

Vergaderjaar 2018–2019

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2800

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 mei 2019

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij twee fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling Vertrouwen kweken in de mensgerichte kunstmatige Intelligentie (Kamerstuk 22 112, nr. 2799)

Fiche: Mededeling voor meer efficiënte besluitvorming in het sociaal domein

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

Fiche: Mededeling voor meer efficiënte besluitvorming in het sociaal domein

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad voor meer efficiënte besluitvorming in het sociaal domein: identificatie van terreinen waarop met gekwalificeerde meerderheid besloten kan worden.
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
16 april 2019
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2019) 186/2
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/nl/TXT/?uri=CELEX:52019DC0186>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Werkgelegenheid, Sociaal beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in nauwe samenwerking met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

2. Essentie voorstel

De mededeling is onderdeel van het pakket waarmee de Europese Commissie (hierna: de Commissie) het debat wil openen over efficiëntere besluitvorming op cruciale thema's.¹ De mededeling beschrijft mogelijkheden om af te stappen van unanimitéit binnen het sociaal domein en op het terrein van het (brede) beginsel van non-discriminatie. In de mededeling heeft de Commissie bekeken op welke dossiers in het sociaal domein waarover op dit moment nog met unanimitéit beslist wordt, het toegevoegde waarde zou hebben om af te stappen van besluitvorming met unanimitéit. Dat zou betekenen dat lidstaten kunnen kiezen om op die terreinen in zijn geheel of in specifieke gevallen voortaan met gekwalificeerde meerderheid (hierna QMV) te besluiten. De Commissie stelt dat dit noodzakelijk is om lacunes op het gebied van bescherming weg te werken, gelijke tred te houden met de veranderende sociale uitdagingen, compromisbereidheid te bevorderen en nauwere betrokkenheid van het Europees Parlement te bewerkstelligen. De mededeling geeft een beoordeling op een vijftal inhoudelijke concrete deel terreinen en de procedurele kant van het gebruik van de zogenaamde passerelle-bepaling uit de EU-verdragen om het voorgestelde te bewerkstelligen.²

Procedurele kant van het voorstel:

Een verdragswijziging is niet nodig om de mededeling uit te kunnen voeren, dit kan via de «activering» door de Europese Raad van een van de passerelle-bepalingen die volgens de EU-verdragen in het sociaal beleid

¹ Over de mededelingen op het terrein van buitenlandbeleid (Kamerstuk 22 112, nr. 2714) en belastingen (Kamerstuk 22 112, nr. 2771) heeft u reeds BNC-fiches ontvangen. Een BNC-fiche over het thema energie en klimaat zal uw Kamer spoedig ontvangen.

² Met een passerelle-bepaling kan de besluitvormingsprocedure die geldt voor een specifiek beleidsterrein of geval worden aangepast.

en op het principe van non-discriminatie van toepassing zijn. De Commissie stelt in de mededeling voor om hiertoe gebruik te maken van de passerelle-bepaling van artikel 48, zevende lid, Verdrag betreffende de Europese Unie (hierna: VEU).

Artikel 48, zevende lid, VEU, bevat een algemene passerelle-bepaling. Op grond van deze bepaling kan de Europese Raad met eenparigheid van stemmen besluiten dat maatregelen of gevallen op het terrein van sociaal beleid of het principe van non-discriminatie, waarover tot dan toe met eenparigheid werd besloten, door de Raad met gekwalificeerde meerderheid worden vastgesteld. Deze bepaling kent twee opties. De eerste optie ziet enkel op het gebruik van de passerelle om *besluitvorming* in de Raad aan te passen van eenparigheid naar QMV (artikel 48, zevende lid, eerste alinea, VEU). De tweede optie ziet op de mogelijkheid om de toepasselijke *besluitvormingsprocedure* aan te passen, van een bijzondere wetgevingsprocedure naar een gewone wetgevingsprocedure (artikel 48, zevende lid, tweede alinea, VEU). Vervolgens moet zo'n besluit van de Europese Raad aan de nationale parlementen worden toegezonden. De parlementen hebben dan zes maanden de tijd om bezwaar aan te tekenen. Indien één nationaal parlement bezwaar aantekent, is het besluit niet vastgesteld. Indien geen bezwaar wordt aangetekend door de parlementen, kan de Europese Raad vervolgens het besluit vaststellen waarbij de Raad gemachtigd wordt met gekwalificeerde meerderheid van stemmen te besluiten. De Europese Raad beslist hierover met eenparigheid van stemmen, na goedkeuring door het Europees Parlement.

Uit de mededeling blijkt dat de Commissie voorstelt om voor het onderwerp non-discriminatie de tweede alinea van de bepaling te gebruiken. Hierdoor zou dit onderwerp onder de gewone wetgevingsprocedure vallen waardoor het Europees Parlement tevens wetgever wordt. Voor het onderwerp sociale zekerheid en sociale bescherming (één van de vier deelterreinen binnen het sociaal domein) stelt de Commissie voor om de eerste alinea van de bepaling te gebruiken. Hierdoor zou er enkel de besluitvormingsprocedure in de Raad worden aangepast van unanimiteit naar QMV.

Inhoudelijke kant van het voorstel:

Besluitvorming in het sociale domein gebeurt op dit moment al op bijna alle deelterreinen op basis van gekwalificeerde meerderheid. Op dit moment wordt nog over vier onderwerpen met unanimiteit besloten. Daarnaast wordt over art. 19 VWEU (Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) (non-discriminatie), op dit moment ook nog met unanimiteit gestemd. Per onderwerp heeft de Commissie beoordeeld of het op dit moment noodzakelijk is om af te stappen van unanimiteit.

Toepassen van de passerelle op het onderwerp sociale zekerheid en de sociale bescherming van de werknemers (art. 153, eerste lid, onder c VWEU);

De Commissie geeft aan dat sociale zekerheid en sociale bescherming een zaak is voor de lidstaten, vanwege het stevig nationale karakter van deze stelsels. Tegelijkertijd geeft zij aan dat de veranderingen op de arbeidsmarkt (bv. demografische en technologische) ervoor zorgen dat de sociale bescherming van werkenden hoog op de agenda van de EU moet blijven. Recent is een aanbeveling op de sociale bescherming van werknemers en

zelfstandigen aangenomen d.m.v. unanimiteit.³ 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 stelt zij voor in de toekomst te overwegen om over aanbevelingen op het terrein van sociale zekerheid en sociale bescherming van werknemers met gekwalificeerde meerderheid te besluiten. Dit wil zij doen door gebruik te maken van de algemene passerelle clausule van artikel 48 lid 7 VEU.

De Commissie geeft verder aan op dit moment geen noodzaak te zien om af te stappen van unanimiteit op de volgende onderwerpen:

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

Toepassen passerelle op het onderwerp Non-discriminatie (art. 19, eerste lid 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.⁴ Binnen het sociaal domein is het principe van non-discriminatie al goed geregeld. In een recente uitgave van de Eurobarometer is gemeten dat nog 12% van de EU-burgers zich rekent tot een gediscrimineerde groep. Een op de vijf personen heeft persoonlijke ervaring met discriminatie.⁵ 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.⁶ Dit richtlijnvoorstel wordt beschouwd als het sluitstuk van de EU-gelijkebehandelingswetgeving, maar ligt al jaren geblokkeerd vanwege het feit dat de voor besluitvorming benodigde unanimiteit niet haalbaar is. Het ontbreken van unanimiteit heeft mede tot gevolg dat de EU-wetgeving betreffende de systematiek en mate van rechtsbescherming tegen discriminatie niet compleet is, hetgeen ertoe heeft geleid dat dit in de lidstaten verschillend is geregeld.⁷ Om gelijke bescherming van alle categorieën van personen tegen discriminatie te kunnen waarborgen, geeft de Commissie in overweging om bij de toepassing van art. 19 VWEU in de nabije toekomst af te stappen van besluitvorming op grond van unanimiteit door gebruik te maken van de algemene passerelle-bepaling van artikel 48 lid 7 VEU (een beschrijving van deze clausule vindt u verderop).

³ Aanbeveling van de Raad van 13 maart 2018 met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen, COM (2018) 132.

⁴ Richtlijn 2000/43/EG houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming en Richtlijn 2000/78/EG tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep.

⁵ Eurobarometer 437, Discriminatie in de EU in 2015.

⁶ Voorstel voor een Richtlijn 2004/113/EC, over de toepassing van gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten buiten de arbeidsmarkt.

⁷ Europese Parlementaire Onderzoeksdienst, Equality and the Fight against Racism and Xenophobia, maart 2018.

Het voorstel om de passerelle toe te passen non-discriminatie 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.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Sociaal beleid

Lidstaten zijn in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor goed functionerende arbeidsmarkten en effectief sociaal beleid, maar de positieve en negatieve grensoverschrijdende effecten van dit beleid maken coördinatie wenselijk. Europa coördineert en vult het nationale beleid aan, maar dit laat onverlet het recht van de lidstaten hun eigen arbeidsmarkt en sociale zekerheid (inclusief het financiële evenwicht daarvan) zelf vorm te geven. Het kabinet ziet graag dat de Commissie de lidstaten helpt bij de toepassing van de beginselen van de Europese Pijler voor Sociale Rechten, op basis van de huidige verdeling van bevoegdheden tussen de EU en de lidstaten en de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit.

Nederland is het met de Commissie eens dat EU-actie een springplank kan zijn voor verdere nationale hervormingen en dat dit een opwaartse sociaaleconomische convergentie naar betere levens- en arbeidsomstandigheden kan bevorderen. Door EU-actie kan een gelijke vooruitgang tussen lidstaten worden bevorderd. Dit zal vervolgens de sociale samenhang in de Unie bevorderen.

Belangrijk is daarbij wel te constateren dat de bescherming van werknemers in de lidstaten verschillend geregeld is en dat dit, gezien de verschillen tussen lidstaten in economische structuur en ontwikkeling alsmede vormgeving van de sociale stelsels, ook noodzakelijkerwijs zo moet zijn. Hierbij wijst het kabinet erop dat de bevoegdheid van de Unie met betrekking tot sociale bescherming en sociale zekerheid met name ziet op het aanvullen en het ondersteunen van het optreden van de lidstaten. Het beleid op deze terreinen blijft dus in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van de lidstaten.

Verder is een motie van de Tweede Kamer, aangenomen op 8 november jl. van belang. Daarin is de regering verzocht kenbaar te maken dat het afstappen van unanimitéit bij onder andere sociaal beleid wat Nederland betreft onbespreekbaar is.⁸ Dit BNC-fiche geeft met de paragrafen over het sociaal domein uitvoering aan deze motie.

Non-discriminatie

Nederland hecht grote waarde aan de bescherming van fundamentele rechten, waaronder het recht op gelijke behandeling, en heeft dan ook een positieve grondhouding ten aanzien van het aanhangige richtlijnvoorstel op dit gebied. In Nederland zijn sinds de ratificatie van het VN-verdrag Handicap (UNCRPD) in 2016 nagenoeg alle onderwerpen van het richtlijnvoorstel al op nationaal niveau geregeld. Nederland wil de aanhangige richtlijnvoorstel daarom zo veel mogelijk laten aansluiten op de nationale beleidskeuzen en, daar waar dat niet mogelijk is, voldoende ruimte creëren voor lidstaten om eigen afwegingen te maken bij de wijze waarop de verplichtingen uit de richtlijn worden geïmplementeerd.

⁸ Kamerstuk 21 501-02, nr. 1920.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Algemeen

Nederland deelt de mening van de Commissie dat er in algemene zin op deelterreinen goede redenen kunnen zijn om af te stappen van unanimititeit. De discussie moet wat het kabinet betreft echter gefocust worden op de inhoudelijke beoordeling per deelterrein, waarbij ook gekeken moet worden waarom in het verleden gekozen is voor behoud van besluitvorming op basis van unanimititeit. De aard van een deelterrein bepaalt mede de vorm en wijze waarop besluitvorming inrichting dient te krijgen.

Sociaal beleid

Nederland herkent de uitdagingen die de Commissie schetst. In de afgelopen jaren heeft het kabinet daarom ook vele voorstellen van de Commissie op sociaal terrein gesteund. Daarbij constateert het kabinet dat de mogelijkheden om initiatieven binnen het sociaal domein te ontplooiën al zeer groot zijn, gelet op het feit dat er slechts op vier beleidsterreinen of onderdelen daarvan nog niet met QMV gestemd wordt. Het kabinet onderschrijft 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.

Het kabinet deelt verder de mening van de Commissie dat nationale stelsels in de aankomende jaren aan verandering onderhevig kunnen zijn en zich moeten aanpassen aan nieuwe realiteiten. Voor het kabinet is het daarom vooral belangrijk dat lidstaten haar burgers voldoende bescherming bieden, en dat de regels die daar nationaal voor gelden niet worden ontdoken om daarmee op de interne markt onrechtmatig voordeel te verkrijgen. De coördinatie op dit gebied moet dus ook op EU-niveau plaatsvinden.

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 verstrekking 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. Een voorstel dat gaat over deze onderwerpen dient acceptabel te zijn voor alle lidstaten. De Commissie heeft het kabinet daarvan niet overtuigd. Daarbij wil het kabinet nog meegeven dat ook bij besluitvorming met unanimititeit compromisvorming mogelijk is. Zo zijn recentelijk bij het aannemen van de aanbeveling met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen ook compromissen gesloten om de aanbeveling werkbaar te maken voor verschillende nationale stelsels.

Non-discriminatie

Het is onverwachts dat de Commissie het voorstel doet om een pasarelle toe te passen op non-discriminatie. De gevolgen van dit voorstel zijn daarom nog niet goed in kaart gebracht.

Ten aanzien van de richtlijn gelijke behandeling buiten de arbeid geldt voor het kabinet het volgende. Het kabinet vindt deze richtlijn belangrijk en betreurt het dat, ondanks alle inspanningen, 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. Het kabinet zal daarom de Commissie nader bevragen wat de horizontale en fundamentele gevolgen van dit voorstel zijn, om vervolgens tot een gewogen oordeel te kunnen komen over het toepassen van een passerelle ten aanzien van non-discriminatie.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Vooralsnog is niet bekend hoe andere lidstaten over dit voorstel denken. Wel ligt het in de lijn der verwachting dat de lidstaten die de richtlijn op het terrein van non-discriminatie op dit moment blokkeren, geen voorstander zullen zijn van het afstappen van unanimiteit. Daarmee lijkt dit voorstel van de Commissie bij voorbaat weinig tot geen kans van slagen te hebben. Verwacht wordt dat het Europees Parlement voorstander zal zijn van het voorstel op het terrein van non-discriminatie, aangezien zij meer bevoegdheden zou krijgen om mee te beslissen over het genoemde onderwerp.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

De grondhouding ten aanzien van de bevoegdheid voor deze mededeling is positief. De mededeling ziet op het terrein van het sociaal beleid. Op dit terrein heeft de EU een gedeelde bevoegdheid met de lidstaten (artikel 4, lid 2, onder b, VWEU). Op grond van artikel 153 VWEU wordt het optreden van de lidstaten onder andere op de volgende gebieden door de Unie ondersteund en aangevuld: de arbeidsvoorwaarden, de sociale zekerheid en de sociale bescherming van de werknemers. De Commissie kondigt in de mededeling overigens geen concrete regelgeving aan, maar wil met de mededeling het debat openen over besluitvorming in het sociale domein maar onderzoekt in deze mededeling manieren om de besluitvorming in het sociale domein doeltreffender te maken door gebieden in kaart te brengen waar volgens haar uitgebreider gebruik kan worden gemaakt van besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid van stemmen. Hiertoe is de CIE bevoegd.

b) Subsidiariteit

Een grondhouding over de subsidiariteit is niet aan de orde. Immers, enkel de EU heeft de bevoegdheid om de wijze van besluitvorming te wijzigen via de door de Commissie aangehaalde passerelle-bepaling in artikel 48, zevende lid, VEU.

c) Proportionaliteit

Volgens het kabinet staat het de Commissie vrij om mededelingen uit te brengen waarin denkrichtingen worden geschetst en concrete suggesties worden gedaan aan de Europese Raad en de Raad, zoals over het beginsel van non-discriminatie. De grondhouding van het kabinet ten aanzien van het gedeelte van de mededeling over sociale bescherming is echter negatief. De argumenten die de Commissie aandraagt rechtvaardigen volgens het kabinet niet dat de besluitvormingsprocedure op deze dossiers door de Europese Raad moet worden gewijzigd van unanimititeit naar gekwalificeerde meerderheid, zoals de Commissie voorstelt. Het kabinet is dan ook niet overtuigd dat deze voorstellen noodzakelijk zijn om te komen tot een efficiëntere besluitvorming op het sociaal terrein.

d) Financiële gevolgen

Uit de mededeling volgen geen directe financiële gevolgen. Eventuele budgettaire gevolgen zullen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht

De mededeling heeft geen gevolgen voor de regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht.