

Raad van de Centrale Ondernemingsorganisaties
RCO

Eerste Kamer der Staten-Generaal
Mevrouw drs. H. Menninga
Postbus 20017
2500 EA DEN HAAG

GRIFFIE EERSTE KAMER	
NR.	141911.3
RUB.	
CS	
DATUM	22 AUG 2008
<u>XVII</u>	
KOPIE	
VERW.	TGCS

Briefnummer
08/11.851/08-020/vEA/Dew

Den Haag
21 augustus 2008

Onderwerp
EU richtlijnvoorstel inzake gelijke
behandeling van personen ongeacht
religie of geloof, handicap, leeftijd of
seksuele geaardheid (COM (2008) 426


Telefoonnummer
070 349 02 23
E-Mail
embdenandres@vno-ncw.nl

Geachte mevrouw Menninga,

- ./.
- Hierbij doe ik u toekomen een brief aan de voorzitter en de (plv) leden van de Tijdelijke Gemengde Commissie Subsidiariteitstoets (TGCS) van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal inzake het EU richtlijnvoorstel gelijke behandeling van personen ongeacht religie of geloof, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid (COM (2008) 426.

Ik zou het op prijs stellen als u deze brief onder de leden van de Commissie van de Eerste Kamer zou willen verspreiden.

Hoogachtend,


Mr. N.J.J. van Kesteren
algemeen directeur VNO-NCW

Raad van de Centrale Ondernemingsorganisaties RCO

Aan de voorzitter en de (plv) leden van de
Tijdelijke Gemengde Commissie Subsidiariteitstoets
(TGCS) van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-
Generaal

Briefnummer

08/11.838/08-012/vEA/Gau

Den Haag

21 augustus 2008

Onderwerp

EU richtlijnvoorstel inzake gelijke
behandeling van personen ongeacht
religie of geloof, handicap, leeftijd of
seksuele geaardheid (COM (2008) 426)

Telefoonnummer

070 349 03 58

E-Mail

breemen@vno-ncw.nl
embdenandres@vno-ncw.nl

Geachte dames en heren,

De Raad van de Centrale Ondernemingsorganisaties (RCO) wil graag gebruik maken van de door uw Commissie geboden mogelijkheid om commentaar te leveren op bovenvermelde voorstel voor een EU-richtlijn. In deze fase beperken wij ons tot de aspecten subsidiariteit en proportionaliteit van het voorstel.

Het voorstel van de Europese Commissie komt op hoofdlijnen op het volgende neer: een verbod op discriminatie van alle personen, ongeacht geloof, leeftijd, handicap of seksuele geaardheid, voor zowel de publieke als de private sector. Voor het Nederlandse bedrijfsleven is daarbij primair van belang het verbod op discriminatie bij de toegang tot en het aanbieden van goederen en diensten ten aanzien van de gronden 'handicap' en 'leeftijd'.

Voordat nader op de aspecten subsidiariteit en proportionaliteit wordt ingegaan, willen wij duidelijk stellen dat de RCO discriminatie op welke grond dan ook afwijst en dat wij er voorstander van zijn dat bestaande belemmeringen voor bepaalde categorieën mensen zoveel mogelijk worden weggenomen. Niettemin hebben we de volgende bezwaren tegen de voorgestelde richtlijn.

1. Subsidiariteit

Hierbij is de hoofdvraag of de gelijke behandeling van personen op de hiervoor vermelde gronden en op het brede terrein dat het richtlijnvoorstel bestrijkt, op Europees niveau moet worden geregeld.

De RCO beantwoordt deze vraag ontkennend. Een belangrijk argument voor de totstandbrenging van Europese regelgeving is dat een bepaalde problematiek belangrijke grensoverschrijdende aspecten heeft en dat een goede oplossing daarom gediend is met een Europese regeling. Dat is in dit geval niet of nauwelijks aan de orde. De toegang tot en de aanbidding van goederen en diensten, zeker waar het gaat om de gronden handicap en leeftijd, worden voornamelijk bepaald door nationale of zelfs lokale omstandigheden. Hierbij moet ook worden meegewogen dat deze discriminatiegronden niet op één lijn mogen worden gesteld met de gronden 'geslacht' en 'ras'. Om discriminatie van gehandicapten te bestrijden zijn immers vaak maatwerkoplossingen gewenst. Het gaat hierbij om oplossingen die het soms zelfs nodig maken om individuen ongelijk te behandelen om het beoogde doel, namelijk het bestrijden van discriminatie, te bereiken. Ten aanzien van onderscheid op grond van leeftijd geldt in Nederland dat dit in sommige situaties algemeen geaccepteerd is (zoals aparte tarieven voor kinderen bij musea en attractieparken en 60-plus kaart NS).

Om tegemoet te komen aan de behoefte in lidstaten om gerechtvaardigd onderscheid te maken, zijn in de ontwerprichtlijn ten aanzien van de gronden leeftijd en handicap diverse uitzonderingen opgenomen. Het voorstel laat bijvoorbeeld aan lidstaten de ruimte om ten aanzien van de sector financiële dienstverlening verschil in behandeling op grond van leeftijd en handicap toe te staan indien dit voor de risico-inschatting van belang is. De RCO deelt de opvatting dat uitzonderingen op het beginsel van gelijke behandeling mogelijk moeten zijn. Echter, door het aan lidstaten over te laten om dit wel of niet te doen, worden eventuele grensoverschrijdende aspecten die daarbij aan de orde zijn, niet opgelost.

Mochten er in specifieke gevallen wezenlijke belemmeringen ontstaan bij het aanbieden van goederen en diensten dan is het beter om te bezien of deze kunnen worden weggenomen via harmonisatie van eisen die aan bepaalde goederen of diensten worden gesteld. Daarvoor bestaat de 'koninklijke route' van specifieke interne markt regelgeving die bovendien aan de spelregels van de WTO moet voldoen. Zeker als dit gebeurt via verordeningen dan zullen grensoverschrijdende belemmeringen worden opgelost en worden leveranciers van goederen en diensten niet in iedere lidstaat met verschillende eisen (en mogelijk handelsbelemmeringen) geconfronteerd. Overigens is dit in de transportsector gebeurd via specifiek op deze sector toegesneden verordeningen gericht op gelijke behandeling van gehandicapten in het vervoer.

Een ander aspect van subsidiariteit betreft de vraag of wetgeving het juiste instrument is om bestaande problemen op te lossen. Naar het oordeel van de RCO is het, zeker waar het gaat om het wegnemen van belemmeringen voor gehandicapten, een betere weg om via overleg tot goede maatwerkoplossingen te komen.

Een belangrijke reden hiervoor is de breedte van het begrip handicap en als gevolg daarvan de complexiteit bij het zoeken naar oplossingen. In een in 2007 opgesteld Nederlands onderzoeksrapport¹ zijn daarvan vele voorbeelden te vinden.

VNO-NCW en MKB-Nederland hebben onlangs in een rondetafelgesprek met de Staatssecretaris van VWS en de gehandicaptenorganisaties aangegeven bereid te zijn om via een zogenoemd praktijkspoor, langs de weg van overleg tussen betrokkenen, te proberen belemmeringen voor gehandicapten in het maatschappelijk verkeer verder weg te nemen. Een dergelijk praktijkspoor is in onze ogen een alternatief voor wetgeving. Het Europese wetgevingsvoorstel dreigt een streep te trekken door deze, naar ons oordeel, veelbelovende weg om tot maatwerkoplossingen te komen. Generieke (nationale of Europese) wetgeving is op dit terrein eigenlijk per definitie te grofmazig en onduidelijk, zal nooit alle belemmeringen voor gehandicapten kunnen wegnemen, maar leidt wél tot grote juridische onzekerheid en naar verwachting tot torenhoge kosten voor het bedrijfsleven.

De RCO wijst er overigens op dat het spoor van zelfregulering in de impact assessment van de Europese Commissie ten onrechte niet is meegenomen², met uitzondering van de bank- en verzekeringssector. De Commissie heeft wel andere niet-wetgevende opties bekeken maar deze al te gemakkelijk terzijde geschoven door te stellen dat zij 'geen duidelijke verbetering te weeg zouden brengen omdat onduidelijk zou zijn hoe lidstaten hiermee zouden omgaan' en 'door hun aard geen wettelijke bescherming kunnen garanderen'.

Conclusie: de ontwerprichtlijn lost geen belangrijke grensoverschrijdende problemen op. Evenmin wordt serieus overwogen of andere maatregelen buiten de sfeer van wetgeving een oplossing kunnen bieden voor de bestaande problemen. Op grond van deze argumenten komt de RCO tot de conclusie dat op grond van subsidiariteitoverwegingen de totstandkoming van de voorgestelde richtlijn moet worden afgewezen.

2. Proportionaliteit

Een tweede vraag is of de voorgestelde maatregelen wel proportioneel zijn ten opzichte van het beoogde doel, namelijk het bestrijden van discriminatie op de vermelde gronden.

De Europese Commissie heeft er voor gekozen om min of meer dezelfde systematiek te kiezen voor deze richtlijn als voor de reeds bestaande richtlijnen op het terrein van geslacht en ras. Zoals hiervoor is aangegeven, hebben de gronden 'handicap' en 'leeftijd' een wezenlijk ander karakter dan bijvoorbeeld de gronden 'ras' en 'geslacht'. Naar onze mening is het niet zonder meer geëigend om de wetgevingssystematiek (gesloten systeem met verbod op direct en indirect onderscheid en daarop weer enkele uitzonderingen) die in een ander domein is gekozen, hier op gelijke wijze toe te passen.

¹ 'Onderzoek naar de uitbreiding van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte voor het terrein van goederen en diensten', Berenschot en Erasmus Universiteit, juli 2007.

² Zie blz. 5 van de samenvatting van de impact assessment COM (2008) 2181.

Uit de Nederlandse ervaringen met de grond 'leeftijd' bij de arbeid blijkt ook dat het gekozen en nu voorgestane systeem veel onduidelijkheid oplevert, aangezien de context vaak leidt tot een objectieve rechtvaardigingsgrond (zie adviezen CGB over leeftijdsgrenzen in arbeidsvoorwaarden en sociale plannen). Er is dan wel sprake van onderscheid, maar geen verboden onderscheid. Dit is voor bedrijven en particulieren vaak moeilijk te begrijpen.

Voorts zijn de financiële gevolgen van deze richtlijn volstrekt onvoldoende in kaart gebracht. De uitgebrachte impact assessment is weliswaar een lijvig stuk, maar maakt de titel in het geheel niet waar. Zo worden er in onze ogen slechts anekdotische gegevens ten tonele gevoerd om de noodzaak van een richtlijn te onderbouwen. Maar wat nog erger is, is dat het document (op bladzijde 33 en 43) stelt dat het moeilijk is om informatie over de kosten te verzamelen, dat de kosten niet in enige mate van nauwkeurigheid kunnen worden gemeten en vervolgens wel concludeert (bladzijde 49) dat de kosten die gemoeid zijn met het naleven van de verplichtingen uit de richtlijn marginaal zijn. Naar het oordeel van de RCO kunnen de financiële consequenties van de richtlijn fors zijn, zeker waar het gaat om de grond 'handicap'. De effecten hangen mede af van toekomstige uitspraken van (nationale en Europese) rechters.

De Europese Commissie relateert de kosten onder andere door te wijzen op het feit dat gelijke behandeling op grond van handicap beperkt wordt door de toevoeging 'tenzij zulks een disproportionele last of een ernstige/fundamentele verandering van het goed of de dienst zou opleggen' (artikel 4.1.a). De RCO vindt deze redenering veel te simpel. Het richtlijnvoorstel biedt niet de noodzakelijke rechtszekerheid, die kwalitatief goede wetgeving wel zou moeten bieden.

Tenslotte deelt de Europese Commissie in dit voorstel ook bevoegdheden toe aan de (reeds bestaande) organen voor de bevordering van gelijke behandeling in de lidstaten (artikel 12). Zij gaat daarbij zelfs zo ver dat de minimumbevoegdheden van deze organen worden vastgelegd (bijvoorbeeld bijstand slachtoffers en onafhankelijk onderzoek). Ook hierin gaat de Commissie verder dan nodig is.

Conclusie: door de gekozen wetgevingssystematiek, de (mede daaruit voortvloeiende) rechtsonzekerheid en de potentieel torenhoog oplopende financiële gevolgen, is de RCO van oordeel dat dit voorstel ook de proportionaliteitstoets niet kan doorstaan.

Het geheel samenvattend, kan de conclusie worden getrokken dat de RCO ten aanzien van de stelling van de Europese Commissie dat het richtlijnvoorstel aan de vereisten van subsidiariteit en proportionaliteit voldoet, tot een fundamenteel andere afweging komt. Wij verzoeken u bovenstaande overwegingen bij uw beraadslagingen te betrekken.

Een afschrift van deze brief zenden wij aan de leden van de Vaste Commissie voor BZK van de Eerste Kamer, de Vaste Commissies voor BZK en SZW van de Tweede Kamer en de ministers van BZK, SZW, EZ, Financiën en de Staatssecretaris van VWS.

Hoogachtend,
RAAD VAN DE CENTRALE ONDERNEMINGSORGANISATIES RCO

Namens de Vereniging VNO-NCW

Mr. B.E.M. Wientjes
Voorzitter

Namens MKB-Nederland

Drs. L.M.L.H.A. Hermans
Voorzitter

Namens LTO-Nederland

A.J. Maat
Voorzitter