

Fiche 1: Richtlijn Gelijke Behandeling

1. Algemene gegevens

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 geaardheid
Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – Non-discriminatie en gelijke kansen: een vernieuwd engagement

Datum Commissiedocumenten: 2 juli 2008

Nr. Commissiedocument: COM (2008) 426 definitief (richtlijnvoorstel)

COM (2008) 420 definitief (mededeling)

Pre-lex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&Dosld=197196

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&Dosld=197191

Nr. Impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board: sec(2008)2181 en sec(2008) 2182

Behandelingstraject Raad: Raadswerkgroep Sociale Vraagstukken en Raad voor Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken. Op 18 juli presenteerde de Europese Commissie het richtlijnvoorstel waarna een eerste vragenronde volgde. Op 10 en 15 september zal het richtlijnvoorstel in de raads-
werkgroep worden behandeld. Op 2 oktober zal er een oriënterend debat tijdens de Sociale Raad te Luxemburg worden gehouden.

Eerstverantwoordelijk ministerie: BZK in nauwe samenwerking met SZW

Rechtsbasis: Artikel 13 EG-Verdrag

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement: Eenparigheid van stemmen, raadpleging van het Europees Parlement.

Comitologie: N.v.t.

2. Samenvatting BNC-fiche:

De Commissie benadrukt in haar mededeling dat ze zich blijvend en volledig inzet voor de bestrijding van alle vormen van discriminatie en dat zij de omzetting van de huidige richtlijnen in nationaal recht nauwlettend zal blijven volgen. Ook vraagt ze aandacht voor de zorgwekkende situatie waarin de Roma verkeren en kondigt ze een EU-Romacode voor 2008 aan. Bijgaand aan de mededeling dient de Commissie een richtlijnvoorstel in om het EU-rechtskader aan te vullen door een kader te scheppen voor het verbod van discriminatie op grond van godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd en seksuele geaardheid buiten de arbeidsmarkt. Nederland onderschrijft de door de Commissie gekozen bevoegdheidsgrondslag. Om redenen van rechtsonzekerheid over de reikwijdte en de terminologie in het voorstel en omwille van het mede daarom ontbreken van voldoende zicht op consequenties voor financiële en administratieve lasten past, totdat helderheid is verkregen over deze onderwerpen, terughoudendheid bij de beoordeling van de subsidiariteit en proportionaliteit van het voorstel. De subsidiariteit wordt als positief beschouwd omdat een communautaire aanpak rechtszekerheid biedt aan alle marktdeelnemers en burgers binnen de Gemeenschap. Mochten de terminologie en de reikwijdte van het richtlijnvoorstel onvoldoende worden ingekaderd gedurende de onderhandelingen, dan kan het subsidiariteitsoordeel alsnog negatief uitvallen. De proportionaliteit is momenteel nog niet te beoordelen vanwege de vele onduidelijkheden ten aanzien van de terminologie, de reikwijdte en de inhoudelijke, financiële en administratieve impact van het voorstel. Nederland heeft ten aanzien van het richtlijnvoorstel gebaseerd op vier gronden een positieve grondhouding maar hanteert vanwege de genoemde onduidelijkheden een geclausuleerde terughoudendheid. Voor Nederland is het belangrijk dat de aanstaande richtlijn niet leidt tot disproportionele financiële gevolgen voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burgers, of toename van administratieve lasten of regeldruk; hetgeen tot de mogelijkheden behoort vanwege de aanwezige onduidelijkheden. Nederland zal dan ook tijdig een eigen impact assessment laten uitvoeren.

3. Samenvatting mededeling COM (2008) 420 richtlijnvoorstel COM (2008) 426:

a) Inhoud voorstel:

De Commissie benadrukt in de mededeling dat ze zich blijvend en volledig inzet voor de bestrijding van alle vormen van discriminatie die worden genoemd in artikel 13 van het EG-Verdrag en dat zij de omzetting van de huidige richtlijnen in nationaal recht nauwlettend zal blijven volgen. De Commissie zet zich ervoor in dat op EU- en nationaal niveau vorderingen worden geboekt voor bewustwording, mainstreaming van non-discriminatie, voorkeursbeleid en gegevensverzameling. Een gedegen aanpak van het beleid moet de uitwisseling van goede werkwijzen, peer learning en benchmarking tussen lidstaten vergemakkelijken en bevorderen. Hiertoe heeft de Commissie een groep van regeringsdeskundigen op het gebied van non-discriminatie in het leven geroepen.

Om het EU-rechtskader aan te vullen, dient zij bijgaand voorstel voor een nieuwe richtlijn in.

Het richtlijnvoorstel schept een kader voor het verbod van discriminatie op grond van godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd en seksuele geaardheid buiten de arbeidsmarkt. Het vormt een aanvulling op het bestaande communautaire rechtskader dat discriminatie op grond van godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid verbiedt in arbeid, beroep en beroepsopleiding.¹ Het voorstel gaat niet over discriminatie op grond van geslacht. Het voorstel sluit qua inhoud en werkingssfeer zoveel mogelijk aan bij de bestaande Antirassendiscriminatie-richtlijn² en Kaderrichtlijn voor arbeid en beroep³ en (in mindere mate) bij de richtlijn over gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij toegang tot en aanbod van goederen en diensten.⁴

Het voorstel bestrijkt het verbod van discriminatie in zowel de overheidssector als in de particuliere sector ten aanzien van sociale bescherming met inbegrip van sociale zekerheid en gezondheidszorg, sociale voordelen, onderwijs en toegang tot goederen en diensten die commercieel voor het publiek beschikbaar zijn, met inbegrip van huisvesting. De richtlijn zal directe en indirecte discriminatie, intimidatie en het geven van een opdracht tot discrimineren verbieden. Ten aanzien van de grond handicap betekent non-discriminatie tevens effectieve niet-discriminerende toegang en de naleving van het beginsel van 'redelijke aanpassingen'. Het voorstel bevat tevens de plicht om victimisatie tegen te gaan (soms maken slachtoffers geen gebruik van juridische middelen uit angst voor represailles van bijvoorbeeld de werkgever). Effectieve rechtsbescherming dient derhalve bescherming tegen represailles te omvatten.

Het voorstel laat nationale wetgeving op het gebied van burgerlijke staat, gezinssituatie of reproductieve rechten onverlet, evenals de inhoud van onderwijs en de activiteiten en opzet van de onderwijsstelsels met inbegrip van speciaal onderwijs in de lidstaten. Ook kunnen de lidstaten voorzien in verschillen in behandeling op grond van godsdienst of overtuiging met betrekking tot de toegang tot onderwijsinstellingen. De richtlijn laat de nationale wetgeving in tact die de seculiere aard van de staat, van overheidsinstellingen of overheidsorganen, of van het onderwijs garandeert, dan wel betrekking heeft op de status en de activiteiten van kerken en andere op godsdienst gebaseerde organisaties. Verschillen in behandeling met betrekking tot nationaliteit en voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen en staatlozen worden eveneens uitgezonderd.

Lidstaten kunnen bepalen dat verschillen in behandeling op grond van leeftijd geen discriminatie vormen indien zij worden gerechtvaardigd door een legitiem doel en de middelen om dat doel te bereiken evenredig zijn. De richtlijn vormt met name geen beletsel voor het vaststellen van een bepaalde leeftijd voor de toegang tot uitkeringen, onderwijs en bepaalde goederen en diensten. Lidstaten kunnen voor de verstrekking van financiële

¹ Richtlijn 2000/43/EG houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming, Richtlijn 2000/78/EG tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep en Richtlijn 2004/113/EG houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten.

² Richtlijn 2000/43/EG houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming.

³ Richtlijn 2000/78/EG tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep en Richtlijn 2004/113/EG houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten.

⁴ Richtlijn 2004/113/EG houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten.

diensten proportionele verschillen in behandeling toestaan wanneer het gebruik van leeftijd of handicap voor het betrokken product een essentiële factor is in de risicobeoordeling, op basis van relevante en accurate statistische gegevens.

De plicht om niet te discrimineren bij de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten die publiek beschikbaar zijn, met inbegrip van huisvesting, geldt voor privépersonen uitsluitend voorzover zij een professionele of commerciële activiteit uitoefenen.

De richtlijn laat ook de nationale wetgeving onverlet die de gelijke behandeling van mannen en vrouwen bevordert. Ook kan een lidstaat specifieke maatregelen nemen of handhaven om de nadelen die verband houden met godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid te voorkomen of te compenseren (positieve actie).

De richtlijn bevat enkel minimumvereisten en staat niet toe dat het in een lidstaat reeds bestaande niveau van bescherming tegen discriminatie wordt verlaagd. Tot slot bevat de richtlijn bepalingen inzake rechtsbescherming en handhaving.

Tot slot signaleert de Commissie in haar mededeling dat de situatie van de Roma zorgwekkend is omdat hun situatie wordt gekenmerkt door individuele en institutionele discriminatie en vergaande sociale uitsluiting. De zorgwekkende situatie van de Roma is erkend door de Europese Raad, die de Commissie in december 2007 verzocht bestaande beleidsvormen en instrumenten te bekijken en aan de Raad verslag uit te brengen. De Commissie zal steun blijven bieden aan de versterking van maatschappelijke organisaties die zich voor de Roma inzetten. De Commissie stelt in de mededeling vast dat er een solide kader is van wettelijke, financiële en beleidsmatige instrumenten. Om een gezamenlijke verbintenis van de lidstaten, EU-instellingen en maatschappelijke organisaties te ondersteunen, organiseert de Commissie in het kader van het Europees Jaar voor de interculturele dialoog in september 2008 een EU-Romatop. De conclusies zullen aan het Franse voorzitterschap worden aangeboden voor nadere bespreking in de Raad van Ministers in december 2008.

b) Impact-assessment Commissie:

In het effectbeoordelingsverslag van de Europese Commissie is vastgesteld dat het niveau van wettelijke bescherming verschilt per lidstaat en per discriminatiegrond. De dreiging van discriminatie staat in de weg aan een volle participatie in de samenleving en aan een groeiende economie, hetgeen negatieve gevolgen heeft voor zowel de individuele persoon als voor de samenleving als geheel. Uit een openbare raadpleging blijkt 35% van de respondenten wel eens op één van de in het voorstel genoemde gronden te zijn gediscrimineerd bij (toegang tot) onderwijs, sociale bescherming, gezondheidszorg of huisvesting, of bij toegang tot goederen en diensten. De mate van rechtsbescherming voor slachtoffers, verschilt naar gelang het terrein (arbeid, of buiten de arbeid) en naar gelang de lidstaat waarin zij wonen.

Discriminatie wordt aldus niet op een coherente manier aangepakt. De verschillen in rechtsbescherming tussen de lidstaten beïnvloeden de mobiliteit van personen en het in de handel brengen van goederen en diensten in een andere lidstaat op een negatieve manier. De Europese Commissie baseert haar bevindingen op een studie van het European Policy Evaluation Consortium.⁵⁶⁷

Een richtlijn is volgens de Commissie het meest geschikte instrument om het noodzakelijke minimumbeschermingsniveau tegen discriminatie te bewerkstelligen. De ervaringen met de bestaande gelijke behandelingsrichtlijnen zijn positief. De omzetting ervan heeft volgens de Europese Commissie geleid tot een niveau van bescherming tegen discriminatie in de lidstaten dat thans veel hoger is dan voorheen.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid:

⁵ De Europese Commissie baseert haar bevindingen op een studie van het European Policy Evaluation Consortium.⁵ In de studie werden onder meer bevindingen verwerkt van het Europees Netwerk van onafhankelijke deskundigen, van een speciale Eurobarometerenquête (maart 2008)⁵ en van een Flash Eurobarometer (februari 2008)⁵. EPEC, "Study on discrimination on grounds of religion or belief, age, disability and sexual orientation outside of employment". Zie http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/org/imass_en.htm

⁶ Speciale Eurobarometerenquête 296 over discriminatie in de EU, zie http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/public/pubst_en.htm.

⁷ Flash Eurobarometer 232, zie http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_232_en.pdf.

De Commissie baseert het voorstel op artikel 13 EG. Nederland bevestigt deze bevoegdheidsgrond.

b) Functionele toets

Subsidiariteit: positief

De voorgestelde richtlijn, die beoogt een gestandaardiseerd minimumniveau van bescherming te bieden, vormt een logische aanvulling op de reeds bestaande richtlijnen 2000/43/EG, 2000/78/EG en 2004/113/EG. Het terrein van goederen en diensten ten aanzien van de gronden geloof of overtuiging, handicap, leeftijd en seksuele geaardheid werd tot dusverre nog niet door EU-regelgeving bestreken, evenmin als de overige maatschappelijke terreinen waarop het voorstel ziet.

De subsidiariteit wordt als positief beschouwd omdat een Europese aanpak bij de bestrijding van discriminatie buiten de arbeid op de genoemde gronden rechtszekerheid biedt aan alle marktdeelnemers en burgers voor wat betreft hun rechten en plichten binnen de Gemeenschap, met name de interne markt, inclusief het grensoverschrijdend personen- goederen en dienstenverkeer.

Hoewel Nederland graag ziet dat gelijke behandeling op Europees niveau wordt verankerd, bevat het voorstel in zijn huidige vorm nog onduidelijkheden ten aanzien van de terminologie en de reikwijdte. Om die reden heeft het richtlijnvoorstel mogelijk gevolgen voor sectoren waar het beleid in de meeste gevallen het beste nationaal kan worden gevormd. Mochten de terminologie en de reikwijdte onvoldoende worden ingekaderd gedurende de onderhandelingen, dan kan het subsidiariteitsoordeel alsnog negatief uitvallen. Daarbij is van belang dat de Commissie voldoende beargumenteerd waarom zij van mening is dat deze richtlijn het vrij verkeer bevordert en concurrentievervalsing vermindert.

Proportionaliteit: nog niet te beoordelen

Het voorstel bevat in zijn huidige vorm nog veel onduidelijkheden ten aanzien van de terminologie en de reikwijdte. Daarnaast is er onduidelijkheid over de inhoudelijke, financiële en administratieve impact van het voorstel op het bedrijfsleven en op verschillende Nederlandse overheden. Om die reden is de proportionaliteit thans nog niet te beoordelen. Vooral voor de grond handicap zijn de gevolgen nog onvoldoende duidelijk. De grondhouding van Nederland tegenover EU-wetgeving op het terrein van gelijke behandeling is positief. Echter: op de nadere invulling van de termen en de reikwijdte van de verschillende onderdelen van het richtlijnvoorstel kan nog geen goed zicht worden verkregen. Deze zijn nog onvoldoende duidelijk en moeten eerst in kaart worden gebracht. Daarbij zal in de gaten worden gehouden dat de uit het voorstel voortvloeiende mogelijk vergaande verplichtingen en financiële en administratieve gevolgen voor de lidstaten in verhouding staan tot het te bereiken doel en of voldoende vrijheid blijft bestaan voor een tweesporenbeleid en nationale voorwaarden. Zodra helderheid is verkregen op termen, reikwijdte, financiële en administratieve impact, kan het Nederlands standpunt op dit punt definitief worden ingevuld.

In Nederland zal spoedig gestart worden met een stimuleringsbeleid richting aanbieders om de toegankelijkheid van goederen en diensten voor mensen met een handicap in de praktijk te vergroten. Daarmee kunnen 'good practices' worden uitgewisseld - zowel met aanbieders in Nederland als met aanbieders in het buitenland. Een richtlijn met zware verplichtingen met name ten aanzien van toegankelijkheid (art. 4) en een korte implementatietermijn kunnen het draagvlak bij het bedrijfsleven voor het nationale traject van vergroting van toegankelijkheid in de praktijk ondermijnen.

Hoe zich het onderhavige richtlijnvoorstel, de bestaande richtlijnen en VN-verdrag zich tot elkaar verhouden moet in Nederland nog worden bestudeerd. Er zit verschil in de reikwijdte van de verschillende antidiscriminatie-richtlijnen. Hierdoor is het thans zo dat de bescherming in de Antirassendiscriminatie-richtlijn verder gaat dan de bescherming in de richtlijn voor mannen en vrouwen bij de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten, omdat deze laatste richtlijn een engere materiële werkingssfeer heeft. Hierdoor is geen sprake van een eenduidige minimumnorm, en kan verschil ontstaan in minimumbescherming naar gelang de discriminatiegrond die door de respectievelijke richtlijn wordt bestreken. Dit zorgt voor onduidelijkheid in de rechtspositie van diegene die een beroep wil doen op het beschermingskader van de diverse richtlijnen.

c) Nederlands oordeel:

Algemeen

Nederland staat positief tegenover een Europees kader voor het verbod van discriminatie op grond van godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd en seksuele geaardheid. Om redenen van rechtsonzekerheid over de reikwijdte en de terminologie en omwille van mede daarom ontbreken van voldoende zicht op consequenties voor financiële en administratieve lasten past, totdat helderheid is verkregen over deze onderwerpen, echter terughoudendheid.

- Met de formuleringen in het richtlijnvoorstel, en dan met name ten aanzien van de discriminatiegronden leeftijd en handicap, lijkt het erop dat de financiële gevolgen en de administratieve lasten voor het bedrijfsleven en voor gemeenten aanzienlijk kunnen zijn. Nederland zal, teneinde hier beter zicht op te krijgen, een eigen impact assessment laten opstellen. Waar dat aanknoping biedt voor meer helderheid, zal Nederland aandringen op helderheid van de terminologie in het richtlijnvoorstel.
- Onderzocht moet worden of minder zware initiatieven op bepaalde onderdelen van het richtlijnvoorstel niet alleen een reëlere en meer effectieve maar ook goedkopere oplossing kunnen bieden voor problemen waar de doelgroep tegenaan loopt.
- Daarnaast moet de reikwijdte van de uitzonderingsbepaling in artikel 2, zevende lid, zoals thans geformuleerd in het Commissievoorstel, nader onderzocht worden.

In Nederland is discriminatie op tal van gronden en terreinen al verboden bij wet, zoals de Algemene wet gelijke behandeling. Bij de Tweede Kamer is op dit moment het wetsvoorstel Gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen aanhangig. Het richtlijnvoorstel sluit over het algemeen aan bij de bestaande Nederlandse wetgeving op dit terrein, al moet nog worden afgewacht hoe de terminologie en de reikwijdte zich gedurende de onderhandelingen zullen ontwikkelen. Nederland is van oordeel dat deze in de pas dienen te lopen met de bestaande gelijkebehandelingsrichtlijnen. De verplichtingen in het huidige voorstel zijn nog niet op alle punten voldoende duidelijk omschreven.

- Het huidige voorstel zal kritisch worden beoordeeld op coherentie met de andere gelijkebehandelingsrichtlijnen en het VN-verdrag, op effectiviteit en op nationale ruimte voor vormgeving van het beleid en de uitvoering van redelijke aanpassingen of de toegankelijkheid. Daarbij dient een redelijke implementatietermijn in acht te worden genomen.
- Gedetailleerde regelgeving op vele terreinen, administratieve druk voor bedrijfsleven en gemeenten als gevolg van rapportage en overleg over handleidingen en normen moet zoveel mogelijk worden voorkomen. De gevolgen op het financiële terrein zijn nog niet inzichtelijk, mede vanwege onduidelijkheden ten aanzien van de reikwijdte van het voorstel.
- Daarnaast wenst Nederland zeker te stellen dat het voorstel geen beperkingen aanbrengt met betrekking tot de ratificatie van het VN-verdrag inzake de rechten personen met een handicap en eventuele voorbehouden van de lidstaten. Nederland is van mening dat die bevoegdheden moeten worden gerespecteerd en dat de verhouding tussen passende maatregelen op grond van het VN-verdrag en de maatregelen in artikel 4 van het voorstel qua reikwijdte en betekenis verder moeten worden verduidelijkt.
- Om het mogelijk te maken EU-regelgeving nauwkeurig om te zetten in nationale regelgeving waar het aankomt op individuele rechten en verplichtingen die uit richtlijnen voortvloeien, hecht Nederland eraan dat de verplichtingen, terminologie en definities in de richtlijn nauwgezet en duidelijk worden omschreven.
- Concluderend kan gezegd worden dat eerst een beeld moet worden gevormd ten aanzien van terminologie, coherentie met bestaande regelgeving, de administratieve en financiële lasten, voordat een definitief oordeel over de richtlijn kan worden gegeven.
- De reikwijdte van essentiële bepalingen in het richtlijnvoorstel zijn op dit moment nog onvoldoende duidelijk om de omvang van de rechtsbescherming voor de gediscrimineerde burger te kunnen bepalen.

5. Implicaties financieel

a) *Consequenties EG-begroting:* N.v.t.

b) *Financiële consequenties (incl. personele) voor Rijksoverheid en / of decentrale overheden:*

Rijksoverheid:

De richtlijn heeft mogelijk aanzienlijke gevolgen voor de beleidsterreinen van de ministeries van V&W, VWS, OCW, JUS en SZW. Voordat Nederland een definitief standpunt kan bepalen zullen eerst de financiële gevolgen op de verschillende terreinen en gronden van het voorstel in beeld moeten worden gebracht. De budgettaire gevolgen moeten worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen conform de regels budgetdiscipline. Daarbij moet onderscheid worden gemaakt tussen nieuwe kosten die voortvloeien uit de richtlijn enerzijds, en kosten van staand nationaal beleid anderzijds. Pas op basis van verheldering van de verschillende artikelen in het voorstel zijn mogelijke gevolgen te bepalen. Naast de 'redelijke noodzakelijke aanpassingen in specifieke gevallen' verplicht het voorstel de lidstaten om proactief (d.w.z. van tevoren) de nodige maatregelen te nemen om personen met een handicap effectieve niet-discriminerende toegang te geven tot sociale bescherming, sociale voordelen, gezondheidszorg, onderwijs en toegang tot en aanbod van goederen en diensten die publiekelijk beschikbaar zijn, met inbegrip van huisvesting en vervoer. De reikwijdte van uitzonderingen zoals 'onevenredige belasting' en 'fundamentele wijziging' is evenzeer onduidelijk.

De financiële consequenties zijn ook afhankelijk van de implementatietermijnen die lidstaten mogen hanteren. Om effectieve toegankelijkheid in het nationale spoorvervoer (als publieke dienst) te realiseren, zullen het Rijk, Prorail en NS bij de voorgestelde implementatietermijn extra investeringen moeten doen. De kosten die een korte implementatietermijn met zich meebrengt, pleit voor fasering van maatregelen in verband met de lange afschrijving van bijvoorbeeld treinen en stationsvoorzieningen. Dat belang van redelijke implementatietermijnen geldt bijvoorbeeld ook voor de toegankelijkheid van gebouwen, wegen en havens in rijksbeheer (bijvoorbeeld Rijkswaterstaat, Rijksgebouwendienst).

Niet expliciet genoemd in de richtlijn, maar wel een te verwachten gevolg, zijn nieuwe statistische verplichtingen. De huidige CBS-enquêtes kennen geen reguliere vraagstelling naar discriminatie en naar etniciteit en seksuele geaardheid. Omdat administratieve bronnen ontbreken zullen nieuwe, kostbare, enquêtes bij personen en huishoudens moeten plaatsvinden.

Decentrale overheden:

Bij het bieden van effectieve toegankelijkheid tot het openbaar vervoer voor stads- en streekdiensten (als publieke dienst), zullen de verantwoordelijke provincies en stadsregio's extra investeringen moeten doen.

c) Financiële consequenties (incl. personele) bedrijfsleven en burger:

Bedrijfsleven

Een financiële onderbouwing van naleving van het voorstel ontbreekt. In de Raadswerkgroepen zal Nederland vragen naar de gevolgen van naleving van de richtlijn voor effectieve toegang tot private en publieke diensten. Dit om een goed beeld te ontwikkelen van de financiële consequenties voor Nederlandse ondernemingen en handhavinginstanties. Afspraken over fasering van maatregelen zou de grootste financiële gevolgen kunnen matigen en meer draagvlak creëren.

De financiële consequenties (a, b en c) zijn nog niet concreet en zullen in beeld worden gebracht voordat een definitief oordeel over de richtlijn kan worden gegeven. De consequenties dienen zo snel mogelijk bekend te zijn. De budgettaire gevolgen zullen in ieder geval in 2010 in moeten worden ingepast op de meerjarenbegroting van de begrotingsverantwoordelijke departementen conform de regels budget discipline.

d) Administratieve lasten voor Rijksoverheid, decentrale overheden en/ of bedrijfsleven en burger:

De consequenties wat betreft regeldruk voor het bedrijfsleven zijn nog niet concreet. Deze consequenties dienen zo snel mogelijk in beeld te worden gebracht – door middel van een nationaal impact assessment- voordat een definitief oordeel en standpuntbepaling over de richtlijn kan worden gegeven. Hierbij is het van belang na te gaan hoe de mogelijke toename aan regeldruk zich verhoudt met het huidige reductieprogramma regeldruk van de Europese Commissie.

De richtlijn kan meer specifiek de volgende impact/effecten voor de regeldruk van bedrijven en gemeenten hebben:

- Inhoudelijke nalevingskosten voor het bedrijfsleven en gemeenten, bijvoorbeeld door investeringen wegens aanpassingen voor gehandicapten.

- Eénmalige lasten vanwege tijd voor doornemen van de huidige contracten/overeenkomsten op discriminatiebepalingen.
- Extra administratieve lasten door inforoverstrekking over voortgang bij invoering van de richtlijn aan de nationale overheid t.b.v. rapportage aan Brussel. Daarnaast een mogelijke stijging door noodzakelijke beargumentatie van de door het bedrijfsleven gehanteerde (toegestane) leeftijdsgrenzen ten aanzien van bepaalde producten.

Ten aanzien van het nationale programma administratieve lasten voor bedrijven in het bijzonder is er sprake van een netto reductiedoelstelling van 25%. Dit betekent dat onvoorziene stijgingen van de administratieve lasten voor bedrijven (voortvloeiend uit zowel nationale als Europese wet- en regelgeving) dienen te worden gecompenseerd door het beleidsverantwoordelijke departement, conform de interdepartementale hoofdafspraken voor compensatie van administratieve lastentegenvallers.

Het voorstel bevat in artikel 2 lid 7 een bepaling die de mogelijkheid biedt de voor de verstrekking van financiële diensten proportionele verschillen in behandeling toe te staan wanneer het gebruik van leeftijd of handicap voor het betrokken product een essentiële factor is in de risicobeoordeling op basis van relevante en accurate actuariële of statistische gegevens. Hoewel eventuele leeftijdsgrenzen bij deze producten mogen blijven bestaan betekent dit wel dat per leeftijdsgrens een onderbouwing met statistieken moet worden gegeven om aan te tonen dat de leeftijdsgrens objectief gerechtvaardigd is.

NL wil de reikwijdte van deze uitzonderingsbepaling nader onderzocht zien, omdat thans de exacte gevolgen onduidelijk zijn.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid:

De richtlijn wordt naar verwachting geïmplementeerd in de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb) en aanverwante wet- en regelgeving. De implicaties van de richtlijn zijn nog niet in volle omvang bekend omdat de richtlijn nog niet voldoende duidelijkheid biedt ten aanzien van de terminologie en de reikwijdte. Op dit moment kunnen de volgende implicaties al wel worden genoemd:

- Alle wetgeving zal moeten worden nagelopen op leeftijdsbepalingen en, voor zover daarvoor geen objectieve rechtvaardiging zou bestaan, zal de wetgeving moeten worden aangepast. Het vaststellen van een leeftijdsgrens voor de toegang tot uitkeringen valt in ieder geval buiten de reikwijdte van het richtlijnvoorstel.
- Verschillen in werkingssfeer tussen de bestaande antidiscriminatie-richtlijnen en het huidige voorstel moeten zoveel mogelijk worden voorkomen. Het richtlijnvoorstel ziet op terreinen 'buiten de arbeid', terwijl richtlijn 2004/113/EG ziet op 'goederen en diensten'. De Antirassendiscriminatie-richtlijn ziet, net als het richtlijnvoorstel, op alle maatschappelijke terreinen. De coherentie tussen de richtlijnen dreigt mogelijk te worden verstoord omdat richtlijn 2004/113/EG niet zo'n breed scala aan maatschappelijke terreinen bestrijkt (deze richtlijn ziet niet op sociale bescherming, sociale zekerheid (een terrein dat overigens wel is gedekt in andere richtlijnen over de grond 'geslacht') en gezondheidszorg; sociale voordelen, onderwijs en huisvesting). Nederland zal benadrukken dat de richtlijnen in werkingssfeer zoveel mogelijk moeten worden gestroomlijnd. Verschillen ten opzichte van de grond geslacht, ook tijdelijke, dienen te worden gemotiveerd.
- Nederland moet zich ervan vergewissen dat artikel 4 in de richtlijn niet verder gaat dan – zoals Nederland nu veronderstelt – het huidige begrip 'redelijke aanpassingen/voorzieningen' zoals in het VN-gehandicaptenverdrag en in richtlijn 2000/78/EG opgenomen.
- Op dit moment kan nog niet goed worden overzien of de verplichtingen al dan niet verder gaan dan de verplichtingen die voortvloeien uit het VN-verdrag inzake de rechten van mensen met een handicap. Nederland bereidt momenteel de goedkeuring en implementatie voor van dit VN-verdrag. Daarnaast moet bezien worden of het richtlijnvoorstel zich correct verhoudt met de bepalingen en de geest van het VN-verdrag (bijvoorbeeld participatie op voet van gelijkheid met anderen en de relatie tussen rechten/aanspraken en inkomenspositie).

- Nog niet duidelijk is tot op welke hoogte het richtlijnvoorstel verplicht tot het bieden van effectieve toegang bij bijvoorbeeld vervoerdiensten en tot maatregelen voor toegankelijk (openbaar)vervoer die lidstaten moeten nemen op grond van andere Europese regelgeving.⁸ Ook leidt het voorstel mogelijk tot maatregelen op terreinen waar de EG geen bemoeienis heeft, zoals de aanpassing van gemeentelijke openbare ruimte, parkeerfaciliteiten en haltes.

b) Voorgestelde implementatietermijn:

Het Commissievoorstel vermeldt in art. 15 een implementatietermijn van twee jaar na vaststelling door de Raad. Omdat de gevolgen voor Nederland aanzienlijk kunnen zijn, zal Nederland een langere implementatietermijn bepleiten. De implementatietermijn is een belangrijk onderdeel bij de beoordeling van de proportionaliteit. Deze gevolgen kunnen bijvoorbeeld worden verwacht ten aanzien van de grond handicap, omdat aanpassingen in verschillende sectoren van maatschappelijke dienstverlening en goederen noodzakelijk zullen zijn. Het VN-verdrag biedt staten veel meer ruimte voor het stellen van eigen implementatietermijnen. Andere gebieden betreffen de leeftijdscriteria die gesteld worden op beleidsterreinen met betrekking tot orgaandonatie en geneesmiddelen. De betrokkenen moet een redelijke termijn worden gegund om zich op de verplichtingen en consequenties die voortvloeien uit de richtlijn te kunnen voorbereiden. Artikel 15 in het richtlijnvoorstel is in dit opzicht te strikt. De handhavings- en sanctioneringsbepalingen in het Commissievoorstel zullen, zoals het nu luidt, niet tot problemen leiden. Zij sluiten aan bij de eerdere richtlijnen (2000/43/EG, 2000/78/EG, 2004/113/EG) die in de Awgb en in de Wet gelijke behandeling op grond van Leeftijd (Wgbl) en de Wet gelijke behandeling op grond van chronische ziekte en handicap (Wgb h/cz) zijn geïmplementeerd.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling:

Het Commissievoorstel kent in art. 16 een evaluatiebepaling van vijf jaar waarbij de lidstaten alle gegevens over de toepassing van de richtlijn aan de Europese Commissie verstrekken om haar in staat te stellen een verslag aan het Europees Parlement en de Raad over de werking van de richtlijn te doen toekomen. Deze bepaling is eveneens opgenomen in de andere richtlijnen.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

Informatie over het inschakelen van nationale agentschappen, zelfstandige bestuursorganen e.d.

a) Uitvoerbaarheid:

De uitvoerbaarheid van het Commissievoorstel voor de art. 13 richtlijn is nog niet goed vast te stellen. In verband met het feit dat de reikwijdte en de terminologie van de richtlijn nog niet helder is, is het ook nog niet vast te stellen wat de exacte gevolgen van de richtlijn zijn en op welke wijze de richtlijn uitgevoerd dient te worden. Wanneer de Commissie van mening is dat bijvoorbeeld de interpretatie van artikel 4 van de richtlijn in overeenstemming met het VN-verdrag inzake de rechten van mensen met een handicap is, dan zullen zich met betrekking tot de uitvoering geen nieuwe situaties voordoen die niet al in de uitvoering van het VN-verdrag voorzien zijn. Mocht de Commissie een andere interpretatie aanhangen, dan zal opnieuw gekeken moeten worden naar de uitvoering van de richtlijn en welke instanties hier eventueel bij betrokken dienen te worden. Wel is al duidelijk dat de Commissie gelijke behandeling in de uitvoering cq handhaving van de richtlijn een rol gaat spelen. Net als in eerdere richtlijnen dient de lidstaat een orgaan voor de bevordering van gelijke behandeling in te stellen. Het orgaan dat bij andere richtlijnen hiermee belast is, is de Commissie gelijke behandeling. Het lijkt in de lijn van de vorige richtlijnen logisch dat de Cgb ook bij de uitvoering cq handhaving van deze richtlijn betrokken worden.

b) Handhaafbaarheid:

De handhaving van de richtlijn wordt overgelaten aan de lidstaten. De sancties dienen doeltreffend, evenredig en afschrikkend te zijn. Nationale bepalingen die met het discriminatieverbod in strijd zijn dienen te worden afgeschaft en contracten met discriminatoire regelingen dienen nietig te worden verklaard. In Nederland zullen de Commissie gelijke behandeling (Cgb), de bestuursrechter en de civiele rechter worden belast met het toe-

⁸ Zie bijvoorbeeld richtlijn 2001/16/EG en beschikking 2008/64/EG (spoorweginfrastructuur); richtlijn 2001/85/EG (stadsbussen) en verordeningen 3171/2007 (treinverkeer) en 1107/2006 (luchtvaart).

zicht op de naleving van de richtlijn op basis van klachten van burgers die menen te zijn getroffen door discriminatie. Gegeven de mogelijke gevolgen van de richtlijn kunnen de handhavingstaken en daarmee de belasting van de Cgb en de rechter in omvang toenemen. De bestuursrechter zal te maken krijgen met alles wat betrekking heeft op sociale zekerheid, sociale voordelen en subsidies. Afhankelijk van de uitleg van art. 4 van het richtlijnvoorstel met betrekking tot de toegankelijkheid moet worden besloten hoe de handhaving van en het toezicht op algemene toegankelijkheid moet en kan worden georganiseerd. Derhalve is nog niet duidelijk of een nalevings- en toetsingsautoriteit in het leven moet worden geroepen.

De handavings- en sanctioneringsbepalingen in het richtlijnvoorstel zullen, zoals zij nu luiden, voor wat betreft de implementatie in de Awgb niet tot problemen leiden. Zij sluiten aan bij eerdere richtlijnen (2000/43/EG, 2000/78/EG, 2004/113/EG) die reeds in de Awgb en de Wgbl en de Wgb h/cz zijn geïmplementeerd.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

- a) *Wel / Geen:* Geen
- b) *Toelichting implicaties:* Geen

9. Nederlandse positie

- a) *Nederlandse belangen en eerste algemene standpunt:*
 - Nederland heeft ten aanzien van het richtlijnvoorstel een positieve grondhouding. Nederland verwelkomt de brede aanpak met vier gronden, in plaats van één grond zoals het oorspronkelijke voornemen van de Europese Commissie.
 - Ten aanzien van een aantal onderwerpen in het richtlijnvoorstel neemt Nederland vanwege het feit dat er op dit moment onvoldoende gegevens voorhanden zijn over de inhoud, de kosten en de administratieve lasten vooralsnog een terughoudende positie in. In dat verband moet worden gewezen op de samenhang met de lengte van de implementatietermijnen.
 - Voor Nederland is het belangrijk dat de aanstaande richtlijn niet leidt tot disproportionele financiële gevolgen voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burgers, of toename van administratieve lasten of regeldruk.
 - Nederland hecht aan voldoende ruimte voor de Nederlandse aanpak. Waarbij aandacht wordt gevestigd op het tweesporenbeleid en op de nationale randvoorwaarden voor wetgeving. Gedetailleerde regelgeving op vele terreinen, administratieve druk als gevolg van rapportage en overleg over handleidingen en normen moeten zoveel mogelijk worden voorkomen. Het lijkt er nu op dat de richtlijn veel verplichtingen oplegt die omvangrijke consequenties kunnen hebben. Nederland is er voorstander van dat de lidstaten zoveel mogelijk zelf de mogelijkheid krijgen om te bepalen hoe de verplichtingen kunnen worden geëffectueerd. Voordat het definitieve standpunt ten aanzien van de proportionaliteit kan worden bepaald, dient helder te zijn wat de financiële en administratieve consequenties van het voorstel zijn.
 - Nederland hecht aan eenduidige terminologie en definities die aansluiten bij de andere richtlijnen. Dat geldt met name voor de werkingssfeer en de uitzonderingen, en voor de bescherming van de grond handicap in artikel 4. Ook dient de coherentie ten aanzien van de werkingssfeer met de andere richtlijnen en met het VN-gehandicaptenverdrag te worden bewaakt.
 - Nederland zal aan de Commissie vragen om de terminologie van de richtlijn nader toe te lichten. Hierbij wordt onder andere gevraagd naar: financiële diensten, sociale voordelen, toegang en goederen en diensten.
 - Nederland zal aan de Commissie vragen wat de verhouding is tussen non-discriminatie en de termen *reasonable accomodation*, *modification*, en *adjustment*.
 - Nederland zal de Juridische Dienst van de Raad over een aantal juridische kwesties betreffende (de gevolgen van) het voorstel bevragen.

Opvatting over impact assessment van de Europese Commissie

- Het impact assessment van de Europese Commissie verschaft onvoldoende inzicht in de gevolgen met betrekking tot de grond handicap. De gevolgen op nationaal niveau zijn onduidelijk ten aanzien van zowel

financiële als administratieve lasten. De onduidelijke betekenis van essentiële begrippen in artikel 4 vergroot die onduidelijkheid over de implicaties.

- Nederland zal zelf voordat besluitvorming over de richtlijn plaatsvindt, op zo kort mogelijke termijn een impact assessment van het richtlijnvoorstel opstellen om de inhoudelijke, financiële en administratieve gevolgen (waaronder ook nalevingskosten en éénmalige lasten) in kaart te brengen.
- Nederland zal aan de commissie vragen of zij meer inzicht kunnen verschaffen in de impact voor de grond handicap.