

Brussel, 11 november 2025
(OR. en)

14921/25

Interinstitutioneel dossier:
2008/0140 (CNS)

ANTIDISCRIM 103
FREMP 300
GENDER 195
JAI 1592
MI 869
SOC 728

NOTA

van:	het voorzitterschap
aan:	het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad
nr. vorig doc.:	14287/25
Betreft:	Voorstel voor een RICHTLIJN VAN DE RAAD betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele gerichtheid - <i>Voortgangsverslag</i>

I. INLEIDING

De Commissie heeft op 2 juli 2008 bij de Raad en het Europees Parlement een voorstel ingediend voor een richtlijn van de Raad die erop gericht is de bescherming tegen discriminatie op grond van godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele gerichtheid uit te breiden tot andere gebieden buiten de werksfeer. Het voorstel voor een horizontale richtlijn gelijke behandeling vormt een aanvulling op de bestaande Uniewetgeving ter zake¹ en bevat een verbod op discriminatie op bovengenoemde gronden op de volgende gebieden: sociale bescherming, met inbegrip van sociale zekerheid en gezondheidszorg, onderwijs, en toegang tot goederen en diensten, met inbegrip van huisvesting.

¹ Met name de Richtlijnen 79/7/EEG, 2000/43/EG, 2000/78/EG en 2004/113/EG van de Raad.

Na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op 1 december 2009 valt het voorstel nu onder artikel 19 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) (bijzondere wetgevingsprocedure). Bijgevolg is eenparigheid in de Raad vereist, na goedkeuring door het Europees Parlement.

Het Europees Parlement heeft op 2 april 2009² advies uitgebracht in het kader van de raadplegingsprocedure. De Raad zal het Europees Parlement moeten verzoeken goedkeuring te verlenen aan de definitieve tekst.

Hoewel er al meer dan 17 jaar over het voorstel wordt gesproken en bijna elk voorzitterschap het dossier op de agenda van de Raad heeft gezet, is het tot nu niet gelukt om een akkoord te bereiken. Het meest recente voortgangsverslag³ is op 19 juni 2025 voorgelegd aan de Raad Epsco.

Hoewel een zeer grote meerderheid van de delegaties al geruime tijd achter de richtlijn staat en de doelstelling steunt het bestaande rechtskader te vervolledigen door alle vier discriminatiegronden via een horizontale benadering aan te pakken, hebben enkele delegaties hun bezorgdheid geuit over een vermeend gebrek aan rechtszekerheid, de bevoegdheidsverdeling en de naleving van het subsidiariteitsbeginsel, alsmede over de gevolgen van het voorstel, met name de financiële gevolgen, en hebben zij om verduidelijking verzocht met betrekking tot deze punten.

In de loop der jaren is de tekst grondig herzien om tegemoet te komen aan de geuite punten van zorg. Hierbij zijn onder meer de wettelijke verplichtingen, zowel wat betreft de inhoud als de bevoegdheidsverdeling, verduidelijkt en zijn de potentiële financiële gevolgen van de ontwerprichtlijn aanzienlijk beperkt.

² Zie doc. A6-0149/2009. Alice Kuhnke (SE/Groenen/Vrije Europese Alliantie) is de huidige rapporteur voor het Parlement.

³ Doc. 9573/25.

Er zij aan herinnerd dat een grote meerderheid van de lidstaten het afgelopen jaar op ministerieel niveau duidelijk en herhaaldelijk het standpunt heeft ingenomen dat een akkoord over dit langlopende voorstel een passende, gelegen komende en noodzakelijke stap is⁴.

De Commissie heeft de pogingen om een compromis te vinden gesteund, met een studievoorbehoud wat betreft eventuele wijzigingen aan haar oorspronkelijke voorstel.

In haar werkprogramma voor 2025, dat op 11 februari 2025 werd bekendgemaakt, kondigde de Commissie haar voornemen aan het voorstel voor een richtlijn gelijke behandeling in te trekken. Het voorstel werd uiteindelijk toch gehandhaafd en stond niet op de lijst van ingetrokken voorstellen van 6 oktober 2025⁵.

II. BESPREKINGEN IN DE RAAD ONDER HET DEENSE VOORZITTERSCHAP

Onder het Deense voorzitterschap is verder gepoogd om tot eenparigheid van stemmen over het voorstel te komen. De Groep sociale vraagstukken besprak het dossier in twee verschillende vergaderingen⁶. Tegelijkertijd trad het voorzitterschap in contact met delegaties die nog met bezwaren zaten om in kaart te brengen welke problemen er nog speelden en te bekijken wat de oplossingen zouden kunnen zijn.

Een vertegenwoordiger van de OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling) heeft tijdens de vergadering van de Groep sociale vraagstukken op 2 oktober 2025 het OESO-verslag “Discriminatie in de Europese Unie bestrijden”⁷ gepresenteerd, waarbij werd aangegeven dat discriminatie vaker voorkomt op gebieden die nog niet onder EU-wetgeving vallen, hetgeen ervoor pleit niet alleen arbeid in dienstverband te beschermen. De economische en sociale kosten van discriminatie zijn volgens het rapport groot en de voordelen van een horizontale richtlijn gelijke behandeling zijn waarschijnlijk groter dan de kosten.

⁴ Zittingen van de Raad Epsco van 7 mei 2024, 20 juni 2024, 2 december 2024 en 19 juni 2025.

⁵ PB C, C/2025/5423, 6.10.2025, blz. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2025/5423/oj>.

⁶ 2 en 30 oktober 2025.

⁷ [Discriminatie in de Europese Unie bestrijden | OESO \(tekst in het Engels\)](#)

De groep heeft het voorstel vervolgens behandeld aan de hand van een oriënterende nota van het voorzitterschap⁸. De lidstaten die zich nog niet in de meest recente tekstversie⁹ konden vinden, werd verzocht aan te geven wat voor hen nog een steen des aanstoots was, opdat de meest doeltreffende en efficiënte oplossingen gevonden konden worden. De overgrote meerderheid van de lidstaten gaf andermaal aan de richtlijn te steunen. Een aantal lidstaten presenteerde hun eigen analyse van de te verwachten kosten, die laag of onbeduidend bleken te zijn afgezet tegen de voordelen.

Op basis van voorgaande en van verdere bilaterale uitwisselingen heeft het voorzitterschap de nog openstaande kwesties in kaart gebracht die volgens de lidstaten met bedenkingen nog moesten worden opgelost. De kwesties zijn op 30 oktober in de Groep sociale vraagstukken besproken aan de hand van een oriënterende nota¹⁰, en wel als volgt:

i) Toepassingsgebied

Eén delegatie maakte zich zorgen over het toepassingsgebied van de richtlijn wat betreft sociale bescherming en onderwijs. Zij vond met name dat de nationale bevoegdheden op deze gevoelige onderwerpen geëerbiedigd moesten worden. Daarnaast deed deze delegatie het voorstel om de bepaling betreffende toelaatbare verschillen in behandeling in artikel 2, lid 5 bis, zodanig uit te breiden dat die van toepassing zou zijn op alle onder de richtlijn vallende discriminatiegronden en niet louter op leeftijd.

Tegen deze achtergrond verzocht het voorzitterschap de lidstaten die nog bedenkingen hebben om nader aan te geven welke wijzigingen op het vlak van sociale bescherming en onderwijs er voor hen nodig zouden zijn om de richtlijn te kunnen steunen. Daarnaast werd de lidstaten die artikel 2, lid 5 bis, uitgebreid wilden zien tot alle discriminatiegronden, verzocht om zowel praktische voorbeelden te geven alsook de politieke en juridische redenen voor het toestaan van verschillen in behandeling op grond van seksuele geaardheid, godsdienst of overtuiging en handicap.

⁸ Doc. 12823/25.

⁹ De meest recente versie van de tekst staat in document 10817/24.

¹⁰ Doc. 14287/25.

De delegaties waren over het algemeen bereid zich flexibel op te stellen en naar nieuwe voorstellen te kijken, maar verscheidene van hen maakten een voorbehoud bij verdere beperking van het toepassingsgebied en vroegen om concrete voorstellen en onderbouwing, met name wat betreft mogelijke uitbreiding van het bepaalde in artikel 2, lid 5 bis. Sommige delegaties benadrukten daarbij dat het van groot belang is de algemene ambitie van de richtlijn te behouden. Maar er was ook een delegatie die erop aandrong om sociale bescherming en onderwijs uit het toepassingsgebied van de richtlijn te schrappen en de bepaling in artikel 2, lid 5 bis, uit te breiden tot alle discriminatiegronden, niet louter leeftijd. Een andere delegatie toonde zich bezorgd over de juridische duidelijkheid van de bepalingen inzake onderwijs.

ii) Uitvoering

Wat de uitvoering betreft, rezen er vragen over de financiële impact van de richtlijn, met name over de kosten als gevolg van redelijke aanpassingen voor personen met een handicap.

Het voorzitterschap verzocht de lidstaten derhalve om aan te geven welke steun ze nodig zouden hebben om een nationale kosten-batenanalyse te kunnen maken van de verplichting om in redelijke aanpassingen te voorzien, en ook om aan te geven welke juridische voorwaarden of bepalingen nadere verduidelijking behoeften, al dan niet gepaard met toevoegingen aan de tekst en, zo ja, welke en in welke vorm.

Een aantal lidstaten benadrukte dat er al verplichtingen bestaan in het kader van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap) en dat de richtlijn niet tot extra vereisten betreffende redelijke aanpassingen leidt. Er werd gewezen op het onderscheid tussen redelijke aanpassingen en toegankelijkheid, met de toevoeging dat het ontbreken van laatstgenoemd woord in de compromistekst de kosten aanzienlijk drukt. Ook werd aan de hand gedaan dat de Commissie na vaststelling van de richtlijn sturing voor de uitvoering zou kunnen geven. Een andere lidstaat pleitte voor een nieuwe effectbeoordeling. De Commissievertegenwoordiger benadrukte dat de Commissie haar wetgevingsvoorstel aan een effectbeoordeling heeft onderworpen en dat het niet aan haar is om effectbeoordelingen uit te voeren met betrekking tot wijzigingen van de Raad aan haar voorstel.

iii) Gedecentraliseerde bevoegdheden

Sommige lidstaten wezen op uitdagingen bij de uitvoering van de richtlijn in situaties waarin bevoegdheden op regionaal of gedecentraliseerd niveau worden uitgeoefend, en vroegen om oplossingen die rekening houden met dergelijke bestuursstructuren.

Naar aanleiding daarvan heeft het voorzitterschap de betrokken lidstaten verzocht aan te geven welke gevolgen de richtlijn voor gedecentraliseerde beleidsstructuren kan hebben en ook om concrete oplossingen voor te stellen om die problemen te verhelpen.

Twee lidstaten verklaarden geen pijnpunten qua gedecentraliseerde bevoegdheden te zien, ook al beschikken zijzelf over gedecentraliseerde bestuursstructuren op nationaal niveau.

III. CONCLUSIE

Doel van het voorzitterschap was om tijdens de zitting van de Raad Epsco op 1 december tot een algemene oriëntatie over het voorstel te komen. Tijdens de besprekingen in de Groep sociale vraagstukken handhaafden drie delegaties echter een algemeen voorbehoud, wat deed vermoeden dat de vereiste unanimiteit nog steeds niet binnen handbereik was. Desalniettemin staat nog altijd een zeer grote meerderheid van de delegaties achter de compromistekst, en ook achter de doelstelling om in de Raad tot een algemene oriëntatie te komen.

Doordat de lidstaten met bedenkingen geen aanvullende suggesties of verduidelijkingen hebben gegeven, heeft het voorzitterschap geen nieuwe compromistekst kunnen opstellen. Alvorens er mogelijke oplossingen kunnen worden gevonden, moeten de standpunten van de delegaties nader worden bestudeerd. Gehoopt wordt dat de overgebleven bedenkingen kunnen worden weggenomen middels constructieve inzet van alle delegaties.

Het voorzitterschap is er stellig van overtuigd dat in een wereld waar de grondrechten en gelijkheid steeds verder onder druk staan, de EU het goede voorbeeld moet geven. De hoop is daarom dat de steun die nodig is voor eenparigheid van stemmen in de Raad weldra kan worden bewerkstelligd.