat die onder de bevoegdheid van de lidstaten op het gebied van "*collectieve onderhandelingen*" vallen.⁴¹

⁴¹ Toelichting bij het Commissievoorstel, ST 5442/20, p. 5, punt 2.2.

36. In het verdrag worden collectieve onderhandelingen genoemd in het kader van artikel 5 (hoofdstuk III over de kernbeginselen van het verdrag) en artikel 12 (hoofdstuk VII over de toepassingsmethoden).
37. In artikel 5 wordt bepaald dat "*elk [IAO-]lid [dat het verdrag bekrachtigt,] de fundamentele beginselen en rechten op de werkvloer eerbiedigt, bevordert en bewerkstelligt, te weten vrijheid van vereniging en de daadwerkelijke erkenning van het recht op collectieve onderhandelingen, de uitbanning van alle vormen van gedwongen of verplichte arbeid, de daadwerkelijke afschaffing van kinderarbeid en de uitbanning van arbeidsmarktdiscriminatie ten aanzien van werving en selectie, alsmede het bevorderen van fatsoenlijk werk*". (niet-officiële vertaling, onderstreping toegevoegd)
38. Hoewel in deze bepaling collectieve onderhandelingen worden genoemd, heeft zij een louter programmatische waarde in het kader van het verdrag. Zij legt de IAO-leden geen concrete verplichtingen op en weerspiegelt fundamentele beginselen van het EU-recht.⁴² Voorts heeft de EU krachtens titel X van het VWEU betreffende sociale politiek bevoegdheden op dit gebied. De bestaande EU-wetgeving vereist reeds dat de lidstaten de sociale dialoog tussen de sociale partners bevorderen in verband met de bestrijding van discriminatie en intimidatie.⁴³
39. In artikel 12 wordt verduidelijkt dat het verdrag dient "*te worden toegepast via nationale wetten en voorschriften, alsmede via collectieve overeenkomsten of andere maatregelen in overeenstemming met de nationale praktijk*" (niet-officiële vertaling). Aangezien alleen staten lid zijn van de IAO, is de verwijzing naar nationale wetten, voorschriften en praktijken vanzelfsprekend en niet relevant voor de analyse van de bevoegdheidsverdeling tussen de EU en haar lidstaten.
40. Tegen deze achtergrond is de Juridische Dienst van mening dat de vermelding van "*collectieve onderhandelingen*" in deze twee bepalingen van het verdrag niet van dien aard zijn dat zij de bevoegdheid van de EU in dit verband zouden uitsluiten.

⁴² Wat collectieve onderhandelingen betreft, zie artikel 28 van het Handvest van de grondrechten. De andere onderdelen van artikel 5 van het verdrag zijn onderworpen aan artikel 9 VWEU of de artikelen 5, 12, 21 en 32 van het Handvest.

⁴³ Zie bijvoorbeeld artikel 21 (over sociale dialoog) van Richtlijn 2006/54/EG van 5 juli 2006 betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen in arbeid en beroep (herschikking) (PB L 204 van 26.7.2006, blz. 23).

41. Om bovenstaande redenen kan worden geconcludeerd dat de EU bevoegd is om het verdrag te sluiten omdat het bijdraagt tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de EU, met name op het gebied van sociale politiek.

2. Aard van de bevoegdheid van de EU

42. De EU heeft reeds sommige van haar bevoegdheden op de gebieden die onder het verdrag vallen, uitgeoefend door secundaire wetgeving vast te stellen. Zoals hierboven reeds is gezegd, moet deze wetgeving worden onderzocht in het licht van artikel 3, lid 2, VWEU om de aard van de externe bevoegdheid van de EU op deze gebieden te bepalen.
43. De EU heeft verscheidene rechtshandelingen vastgesteld op de beleidsgebieden die onder het verdrag vallen, met als doel het non-discriminatiebeginsel te implementeren.⁴⁴ Deze EU-wetgeving stelt alleen minimumnormen vast⁴⁵. A priori is er bijgevolg geen risico dat deze wordt aangetast door het verdrag, waarin ook zulke minimumnormen worden vastgesteld.
44. De definitie van intimidatie en de maatregelen inzake handhaving en rechtsmiddelen verdienen in dit verband een specifiekere analyse.

⁴⁴ I.e. Richtlijn 2010/41/EU van het Europees Parlement en de Raad van 7 juli 2010 betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van zelfstandig werkzame mannen en vrouwen en tot intrekking van Richtlijn 86/613/EEG van de Raad (PB L 180 van 15.7.2010, blz. 1); Richtlijn 2006/54/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen in arbeid en beroep (herschikking) (PB L 204 van 26.7.2006, blz. 23); Richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep (PB L 303 van 2.12.2000, blz. 16).

⁴⁵ Met name Richtlijn 2010/41/EU, overweging 23; Richtlijn 2006/54/EG, artikel 27; Richtlijn 2000/78/EG van de Raad, overweging 28 en artikel 8.

Definitie van intimidatie en verbod op intimidatie

45. Een aantal van de relevante rechtshandelingen van de EU definieert "intimidatie" als *"ongewenst gedrag dat verband houdt met [bepaalde gronden van discriminatie] en tot doel of gevolg heeft dat de waardigheid van een persoon wordt aangetast en een bedreigende, vijandige, beledigende, vernederende of kwetsende omgeving wordt gecreëerd"*.⁴⁶
46. Volgens artikel 1 van het verdrag *"verwijst het begrip 'geweld en intimidatie' op de werkvloer naar een reeks onaanvaardbare gedragingen en praktijken, of de dreiging daarvan, hetzij incidenteel hetzij herhaaldelijk, die gericht zijn op, resulteren in, of naar alle waarschijnlijkheid resulteren in fysieke, psychologische, seksuele of economische schade, en omvat het tevens gendergerelateerd geweld en gendergerelateerde intimidatie"* (niet-officiële vertaling).⁴⁷
47. Wanneer de EU-definitie vergeleken wordt met die van het verdrag, kunnen twee belangrijke verschillen worden onderscheiden.
48. Ten eerste omvat het begrip "intimidatie" in bestaande EU-wetgeving niet uitdrukkelijk geweld als een gedraging die als intimidatie wordt beschouwd.⁴⁸ Het lijkt echter duidelijk dat de in het verdrag bedoelde *"onaanvaardbare gedragingen en praktijken (...) die gericht zijn op, resulteren in, of naar alle waarschijnlijkheid resulteren in fysieke, psychologische, seksuele of economische schade"* in wezen overeenstemmen met handelingen die *"tot doel of gevolg (...) [hebben] dat de waardigheid van een persoon wordt aangetast en een bedreigende, vijandige, beledigende, vernederende of kwetsende omgeving wordt gecreëerd"*. Dit verschil in bewoordingen leidt derhalve niet tot een wezenlijk verschil tussen de soorten van gedragingen die onder het toepassingsgebied vallen.

⁴⁶ Zie Richtlijn 2006/54/EG, artikel 2, lid 1, punt c); Richtlijn 2010/41/EU, artikel 3, punt c); Richtlijn 2000/78/EG van de Raad, artikel 2, lid 3.

⁴⁷ Verder luidt artikel 1 van het verdrag als volgt: *"b) 'gendergerelateerd geweld en gendergerelateerde intimidatie' betekent geweld en intimidatie die gericht zijn op personen vanwege hun geslacht of gender, of die personen van een bepaald geslacht of gender onevenredig treffen, en omvat tevens seksuele intimidatie"* (niet-officiële vertaling).

⁴⁸ Hoewel er noch Uniewetgeving noch een Commissievoorstel over "geweld" als zodanig op de werkvloer bestaat, hebben verschillende rechtshandelingen van de Unie betrekking op het probleem van "intimidatie" in arbeids- en beroepsaangelegenheden.

49. Ten tweede is er in de definitie van "geweld en intimidatie" in het verdrag geen sprake van motieven waardoor zulke ongewenste gedragingen zijn ingegeven, terwijl de EU-definitie van "intimidatie" enkel gedragingen omvat die verband houden met specifieke redenen. Dit is toe te schrijven aan het feit dat de EU-definitie van "intimidatie" momenteel is opgenomen in wetgevingshandelingen die gericht zijn op specifieke kwesties van non-discriminatie, zoals hierboven in punt 43 in herinnering is gebracht, terwijl het verdrag intimidatie behandelt vanuit het oogpunt van de bescherming van de gezondheid en veiligheid op het werk. Doordat het motief een onderdeel is van de EU-definitie van intimidatie, is het begrip intimidatie in de EU-wetgeving momenteel beperkter dan het begrip "geweld en intimidatie" in het verdrag.
50. Voorts wordt in artikel 7 van het verdrag bepaald dat de IAO-leden "geweld en intimidatie" moeten definiëren in overeenstemming met de definitie van het verdrag in artikel 1. De IAO-leden behouden evenwel een zekere beoordelingsmarge met betrekking tot de exacte formulering ervan op nationaal niveau.⁴⁹ Hetzelfde geldt voor de definities van "intimidatie" in de EU-wetgeving, die de lidstaten een beoordelingsmarge biedt bij het omzetten van die definities in hun nationale rechtsorde.
51. Evenzo blijven de belangrijkste uitvoeringsbepalingen van het verdrag, met name de artikelen 8 en 9, vrij algemeen en laten zij de IAO-leden echte speelruimte met betrekking tot het soort passende maatregelen dat zij besluiten toe te passen om het verdrag na te leven. Hoewel de EU een aantal van haar bevoegdheden met betrekking tot delen van het verdrag heeft uitgeoefend door de in punt 43 genoemde wetgeving vast te stellen, is er geen grond om te concluderen dat die regels door het verdrag zouden worden aangetast.
52. De bepalingen van het verdrag inzake de definitie van "geweld en intimidatie" en het verbod daarop kunnen de bestaande EU-regels derhalve niet aantasten, noch de strekking daarvan wijzigen in de zin van artikel 3, lid 2, VWEU. Hoewel de EU-bevoegdheid op bovenstaand gebied is uitgeoefend, kan deze dus niet als exclusief worden beschouwd.

⁴⁹ Artikel 1, lid 2, van het verdrag bepaalt dat de nationale definities niet gebaseerd hoeven te zijn op het onderscheid tussen "geweld en intimidatie" en "gendergerelateerd geweld en gendergerelateerde intimidatie", waaruit blijkt dat er geen verplichting bestaat om de definitie van het verdrag in exacte bewoordingen over te nemen.

Maatregelen inzake handhaving en rechtsmiddelen

53. Sommige bepalingen van artikel 10 van het verdrag betreffende handhavingsmaatregelen en rechtsmiddelen hebben betrekking op gebieden waar de EU haar bevoegdheid niet heeft uitgeoefend, zoals het recht van werknemers om zich terug te trekken uit een werksituatie wanneer zij redelijkerwijs kunnen aannemen dat deze een onmiddellijk en ernstig gevaar voor hun leven, gezondheid of veiligheid oplevert als gevolg van geweld en intimidatie⁵⁰, en specifieke verplichtingen voor nationale instanties met betrekking tot geweld en intimidatie op de werkvloer⁵¹. Volgens de hierboven aangehaalde jurisprudentie kan de EU-bevoegdheid op deze gebieden niet als exclusief worden beschouwd.
54. Sommige andere bepalingen van artikel 10 hebben betrekking op gebieden waar de EU haar bevoegdheid reeds gedeeltelijk heeft uitgeoefend door relevante wetgeving vast te stellen, zoals de verplichting voor lidstaten om passende maatregelen te nemen met het oog op de monitoring en handhaving van nationale wetten en voorschriften inzake intimidatie op de werkvloer en om ervoor te zorgen dat slachtoffers over veilige en doeltreffende mechanismen

⁵⁰ Artikel 10, punt g), van het verdrag.

⁵¹ Artikel 10, punt h), van het verdrag.

voor het indienen van klachten en geschillenbeslechting beschikken⁵², de verplichting om eenvoudige toegang te waarborgen tot passende en doeltreffende rechtsmiddelen en procedures en bescherming tegen represailles⁵³ en de verplichting om de privacy van slachtoffers te beschermen⁵⁴.

55. Op deze gebieden is de EU echter niet exclusief bevoegd, aangezien er geen risico bestaat dat de vastgestelde gemeenschappelijke regels worden aangetast door het verdrag in de zin van artikel 3, lid 2, VWEU. Sommige relevante EU-wetgeving voorziet in elementaire procedurele rechten, waarbij lidstaten vrij zijn om meer beschermende maatregelen te handhaven of vast te stellen. Op andere gebieden, met name op het gebied van de bescherming van de privacy van slachtoffers, is de EU-wetgeving uitgebreider maar bestaat er geen risico dat zij wordt aangetast door de op grond van het verdrag vast te stellen regels, aangezien de IAO-leden over een aanzienlijke speelruimte beschikken.

⁵² Artikel 10, punten a) en e), van het verdrag. Zie bijvoorbeeld Richtlijn 2010/41/EU, artikel 11, en Richtlijn 2006/54/EG, titel III, hoofdstuk 2, waarbij aan de organen voor gelijke behandeling/kansen een rol wordt toegekend in de monitoring van nationale wetgeving; en - in zekere mate - de artikelen 8 en 9 van Richtlijn 2012/29/EU, die betrekking hebben op specifieke acties ter ondersteuning van de slachtoffers van strafbare feiten tijdens de gerechtelijke procedure.

⁵³ Artikel 10, punt b), van het verdrag, en artikel 10, punt g), wat betreft represailles. Deze IAO-bepaling valt gedeeltelijk samen met de Uniewetgeving inzake "intimidatie" op de werkvloer (zoals gedefinieerd door de Unie) en voorziet in specifieke handhavingsmechanismen (bijv. Richtlijn 2010/41/EU, artikel 10; Richtlijn 2006/54/EG, titel III, hoofdstuk 1). Daarnaast is Richtlijn 2012/29/EU, waarbij elementaire procedurele rechten worden toegekend aan slachtoffers van strafbare feiten, relevant voor de slachtoffers van gedragingen die onder de definitie van de IAO van "geweld en intimidatie" op de werkvloer vallen en op nationaal niveau als strafbare gedragingen worden aangemerkt. Deze Uniewetgeving voorziet in elementaire procedurele rechten, hanteert een vrij algemene formulering en laat de lidstaten een grote speelruimte bij de toepassing van de regels. Ook zijn al deze rechten minimumnormen en staat het de lidstaten vrij meer beschermende maatregelen te handhaven of vast te stellen.

⁵⁴ Artikel 10, punt c), van het verdrag. De delen van artikel 10, punt c) over de "privacy" van personen overlappen met Verordening (EU) 2016/679 (AVG) omdat persoonlijke informatie met betrekking tot een voorval van geweld en intimidatie wordt verwerkt in overeenstemming met die rechtshandeling. Terwijl de AVG-regels zeer uitgebreid zijn, is artikel 10, punt c), van het verdrag beperkt tot een algemene beschermingsverplichting en worden er geen specifieke regelingen genoemd. Artikel 10, punt c) laat de IAO-leden dus een aanzienlijke speelruimte wat betreft de precieze acties die in dit verband moeten worden genomen, en is verenigbaar met het doel en de inhoud van de AVG. Ook zij erop gewezen dat de AVG de lidstaten uitdrukkelijk toestaat nadere regels vast te stellen met betrekking tot de verwerking van de persoonsgegevens in het kader van de arbeidsverhouding (artikel 88).

56. De maatregelen inzake handhaving en rechtsmiddelen die overeenstemmen met de uitvoeringsbepalingen van het verdrag, kunnen derhalve de bestaande Unieregels niet aantasten, noch de strekking daarvan wijzigen in de zin van artikel 3, lid 2, VWEU. Hoewel de EU op bovenstaand gebied haar bevoegdheid gedeeltelijk heeft uitgeoefend, kan die dus niet als exclusief worden beschouwd.

C. RESULTAAT VAN DE ANALYSE VAN DE BEVOEGDHEDEN

57. In het licht van bovenstaande analyse kan de bij de Verdragen aan de EU toegekende bevoegdheid het hele verdrag bestrijken, maar aangezien zowel de bestaande EU-regels als de bepalingen van het verdrag minimumnormen vaststellen, bestaat er geen risico dat het verdrag de bestaande EU-regels aantast of de strekking ervan wijzigt, en kan dus geen exclusieve bevoegdheid van de EU worden vastgesteld ten aanzien van de bepalingen van het verdrag.

IV. WETTELIJKE OPTIES VOOR DE BEKRACHTIGING VAN HET VERDRAG

58. Aangezien uit de analyse blijkt dat het gehele verdrag onder gedeelde - d.w.z. niet-exclusieve - bevoegdheid van de EU valt, bestaan er verschillende wettelijke opties voor de bekrachtiging van het verdrag door de lidstaten.⁵⁵
59. Zoals is uiteengezet in punt 15, is het al dan niet uitoefenen van de potentiële bevoegdheid van de EU en in welke mate deze wordt uitgeoefend, een politieke keuze van de Raad.⁵⁶
60. Afhankelijk van de gemaakte keuze kunnen drie opties worden overwogen:
- a) een overeenkomst die uitsluitend de EU betreft: voor de bekrachtiging van het verdrag is enkel de uitoefening van relevante bevoegdheden door de EU nodig;
 - b) een gemengde overeenkomst: een gedeeltelijke uitoefening van de relevante bevoegdheden door de EU, naast de lidstaten;

⁵⁵ Er zij aan herinnerd dat de EU niet zelf het verdrag kan sluiten, zoals is uiteengezet in punt 8.

⁵⁶ Zie het advies van de JDR in document ST 5591/21. Zie onder meer arrest OTIF, C-600/14, reeds aangehaald, punt 68.

- c) een overeenkomst zonder betrokkenheid van de EU: de lidstaten treden alleen op, met inachtneming van hun verplichtingen op grond van de Verdragen en het EU-acquis (overeenkomstig artikel 4, lid 3, VEU).⁵⁷

61. Voordat deze opties hieronder nader worden geanalyseerd, moeten enkele inleidende opmerkingen worden gemaakt.
62. Ten eerste, indien de Raad besluit alle of een deel van de potentiële bevoegdheden van de EU met betrekking tot het verdrag uit te oefenen, zou, aangezien de EU zelf geen partij bij dat verdrag kan worden (zie punt 8), het rechtsinstrument daartoe een Raadsbesluit zijn waarbij de lidstaten worden gemachtigd om het verdrag (in zijn geheel of gedeeltelijk) in het belang van de EU te bekrachtigen.⁵⁸
63. De procedurele rechtsgrondslag van een dergelijk Raadsbesluit zou artikel 218, lid 6, punt a), v), VWEU zijn. De materiële rechtsgrondslag zou moeten worden bepaald naargelang het gebied waarop de EU haar bevoegdheid uitoefent.
64. In dat verband moet volgens vaste rechtspraak van het Hof "*de keuze van de rechtsgrondslag van een Uniehandeling – daaronder begrepen een handeling die wordt vastgesteld met het oog op de sluiting van een internationale overeenkomst – berusten op objectieve gegevens die door de rechter kunnen worden getoetst, en behoren tot deze gegevens de context, het doel en de inhoud van die handeling*".⁵⁹ Die rechtspraak verwijst naar de toets van het hoofddoel en de overwegende component (ook wel de zwaartepunttoets genoemd). Volgens die toets moet, indien een Raadsbesluit meerdere componenten heeft of meerdere doeleinden nastreeft, "*de voor de vaststelling ervan toepasselijke stemregel worden bepaald in het licht van het hoofddoel of de overwegende component*".⁶⁰

⁵⁷ Voor een gedetailleerde toelichting bij de aard van door de Unie gesloten internationale overeenkomsten (overeenkomst die uitsluitend de EU betreft versus gemengde overeenkomst) zie advies van de JDR in document ST 12866/19.

⁵⁸ Advies van de JDR in document ST 15370/14, punten 12 en 19.

⁵⁹ Advies Verdrag van Istanbul, 1/19, reeds aangehaald, punt 284.

⁶⁰ Bijvoorbeeld: arrest van 4 september 2018, Commissie/Raad (Overeenkomst met Kazachstan), C- 244/17, EU:C:2018:662, punten 37 en 38.

65. Bovendien volgt uit de rechtspraak dat "[i]ndien daarentegen vaststaat dat de handeling tegelijkertijd meerdere, onlosmakelijk met elkaar verbonden doelstellingen of componenten heeft zonder dat de ene doelstelling of component ondergeschikt is aan de andere, zodat verschillende bepalingen van de Verdragen van toepassing zijn, deze maatregel bij wijze van uitzondering [moet] worden gebaseerd op de verschillende met die doelstellingen of componenten corresponderende rechtsgrondslagen. (...) Wat in het bijzonder een internationale overeenkomst met meerdere doelstellingen of componenten betreft, moet dus worden nagegaan of de bepalingen van deze overeenkomst waarmee een bepaalde doelstelling wordt nagestreefd of die een bepaalde component van die overeenkomst vormen, bijkomende maatregelen uitmaken die noodzakelijk zijn om de bepalingen van die overeenkomst waarmee andere doelstellingen worden nagestreefd of die andere componenten vormen, effect te doen sorteren, dan wel een 'uiterst beperkte draagwijdte' hebben (...). (...) Tot de criteria aan de hand waarvan kan worden bepaald of een doelstelling of component van een handeling al dan niet ondergeschikt is, behoren voorts het aantal bepalingen dat daaraan is gewijd in verhouding tot het geheel van de bepalingen van die handeling, alsmede de inhoud en de strekking van de in die bepalingen neergelegde verplichtingen. (...) Het gebruik van een dubbele rechtsgrondslag is evenwel uitgesloten wanneer de voor de twee rechtsgrondslagen voorgeschreven procedures onverenigbaar zijn".⁶¹
66. Indien een handeling betrekking heeft op verschillende bevoegdheidsgebieden, zal de materiële rechtsgrondslag waarop de vaststelling van die handeling berust, bijgevolg niet alle gebieden weerspiegelen waarop de bevoegdheid moet worden uitgeoefend voor de vaststelling van die handeling, maar enkel die gebieden die overeenstemmen met het hoofddoel (de hoofddoelen) of de overwegende component(en) van de handeling.⁶² Het zwaartepunt van het Raadsbesluit waarbij de sluiting van een internationale overeenkomst wordt gemachtigd, zou dus kunnen verschuiven naargelang de bevoegdheden die de Raad in naam van de EU besluit uit te oefenen⁶³, wat gevolgen heeft voor de toepasselijke materiële rechtsgrondslagen.

⁶¹ Advies Verdrag van Istanbul, 1/19, reeds aangehaald, punten 285-288.

⁶² Zie bijvoorbeeld advies van 30 november 2009, GATS, 1/08, EU:C:2009:739, punt 166; arrest Commissie/Raad, C-244/17, reeds aangehaald, punten 45-46; advies van 26 juli 2017, PNR EU-Canada, 1/15, EU:C:2017:592, punten 90-94.

⁶³ Zoals in punt 15 is verduidelijkt, is de Unie niet verplicht haar potentiële bevoegdheid uit te oefenen.

67. Ten tweede, wat betreft de rechtsgevolgen van een dergelijk Raadsbesluit, zij erop gewezen dat een besluit krachtens artikel 288 VWEU "*verbindend [is] in al zijn onderdelen*". Een dergelijk Raadsbesluit is dus een bindend instrument, in tegenstelling tot conclusies van de Raad of aanbevelingen van de Commissie waarin het belang van bekrachtiging wordt benadrukt. Bovendien zou dit voor de EU als geheel gelden, aangezien de lidstaten gemachtigd zouden zijn om het verdrag in het belang van de EU te bekrachtigen. Voorts moeten de lidstaten krachtens het in artikel 4, lid 3, VEU vastgelegde beginsel van loyale samenwerking "*alle algemene en bijzondere maatregelen [treffen] die geschikt zijn om de nakoming van de uit de Verdragen of uit de handelingen van de instellingen van de Unie voortvloeiende verplichtingen te verzekeren*". Het Hof heeft verduidelijkt dat een nauwe samenwerking tussen de lidstaten en de EU vereist is, zowel bij de sluiting als bij de uitvoering van de aangegane verbintenissen.⁶⁴ Dit geldt met name wanneer de EU een verdrag niet zelf kan bekrachtigen en derhalve haar externe bevoegdheid enkel kan uitoefenen door tussenkomst van de lidstaten, in de vorm van een gezamenlijk optreden.⁶⁵ Indien en voor zover de Raad besluit de bevoegdheid van de EU uit te oefenen, zouden de lidstaten het verdrag dus in het belang van de EU moeten bekrachtigen.

⁶⁴ Zie advies, IAO, 2/91, reeds aangehaald, punt 36; zie ook advies GATS, 1/08, reeds aangehaald, punt 136; advies van 6 december 2001, Cartagena, 2/00, EU:C:2001:664, punt 18; advies WTO-Overeenkomst, 1/94, reeds aangehaald, punt 108; arrest van 20 april 2010, Commissie/Zweden, C-246/07, EU:C:2010:203, punt 73 en advies Verdrag van Istanbul, 1/19, reeds aangehaald, punt 248.

⁶⁵ Advies, IAO, 2/91, reeds aangehaald, punt 5.

D. RAADSBESLUIT WAARBIJ DE LIDSTATEN WORDEN GEMACHTIGD HET GEHELE VERDRAG IN HET BELANG VAN DE EU TE BEKRACHTIGEN

68. De Raad kan besluiten de externe bevoegdheid van de EU volledig uit te oefenen en bijgevolg een Raadsbesluit vast te stellen waarbij de lidstaten worden gemachtigd het gehele verdrag in het belang van de EU te bekrachtigen.⁶⁶
69. Deze keuze houdt een uitsluitend de EU betreffende overeenkomst in. De lidstaten zouden op grond van het EU-recht verplicht zijn het verdrag in het belang van de EU te bekrachtigen.
70. Indien de Raad deze optie kiest, zou het ontwerpbesluit van de Raad, zoals dat voor het laatst op het niveau van het Coreper is besproken⁶⁷, moeten worden gewijzigd:
- ten eerste zou de vermelding dat het besluit slechts betrekking heeft op "delen" van het verdrag, moeten worden geschrapt;
 - ten tweede zou de materiële rechtsgrondslag moeten worden aangepast. Zoals in punt 65 is vermeld, wordt in de jurisprudentie verduidelijkt dat de keuze van de rechtsgrondslag van een rechtshandeling van de EU in het bijzonder gebaseerd moet zijn op het doel en de inhoud van de handeling. In het geval van een besluit van de Raad dat betrekking heeft op het gehele verdrag, moet in dit verband rekening worden gehouden met de volledige tekst van deze internationale overeenkomst.

⁶⁶ In het arrest-Weddellzee verduidelijkt het Hof dat "(...) *de loutere omstandigheid dat een optreden van de Unie op het internationale toneel onder een tussen de Unie en de lidstaten gedeelde bevoegdheid valt, niet de mogelijkheid uitsluit dat binnen de Raad de vereiste meerderheid wordt verkregen om de Unie deze externe bevoegdheid alleen te laten uitoefenen*" (arrest C-626/15 en C-659/16, reeds aangehaald, punt 126 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Zie ook advies Verdrag van Istanbul, 1/19, reeds aangehaald, punt 248.

⁶⁷ Doc. ST 6533/20.

71. Op basis van het onderzoek van het verdrag, zoals samengevat in deel III.B, wordt beschouwd dat deze internationale overeenkomst als voornaamste doel heeft het werksmilieu te verbeteren en de gezondheid en veiligheid op de werkvloer te beschermen. Aangezien gendergerelateerd geweld en gendergerelateerde intimidatie slechts een subcategorie vormen van de gedragingen die op grond van het verdrag verboden zijn, kan uit de erkenning ervan als een vorm van geweld en intimidatie op de werkvloer niet worden geconcludeerd dat het hoofddoel van het verdrag verband houdt met discriminatie op grond van geslacht.
72. In het licht van de jurisprudentiële parameters is de Juridische Dienst derhalve van oordeel dat artikel 153, lid 2, punt b), juncto artikel 153, lid 1, punt a), VWEU inzake de verbetering van het werksmilieu en de bescherming van de gezondheid en veiligheid van de werknemers de passende en toereikende materiële rechtsgrondslag is voor een besluit van de Raad waarbij de lidstaten worden gemachtigd om het gehele verdrag in het belang van de EU te bekrachtigen, samen met artikel 218, lid 6, punt a), v), VWEU als de procedurele rechtsgrondslag. De stemregel voor een dergelijk besluit van de Raad zou een gekwalificeerde meerderheid van stemmen zijn.⁶⁸

E. RAADSBESLUIT WAARBIJ DE LIDSTATEN WORDEN GEMACHTIGD DELEN VAN HET VERDRAG IN HET BELANG VAN DE EU TE BEKRACHTIGEN

73. Een gedeeltelijke uitoefening door de EU van haar potentiële bevoegdheid met betrekking tot het verdrag is de optie die de Commissie aanvankelijk voorstelde en die als laatste op het niveau van het Coreper is besproken.
74. Deze benadering houdt in dat in het besluit van de Raad wordt aangegeven voor welke bepalingen van het verdrag de EU voornemens is haar bevoegdheid uit te oefenen.

⁶⁸ Op grond van de combinatie van artikel 218, lid 8, VWEU (betreffende de stemregels die van toepassing zijn op de procedures ex artikel 218 VWEU) en artikel 153, lid 2, VWEU juncto artikel 153, lid 1, punt a), VWEU (materiële rechtsgrondslag van het besluit van de Raad), en mits de Commissie ermee instemt dat haar voorstel dienovereenkomstig wordt gewijzigd, zie artikel 293, lid 1, VWEU.

75. Volgens de ontwerptekst die momenteel in de Raad wordt besproken, worden de lidstaten gemachtigd om het verdrag te bekrachtigen "*voor de delen die vallen onder de in artikel 153, lid 2, en artikel 153, lid 1, onder a) en i), VWEU aan de Europese Unie toegekende bevoegdheid*".⁶⁹ Noch in de ontwerptekst, noch in het Commissievoorstel wordt aangegeven ten aanzien van welke bepalingen (of delen daarvan) van het verdrag de EU haar bevoegdheid zou uitoefenen. Daarnaast hebben, zoals hierboven is uiteengezet, de EU-bevoegdheden uit hoofde van artikel 153, lid 1, punt a), VWEU betrekking op het zwaartepunt van het verdrag. Dat heeft voorrang op de andere rechtsgrondslagen die relevant kunnen zijn voor de vaststelling van afzonderlijke, individuele EU-maatregelen met betrekking tot sommige elementen van het verdrag die bijkomstig zijn of een uiterst beperkte werkingssfeer hebben.

Bijgevolg zou het besluit van de Raad in zijn huidige vorm enige onzekerheid laten bestaan over de mate waarin de bevoegdheid van de EU met betrekking tot het verdrag zou worden uitgeoefend. Het is met name niet duidelijk of een dergelijke bekrachtiging van slechts delen van het verdrag in het belang van de EU in de praktijk uiteindelijk geringer zou zijn dan de bekrachtiging van het gehele verdrag, zoals besproken onder optie A hierboven. Op basis van de voorgestelde materiële rechtsgrondslagen (d.w.z. artikel 153, lid 2, en artikel 153, lid 1, punten a) en i), VWEU) zou de vaststelling van het Raadsbesluit in kwestie onderworpen zijn aan de besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid van stemmen.

76. Als een mogelijk alternatief zouden in het ontwerpbesluit de bevoegdheden van de EU krachtens welke de Raad de lidstaten machtigt het verdrag in het belang van de EU te bekrachtigen, nauwkeuriger kunnen worden gespecificeerd. De keuze van de bevoegdheden die de EU voornemens is uit te oefenen, is een beleidskeuze. Verschillende opties kunnen worden overwogen, waaronder bijvoorbeeld een machtiging die beperkt is tot de mate waarin de EU reeds intern haar bevoegdheden heeft uitgeoefend. Enkel na een dergelijke beleidskeuze met betrekking tot de relevante bevoegdheden kan de juiste rechtsgrondslag voor de vaststelling van het besluit van de Raad worden bepaald.
77. Ongeacht de wijze waarop de gedeeltelijke aard van de uitoefening van de EU-bevoegdheid wordt vastgesteld, blijkt uit de uitdrukkelijke vermelding in het Raadsbesluit van "delen van het verdrag" dat dit Raadsbesluit een gemengde overeenkomst inhoudt. Aangezien de bekrachtiging door de EU niet voor het gehele verdrag zal gelden, wordt van de lidstaten verwacht dat zij de resterende delen op grond van hun nationale bevoegdheden bekrachtigen.

⁶⁹ Doc. ST 6533/20.

78. Overeenkomstig de vaste rechtspraak van het Hof is het van essentieel belang om te zorgen voor een nauwe samenwerking tussen de lidstaten en de instellingen van de EU op een gebied dat onder gedeelde bevoegdheid valt. In een dergelijke situatie is het mogelijk dat de Raad zich ervan wenst te vergewissen dat er tussen de lidstaten onderlinge overeenstemming bestaat om door het verdrag gebonden te zijn op gebieden die niet onder het besluit van de Raad vallen.
79. In dit verband volgt uit het recente advies 1/19 van het Hof over het Verdrag van Istanbul dat de Raad geen verdere stap als een voorwaarde aan de in artikel 218 VWEU neergelegde procedure voor de sluiting kan toevoegen door de vaststelling van zijn besluit tot sluiting van een gemengde overeenkomst afhankelijk te stellen van een voorafgaande "onderlinge overeenstemming". Het komt de Raad echter toe de politieke beslissing te nemen om zijn debatten te verlengen totdat een "onderlinge overeenstemming" tussen de lidstaten is bereikt om op de binnen hun bevoegdheden vallende gebieden gebonden te worden. Deze politieke discretionaire bevoegdheid moet worden uitgeoefend overeenkomstig het reglement van orde van de Raad en artikel 218 VWEU. Met andere woorden kan de Raad tot stemming overgaan indien aan alle procedurele voorwaarden is voldaan overeenkomstig, respectievelijk, de stemregels die van toepassing zijn op procedurele besluiten en die welke van toepassing zijn op het onderwerp van de overeenkomst.⁷⁰
80. In het licht van het bovenstaande staat niets eraan in de weg dat de Raad, binnen de grenzen van het advies van het Hof over het Verdrag van Istanbul, onderlinge overeenstemming tussen de lidstaten tracht te bereiken om gebonden te worden door het verdrag op de gebieden die niet onder het besluit van de Raad betreffende de sluiting in het belang van de EU vallen.

⁷⁰ Advies Verdrag van Istanbul, 1/19, reeds aangehaald, punten 253-255. Voor een meer gedetailleerde analyse zie ook het advies van de JDR in document ST 13800/21, met name de punten 5 tot en met 13 en punt 28 over de onderlinge overeenstemming.

F. GEEN RAADSBESLUIT

81. De Raad zou kunnen erkennen dat er geen vereiste meerderheid⁷¹ is in de Raad om voortgang te maken met de vaststelling van een besluit waarbij de lidstaten worden gemachtigd het verdrag in het belang van de EU, geheel of gedeeltelijk, te bekrachtigen.
82. Aangezien het verdrag geen exclusieve bevoegdheid van de EU inhoudt, blijven de lidstaten, bij ontstentenis van een besluit van de Raad om de bevoegdheid van de EU met betrekking tot het verdrag uit te oefenen, bevoegd om te handelen en vrij te beslissen of zij het verdrag al dan niet bekrachtigen, met inachtneming van hun verplichtingen op grond van de Verdragen en het EU-acquis.
83. Er moet echter rekening worden gehouden met het feit dat de Commissie heeft voorgesteld het verdrag in het belang van de Unie te sluiten en dat de lidstaten volgens de rechtspraak van het Hof bijzondere positieve en negatieve verplichtingen hebben in een situatie waarin de Commissie bij de Raad voorstellen heeft ingediend die weliswaar niet zijn vastgesteld door de Raad, maar die toch het uitgangspunt vormen van een gezamenlijke actie van de EU, in overeenstemming met de in artikel 4, lid 3, VEU verankerde algemene verplichting tot loyale samenwerking.⁷²

⁷¹ Of eenparigheid van stemmen indien dat vereist is op grond van de toepasselijke materiële rechtsgrondslag.

⁷² Arrest Commissie/Zweden, C-246/07, reeds aangehaald, punten 73-74.

84. Indien het duidelijk zou worden dat de noodzakelijke steun in de Raad voor de vaststelling van een besluit overeenkomstig optie A of B niet zal worden bereikt⁷³, kan de rechtstoestand op de volgende manieren worden opgehelderd: ten eerste zou de Commissie haar voorstel kunnen intrekken; ten tweede zou de Raad kunnen overgaan tot een formele stemming, waaruit, indien de noodzakelijke steun niet wordt bereikt, zou blijken dat alle procedurele mogelijkheden om het voorgestelde besluit vast te stellen⁷⁴, zijn opgebruikt; of ten derde zou de Raad kunnen overgaan tot een indicatieve stemming op het niveau van het Coreper en nota nemen van het gebrek aan voldoende steun voor het Commissievoorstel door een verklaring voor de notulen goed te keuren waarin de Raad vaststelt dat de vereiste meerderheid niet is bereikt voor de vaststelling van het voorgestelde Raadsbesluit waarbij de lidstaten worden gemachtigd het IAO-verdrag in kwestie in het belang van de EU te bekrachtigen.⁷⁵
85. In dat geval blijven verschillende maatregelen op EU-niveau mogelijk om de lidstaten aan te moedigen het verdrag te bekrachtigen. De Commissie zou met name een aanbeveling over de bekrachtiging van dit verdrag kunnen aannemen, zoals in het verleden is gebeurd (bijvoorbeeld met betrekking tot IAO-Verdrag nr. 182 inzake de uitbanning van de ergste vormen van kinderarbeid).⁷⁶ Ook kunnen conclusies van de Raad worden overwogen waarin het belang van de bekrachtiging van het verdrag door de lidstaten wordt benadrukt.

⁷³ Arrest Weddellzee, gevoegde zaken C-626/15 en C-659/16, reeds aangehaald, punt 126. arrest OTIF, C-600/14, reeds aangehaald, punt 68; advies Verdrag van Istanbul, 1/19, reeds aangehaald, punt 250.

⁷⁴ Om over te kunnen gaan tot een formele stemming, moet het Europees Parlement het Raadsbesluit waarbij de lidstaten worden gemachtigd om in het belang van de EU te bekrachtigen, eerst goedkeuren.

⁷⁵ N.B. In eerdere vergelijkbare situaties werd het Commissievoorstel meestal afgewezen door middel van een nota van het Coreper waarin de Raad wordt aanbevolen niet voort te werken aan het Commissievoorstel (e.g. ST 13605/13, punt 23; ST 7409/14; ST 12706/16). Naar aanleiding van het advies over het Verdrag van Istanbul (1/19, reeds aangehaald) is het echter raadzaam deze praktijk stop te zetten en, in de plaats daarvan, een formele stemming te houden of een verklaring voor de notulen van de Raad aan te nemen waarin de afwezigheid van de vereiste gekwalificeerde meerderheid van stemmen wordt vastgesteld (zie ST 13411/21 voor een recent voorbeeld van de aanneming van een dergelijke verklaring).

⁷⁶ Aanbeveling 2000/581/EG van de Commissie van 15 september 2000 in verband met de ratificatie van Verdrag nr. 182 van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) van 17 juni 1999 betreffende het verbod op en de onmiddellijke actie voor de uitbanning van de ergste vormen van kinderarbeid (kennisgeving geschied onder nummer C(2000) 2674); PB L 243 van 28.9.2000, blz. 41.

V. CONCLUSIE

86. De Juridische Dienst van de Raad is van mening dat:

- a) het gehele IAO-verdrag onder gedeelde, niet-exclusieve bevoegdheid van de EU valt, en de Raad derhalve kan beslissen of en in welke mate de potentiële bevoegdheid van de EU wordt uitgeoefend;
- b) voor de bekrachtiging van het IAO-verdrag verschillende opties wettelijk mogelijk zijn, met name:
 - i) een overeenkomst die uitsluitend de EU betreft door middel van een bekrachtiging van het gehele verdrag in het belang van de EU door alle lidstaten;
 - ii) een gemengde overeenkomst door middel van een bekrachtiging van het IAO-verdrag door alle lidstaten, deels in het belang van de EU voor wat betreft de bevoegdheid van de EU, deels onder eigen nationale bevoegdheid. In dit geval moet de mate waarin de bevoegdheid van de EU wordt uitgeoefend, beter worden verduidelijkt in het besluit van de Raad; of
 - iii) een bekrachtiging zonder uitoefening van de bevoegdheid van de EU, waarbij het zou toekomen aan de lidstaten om een bekrachtiging van het IAO-verdrag te overwegen onder hun eigen nationale bevoegdheid.