

Vergaderjaar 2020–2021

21 501-02

Raad Algemene Zaken en Raad Buitenlandse Zaken

Nr. 2347

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 mei 2021

Met deze brief voldoet het kabinet aan de toezegging gedaan tijdens het Commissiedebat Raad Algemene Zaken van 15 april jl. (Kamerstuk 21 501-02, nr. 2322) om de Kamer te informeren over de mogelijkheden om binnen de EU over te gaan van unanimitéits- naar gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming, zonder verdragswijziging. Deze brief zal eerst ingaan op de juridische mogelijkheden die de EU-verdragen bieden om over te gaan van unanimitéit naar besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid. Vervolgens zal de brief ingaan op terreinen waarvoor de Europese Commissie voorstellen heeft gedaan om van unanimitéitsbesluitvorming over te gaan naar besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid (QMV). Dit betreft vier voorstellen aangaande: 1. het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid, 2. Belastingen, 3. Energie- en klimaatbeleid – fiscale regelgeving en 4. Sociaal Beleid en non-discriminatie.

Mogelijkheden die de EU-verdragen bieden om over te gaan van unanimitéit naar besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid

De EU-Verdragen (Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) of titel V Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU)) bevatten diverse mogelijkheden om unanimitéitsbesluitvorming in de Raad om te zetten in besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid. Deze zogenaamde *passerelles* kunnen worden onderscheiden in passerelles die algemeen van aard zijn en passerelles die zien op bepaalde beleids-terreinen. Op een bepaald beleidsterrein gerichte passerelles bevatten doorgaans een lichtere procedure dan de algemene passerellebepalingen. In alle gevallen vereist de gebruikmaking van een passerelle unanimitéit in de (Europese) Raad.

Specifieke passerelles

De specifieke passerelles zien op bepaalde beleidsterreinen zoals civiele onderdelen van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, aspecten van het familierecht met grensoverschrijdende gevolgen, bepaalde maatregelen op het terrein van sociale politiek, bepaalde maatregelen op het terrein van milieu, het meerjarig financieel kader en nauwere samenwerking. Hieronder zullen voornoemde passerelles nader worden beschreven.

Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (artikel 31, lid 3 VEU)

De Europese Raad kan met unanimiteit bij besluit bepalen dat de Raad in bepaalde gevallen in het kader van het GBVB met gekwalificeerde meerderheid van stemmen besluit. Dit geldt niet voor besluiten die gevolgen hebben op militair of defensiegebied.

Familierecht met grensoverschrijdende gevolgen (artikel 81, lid 3 VWEU)

De Raad kan, op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement, met unanimiteit bij besluit vaststellen ten aanzien van welke aspecten van het familierecht met grensoverschrijdende gevolgen handelingen volgens de gewone wetgevingsprocedure kunnen worden vastgesteld. Het voorstel van de Commissie wordt aan de nationale parlementen toegezonden. Indien binnen een termijn van zes maanden na die toezending door een nationaal parlement bezwaar wordt aangetekend, is het besluit niet vastgesteld. Indien geen bezwaar wordt aangetekend, kan de Raad het besluit vaststellen.

Bepaalde maatregelen op het terrein van sociale politiek (artikel 153, lid 2 VWEU)

De Raad kan, op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement, met unanimiteit besluiten de gewone wetgevingsprocedure¹ van toepassing te verklaren op minimumvoorschriften die betrekking hebben op

- de bescherming van de werknemers bij beëindiging van de arbeidsovereenkomst;
- de vertegenwoordiging en collectieve verdediging van de belangen van werknemers en werkgevers, met inbegrip van de medezeggenschap, voor zover dit niet betrekking heeft op de beloning, het recht van vereniging, het stakingsrecht of het recht tot uitsluiting;
- de werkgelegenheidsvoorwaarden voor onderdanen van derde landen die op wettige wijze op het grondgebied van de Unie verblijven.

Voor de overige maatregelen op grond van artikel 153, lid 2, VWEU geldt, met uitzondering van de sociale zekerheid en de sociale bescherming van de werknemers, reeds de gewone wetgevingsprocedure.

Bepaalde maatregelen op het terrein van milieu (artikel 192, lid 2, VWEU)

De Raad kan, op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, met unanimiteit de gewone wetgevingsprocedure van toepassing verklaren op

¹ De gewone wetgevingsprocedure behelst volgens artikel 289 VWEU de vaststelling van een verordening, een richtlijn of een besluit, door het Europees Parlement en de Raad tezamen, op voorstel van de Commissie. Deze procedure wordt beschreven in artikel 294 VWEU. De Raad besluit in die procedure met gekwalificeerde meerderheid van stemmen.

- milieumaatregelen van in hoofdzaak fiscale aard,
- milieumaatregelen die van invloed zijn op:
 - o de ruimtelijke ordening;
 - o het kwantitatieve waterbeheer, of die rechtstreeks dan wel zijdelings betrekking hebben op de beschikbaarheid van de watervoorraden;
 - o de bodembestemming, met uitzondering van het afvalstoffenbeheer;
- milieumaatregelen die van aanzienlijke invloed zijn op de keuze van een lidstaat tussen verschillende energiebronnen en de algemene structuur van zijn energievoorziening.

Voor overige milieumaatregelen geldt op grond van artikel 192, lid 1 VWEU reeds de gewone wetgevingsprocedure.

Meerjarig financieel kader

Artikel 312, lid 2, tweede alinea, VWEU bepaalt dat de Europese Raad met unanimiteit een besluit kan vaststellen op grond waarvan de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen kan besluiten bij de vaststelling van het meerjarig financieel kader.

Bij het Verdrag van Lissabon heeft Nederland een verklaring (nr. 59) afgelegd dat Nederland zal instemmen met zo'n besluit, zodra een herziening van het Eigenmiddelenbesluit Nederland een bevredigende oplossing heeft geboden voor zijn buitensporige negatieve nettobetalingsspositie ten opzichte van de begroting van de Unie. Deze verklaring heeft de regering destijds afgelegd om te allen tijde een ultiem controlemiddel in handen te hebben met betrekking tot de mogelijke afdrachten aan de Unie².

Algemene passerelles (artikel 48, lid 7 VEU)

Indien het VWEU of titel V VEU (algemene bepalingen betreffende het extern optreden van de Unie en specifieke bepalingen betreffende het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid) voorschrijft dat de Raad op een bepaald gebied of in een bepaald geval met unanimiteit besluit, kan de Europese Raad met unanimiteit bij besluit bepalen dat de Raad op dat gebied of in dat geval met gekwalificeerde meerderheid van stemmen besluit. Dit geldt niet voor besluiten die gevolgen hebben op militair of defensiegebied.

Indien het VWEU voorschrijft dat wetgevingshandelingen door de Raad volgens een bijzondere wetgevingsprocedure worden vastgesteld, kan de Europese Raad met unanimiteit bij besluit bepalen dat die wetgevingshandelingen volgens de gewone wetgevingsprocedure worden vastgesteld.

Ieder initiatief van de Europese Raad voor het gebruik van een van deze twee passerelles wordt aan de nationale parlementen toegezonden. Indien binnen een termijn van zes maanden na die toezending door een nationaal parlement bezwaar wordt aangetekend³, is het bedoelde besluit niet vastgesteld. Indien geen bezwaar wordt aangetekend, kan de Europese Raad dat besluit vaststellen.

De Europese Raad besluit na goedkeuring door het Europees Parlement. Het EP besluit bij meerderheid van zijn leden.

In artikel 353 VWEU wordt bepaald dat deze algemene passerelle niet kan worden toegepast op

² Kamerstuk 31 384, nr. 3.

³ In Nederland kunnen dus de Eerste en de Tweede Kamer bezwaar aantekenen.

- het Eigenmiddelenbesluit en de daarop betrekking hebbende uitvoeringsmaatregelen (artikel 311, derde en vierde alinea, VWEU)
- het meerjarig financieel kader (artikel 312, lid 2, eerste alinea, VWEU ⁴)
- de flexibiliteitsclausule (artikel 352 VWEU), en
- artikel 354 VWEU⁵.

Het ligt voor de hand dat de algemene passerelles pas in beeld komen als specifieke passerelles geen uitkomst bieden.

Commissievoorstellen om over te gaan van unanimitets- naar gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming

Hieronder volgt een korte toelichting op de beleidsterreinen waarop de Commissie reeds voorstellen deed om frequenter gebruik te maken van QMV. Uw Kamer ontving BNC-fiches in reactie op de mededelingen. Het betreffen vier voorstellen aangaande: 1. het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid, 2. Belastingen, 3. Energie- en klimaatbeleid – fiscale regelgeving en 4. Sociaal Beleid en non-discriminatie.

Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid

Het GBVB wordt vastgesteld door de Europese Raad en de Raad van de Europese Unie in juridisch bindende besluiten en in politieke instrumenten zoals conclusies en verklaringen. De juridisch bindende besluiten worden met eenparigheid van stemmen (unanimiteit) vastgesteld, tenzij in artikel 31, lid 2 van het EU-Verdrag anders is bepaald of gebruik wordt gemaakt van de «passerelle»-bepalingen zoals hierboven beschreven.

Zoals bij uw Kamer bekend bracht de Commissie op 12 september 2018 de mededeling uit over efficiëntere besluitvorming in het GBVB. Daarover ontving uw Kamer op 19 oktober 2018 een BNC-fiche.⁶ In de mededeling doet de Commissie onder andere het voorstel om regelmatig gebruik te maken van de passerelle-clausule van artikel 31, lid 3 VEU bij 1) EU-standpunten over mensenrechten in multilaterale fora, 2) goedkeuring en wijziging van de sanctiestelsels van de EU, en 3) Civiele missies in het kader van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid. Voor deze deelreinen geldt dat de EU en de lidstaten gezamenlijk bevoegd zijn om extern op te treden. Het kabinet informeerde uw Kamer een positieve grondhouding te hebben ten aanzien van gebruik van QMV op de eerste twee van voornoemde beleidsterreinen.

Sindsdien maakt het kabinet zich in EU-verband en in directe contacten met Europese collega's hard voor frequenter gebruik van QMV op de deelreinen sancties en mensenrechtenverklaringen, voor zover die verklaringen in formele standpuntbepalingen worden vastgelegd. Niet-bindende EU-standpunten over bijvoorbeeld mensenrechten worden vastgesteld via zogenoemde atypische handelingen (bijvoorbeeld via Raadsconclusies), waarin niet is voorzien in de Verdragen. Deze atypische handelingen zijn geen rechtshandelingen van de Raad in de zin van de Verdragen en zijn dus niet onderworpen aan de procedurevoorschriften in de Verdragen. Besluitvorming geschiedt in die gevallen met consensus.

⁴ Deze bepaling bevat in lid 2, tweede alinea, wel een specifieke passerelle zoals hierboven beschreven.

⁵ Dit is een redactiefout die het gevolg is van de omzetting van de Grondwet voor Europa in het Verdrag van Lissabon. Daardoor bevat artikel 354 VWEU geen verwijzing naar unanimiteit of een bijzondere wetgevingsprocedure. Bedoeld is waarschijnlijk artikel 7 lid 2 VEU. Echter, in dat artikel besluit de Europese Raad en artikel 48 lid 7 heeft enkel betrekking op besluiten van de Raad.

⁶ Kamerstuk 22 112, nr. 2714.

Het kabinet hecht eraan dat de EU nadrukkelijker haar geopolitieke verantwoordelijkheid neemt. Om dat te kunnen doen is het onder andere zaak dat de EU snel en scherp weet te reageren op misstanden zoals mensenrechtenschendingen. Belangrijke instrumenten om dergelijke misstanden tegen te gaan, zijn verklaringen in multilateraal verband en sancties. Te vaak wordt op deze deelgebieden een voortvarende EU-koers geblokkeerd door een individuele lidstaat. Daar kan verandering in worden aangebracht door vaker gebruik te maken van QMV. Ook bij gebruik van QMV behoudt Nederland zijn stem. Het kabinet schat in dat bij gebruik van QMV frequenter besluiten worden genomen die in lijn zijn met Nederlandse beleidslijnen omdat Nederland in discussies over mensenrechtenverklaringen en sancties bijna altijd onderdeel is van de meerderheid. Bovendien kan een lid van de Raad verklaren om vitale, nader genoemde, redenen van nationaal beleid zich te willen verzetten tegen de aanneming van een besluit via gekwalificeerde meerderheid. In dat geval wordt niet tot stemming overgegaan. De Hoge Vertegenwoordiger bemiddelt. Als dat niet tot resultaat leidt, kan de Raad verlangen dat de aangelegenheid wordt voorgelegd aan de Europese Raad, die met eenparigheid van stemmen een besluit vaststelt

Belastingen

Op 15 januari 2019 publiceerde de Commissie haar mededeling «Naar een meer efficiënte en democratische besluitvorming in EU-belastingzaken». Op 19 februari 2019 ontving uw Kamer hierover een BNC-fiche.⁷ De Commissie nodigt de Europese Raad uit om via een passerellebepaling, artikel 48, zevende lid, van het VEU, besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid te introduceren bij fiscale dossiers. Lidstaten moeten hier unaniem mee instemmen. De Commissie heeft vier verschillende type maatregelen geïdentificeerd waarbij zij stap voor stap besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid wil introduceren:

Stap 1: maatregelen die geen impact hebben op de belastinggrondslag, bevoegdheden of tarieven van de lidstaten of waarover de lidstaten volgens de Commissie eensgezind zijn. Dit zijn bijvoorbeeld administratieve maatregelen die onderlinge samenwerking bevorderen op het gebied van belastingontwijking en -ontduiking, en fraudebestrijding. Ook maatregelen waarover op OESO-niveau al overeenstemming is bereikt schaaft de Commissie hieronder.

Stap 2: maatregelen die fiscaal van aard zijn, maar die primair bedoeld zijn om andere doelstellingen te realiseren, zoals milieudoelstellingen die bijvoorbeeld gericht zijn op het tegengaan van klimaatveranderingen, of maatregelen die gericht zijn op het verbeteren van de volksgezondheid.

Stap 3: maatregelen ten behoeve van het moderniseren van EU-regels die al grotendeels geharmoniseerd zijn. De Commissie noemt als voorbeeld het definitieve btw-systeem en de modernisering van de alcohol- en tabaksaccijnsrichtlijn. Snellere besluitvorming bij wijzigingen van deze EU-regels helpt lidstaten om bij te blijven met de laatste technologische ontwikkelingen.

Stap 4: overige maatregelen die betrekking hebben op grote belastingprojecten die volgens de Commissie nodig zijn voor de vervolmaking van de interne markt. Voorbeelden zijn de *Common Consolidated Corporate Tax Base* (CCCTB) en een nieuw belastingstelsel voor de digitale economie.

⁷ Kamerstuk 22 112, nr. 2772.

De Commissie vraagt de Europese Raad om spoedig met unanimititeit een besluit te nemen over de Commissie introductie van besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid als beschreven in de stappen 1 en 2 door de passerellebepaling van artikel 48, lid 7 VEU, te gebruiken. Ook wil de Commissie dat lidstaten in een later stadium besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid overwegen bij de stappen 3 en 4. De Commissie zou graag zien dat besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid bij de stappen 1 tot en met 4 eind 2025 gerealiseerd zijn.

Belastingheffing is essentieel voor een soevereine staat. Belastingheffing is ook essentieel voor een goed werkende maatschappij; het is de primaire inkomensbron voor overheden en garandeert dat politieke besluiten kunnen worden uitgevoerd. Naast deze budgettaire functie van fiscale maatregelen, worden de maatregelen ook gebruikt als sturingsinstrument van overheidsbeleid. Om deze reden is, met name op het gebied van directe belastingen, sprake van een beperkte mate van fiscale harmonisatie in de EU. Bovendien dienen lidstaten unaniem in te stemmen met een belastingvoorstel. Andersom geredeneerd: elke lidstaat kan een fiscaal voorstel tegenhouden om zijn eigen inkomsten te beschermen. Beslissingsbevoegdheid over eigen fiscale regelgeving is daarom voor het kabinet essentieel.

Nederland heeft de afgelopen jaren ingestemd met tal van voorstellen op het terrein van belastingheffing. Op het gebied van directe belastingen zijn voornamelijk voorstellen om belastingontwijking en -ontduiking te bestrijden, aangenomen. Nederland heeft zich hier ook – met succes – voor ingespannen tijdens het Nederlandse voorzitterschap van de Raad in 2016. Daarnaast zijn veel voorstellen aangenomen op het gebied van indirecte belastingen. Bijvoorbeeld voorstellen waarmee het bestaande btw-systeem is gemoderniseerd en fraudebestendiger is gemaakt. Ook bij deze voorstellen heeft het kabinet zich positief opgesteld. Ten aanzien van voorstellen die meer ingrijpend en fundamenteeler zijn, zoals de CCCTB en het definitieve btw-systeem, heeft het kabinet een meer genuanceerde visie.

De Tweede Kamer heeft op 8 december 2018 een motie⁸ aangenomen, waarbij de regering wordt verzocht kenbaar te maken dat het afstappen van unanimititeit bij onder andere belastingheffing wat het kabinet betreft onbespreekbaar is.

Verder heeft de Tweede Kamer op 20 februari 2020 de motie van de leden Leijten en Lodders⁹, aangenomen en op 30 september 2020 de motie van de leden Omtzigt en Bosman¹⁰ met dezelfde strekking.

Ten slotte, blijkt uit de verschillende debatten die over QMV besluitvorming voor fiscale onderwerpen in Brussel zijn gevoerd, dat de Raad intern verdeeld is over dit voorstel.

Energie- en klimaatbeleid – fiscale regelgeving

Op 9 april 2019 publiceerde de Commissie haar mededeling «Naar een efficiëntere en meer democratische besluitvorming voor het energie- en klimaatbeleid van de EU». Op 24 mei 2019 ontving uw Kamer hierover een BNC-fiche.¹¹ Het voorstel bevat een herhaling van de eerdere oproep om voor fiscale dossiers, om met gebruik van de algemene passerellebepaling (art. 48, lid 7 VEU) over te gaan naar besluitvorming met QMV,

⁸ Kamerstuk 21 501-02, nr. 1920.

⁹ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1653.

¹⁰ Kamerstuk 21 501-20, nr. 1599.

¹¹ Kamerstuk 22 112, nr. 2811.

door de toepasselijke besluitvormingsprocedure aan te passen, waardoor de rol van het Europees Parlement van raadpleging naar medebeslissing verandert. Daarbij roept de Commissie, als alternatief ook op de specifieke passerellebepaling (art. 192, lid 2 VWEU) voor fiscale aangelegenheden op milieugebied te gebruiken.

In het Regeerakkoord van 2017 (Bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 35) en in het kader van de onderhandelingen over het Klimaatakkoord is aangegeven dat bepaalde (fiscale) milieumaatregelen bij voorkeur in Europees verband kunnen plaatsvinden, zoals de invoering van een vliegbelasting en een minimum CO₂-prijs in aanvulling op het ETS (Europese Emissions Trading System). Daarbij ziet het kabinet dat een modernisering van de energiebelastingrichtlijn uit 2003 op zijn plaats kan zijn. Echter, voor het kabinet is beslissingsbevoegdheid over eigen fiscale regelgeving essentieel.¹² Er zijn veel voorstellen aangenomen op het gebied van (in)directe belastingen, waar besluitvorming op basis van unanimitéit geldt, zoals voorstellen waarmee het bestaande btw-systeem is gemoderniseerd en fraudebestendiger is gemaakt. Nederland heeft dan ook in Europees verband de afgelopen jaren ingestemd met tal van dergelijke voorstellen. De Tweede Kamer heeft in 2019 in dit kader bovendien een motie aangenomen, waarbij zij de regering verzoekt kenbaar te maken dat afstappen van besluitvorming bij unanimitéit, al dan niet op delen van het gebied van belastingheffing en sociaal beleid, wat het kabinet betreft onbespreekbaar is.¹³

Sociaal Beleid en non-discriminatie

Op 16 april 2019 publiceerde de Commissie haar mededeling «Voor meer efficiënte besluitvorming in het sociaal domein: identificatie van terreinen waarop met gekwalificeerde meerderheid besloten kan worden». Op 19 mei 2019 ontving uw Kamer hierover een BNC-fiche.¹⁴

In het sociale domein vindt besluitvorming overwegend plaats op basis van gekwalificeerde meerderheid. Op de vier hiervoor vermelde terreinen wordt met unanimitéit besloten. Dat geldt ook voor artikel 19 VWEU inzake non-discriminatie. Per onderwerp heeft de Commissie in haar mededeling beoordeeld of het noodzakelijk is om af te stappen van unanimitéit.

De Commissie gaf in haar mededeling aan dat sociale zekerheid en sociale bescherming een zaak is voor de lidstaten, vanwege het stevig nationale karakter van deze stelsels. Tegelijkertijd gaf zij aan dat de veranderingen op de arbeidsmarkt (bijvoorbeeld demografische en technologische) ervoor zorgen dat de sociale bescherming van werkenden hoog op de agenda van de EU moet blijven. In 2018 is een aanbeveling aangenomen die ziet op de toegang tot sociale bescherming van werknemers en zelfstandigen door middel van unanimitéit.¹⁵ Hoewel de Commissie eerst wil bezien of het aannemen van deze aanbeveling de situatie voor werknemers en zelfstandigen zal verbeteren, geeft zij aan dat het onderhandelingsproces moeizaam verliep. Om dit in de toekomst te voorkomen en snellere besluitvorming te bespoedigen stelde zij voor in de mededeling om te overwegen om over aanbevelingen op het terrein van sociale zekerheid en sociale bescherming van werknemers in de toekomst met gekwalificeerde meerderheid te besluiten. Dit wil zij doen door gebruik te maken van de algemene passerelle clausule van artikel 48 lid, 7 VEU.

¹² Kamerstuk 22 112, nr. 2772.

¹³ Kamerstuk 21 501-02, nr. 1920.

¹⁴ Kamerstuk 22 112, nr. 2800.

¹⁵ Kamerstuk 22 112, nr. 2800.

De Commissie gaf in de mededeling verder aan geen noodzaak te zien om af te stappen van unanimititeit op de volgende drie gebieden:

1. De bescherming van de werknemers bij beëindiging van de arbeids-overeenkomst (artikel 153, lid 1, onder d VWEU);
2. De vertegenwoordiging en collectieve verdediging van de belangen van werknemers en werkgevers, met inbegrip van de medezeggenschap, onder voorbehoud van lid 5 (artikel 153, lid 1, onder f VWEU);
3. De werkgelegenheidsvoorwaarden voor onderdanen van derde landen die op wettige wijze op het grondgebied van de Unie verblijven (artikel 153, lid 1, onder g VWEU).

Zoals aangegeven in het BNC-fiche onderschrijft het kabinet de conclusie van de Commissie dat er geen noodzaak bestaat om af te stappen van unanimititeit op de onderwerpen ontslagrecht, medezeggenschap en het beleid op derdelanders. Voor de grondhouding van het kabinet ten aanzien van de sociale dimensie van de EU in algemene zin verwijst ik tevens naar de brief van 24 mei 2019 over de toekomst van de sociale dimensie van de EU (Kamerstuk 21 501-31, nr. 527).

Zoals de Commissie zelf schetst zijn de sociale zekerheid en de sociale bescherming van werknemers sterk gelieerd aan nationale economische, belasting en inkomstdistributiemodellen. Er bestaan grote verschillen in economische structuur en ontwikkeling alsmede vormgeving van de sociale stelsels. Voor lidstaten kunnen aanbevelingen over de nationale sociale zekerheid en sociale bescherming namelijk verstrekkend zijn en gevolgen hebben voor het dagelijks leven van mensen en de inrichting van het nationaal sociaaleconomisch stelsel. Dit rechtvaardigt wat het kabinet betreft het behoud van besluitvorming met unanimititeit en niet zoals de Commissie stelt door middel van QMV. Overigens is de wijze van besluitvorming op bovengenoemde terreinen na de mededeling van de Commissie ongewijzigd gebleven.

Toepassen passerelle op het onderwerp Non-discriminatie (artikel 19, lid 1 VWEU)

Het principe van gelijke behandeling is één van de fundamentele waarden van de Europese Unie. Er bestaat reeds brede EU-wetgeving die gelijke behandeling van personen moet waarborgen.¹⁶ Binnen het sociaal domein is het principe van non-discriminatie al goed geregeld. Sinds 2008 wordt in EU-verband een richtlijnvoorstel besproken voor gelijke behandeling van personen ongeacht godsdienst of levensovertuiging, handicap, leeftijd of seksuele gerichtheid buiten het terrein van de arbeid.¹⁷ Dit richtlijnvoorstel wordt beschouwd als het sluitstuk van de EU-wetgeving op het gebied van gelijke behandeling, maar wordt al jaren geblokkeerd omdat de vereiste unanimititeit niet haalbaar is. Dit heeft mede tot gevolg dat de EU-wetgeving op het terrein van gelijke behandeling niet compleet is, waardoor dit in de lidstaten verschillend is geregeld. De Commissie geeft in de hiervoor gemelde mededeling in overweging om bij de toepassing van artikel 19 VWEU in de nabije toekomst af te stappen van besluitvorming op grond van unanimititeit door gebruik te maken van de algemene passerellebepaling van artikel 48, lid 7 VEU.

Het voorstel om deze passerelle toe te passen op non-discriminatie-initiatieven verschilt van het voorstel voor de passerelle voor sociaal beleid. Het begrip non-discriminatie is een horizontaler begrip dat breder is dan alleen sociaal beleid, maar ook raakt aan fundamentele rechten van burgers. Ten aanzien van het richtlijnvoorstel gelijke behandeling buiten de arbeid geldt voor het kabinet het volgende. Het kabinet vindt deze

¹⁶ Kamerstuk 22 112, nr. 2800.

¹⁷ <https://eur-lex.europa.eu/procedure/NL/197196>.

richtlijn belangrijk en betreurt dat, ondanks alle inspanningen, het niet mogelijk is daarover overeenstemming te bereiken. Het ligt niet in de lijn der verwachtingen dat de lidstaten die de richtlijn op dit moment blokkeren, voorstander zouden zijn van toepassing van de passerelle. Daarmee lijkt het voorstel van de Commissie bij voorbaat weinig tot geen kans van slagen te hebben.

Verder is het niet duidelijk wat de volledige reikwijdte is van het voorstel dat de Commissie doet in de mededeling. In de mededeling wordt niet alleen bedoeld op QMV voor het richtlijnvoorstel gelijke behandeling buiten de arbeid, maar stelt de Commissie voor om de passerelle toe te passen voor *equal protection against discrimination*. Hierbij stelt de Commissie nadrukkelijk dat het gaat om gebruikmaking van de passerelle voor de fundamentele waarde van gelijkheid (waarbij ze verwijst naar artikel 2 VEU, waar het beginsel van non-discriminatie is vastgelegd), wat raakt aan de bredere inzet op het terrein van Uniewaarden. Dat maakt dat de voorgestelde toepassing van de passerelle mogelijk horizontaal en fundamenteel is. Dat vergt nadere doordenking, waar gelet op de aard van de mededeling ook de ruimte voor aanwezig is.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok