

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 2.7.2008  
SEC(2008) 2181

**WERKDOCUMENT VAN DE COMMISSIE**

*Begeleidend document bij het*

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**

**Samenvatting van de effectbeoordeling**

{ COM(2008) 426 definitief }  
{ SEC(2008) 2180 }

# WERKDOCUMENT VAN DE COMMISSIE

## Begeleidend document bij het voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende het beginsel van gelijke behandeling Samenvatting van de effectbeoordeling

### 1. INLEIDING

Het recht op gelijke behandeling is een algemeen beginsel van het Gemeenschapsrecht<sup>1</sup>. Artikel 13 van het Verdrag machtigt specifiek tot het nemen van maatregelen om discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afstamming, godsdienst of geloof, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid te bestrijden. Ook artikel 21 van het EU-handvest van de Grondrechten erkent dat recht.

De EU heeft op grond van artikel 13 van het EG-Verdrag effectieve maatregelen<sup>2</sup> genomen in aanvulling op de reeds bestaande uitgebreide communautaire wetgeving op het gebied van gelijke kansen voor mannen en vrouwen. Toch blijft discriminatie bestaan op tal van gebieden, zoals de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten, huisvesting, onderwijs, sociale diensten en de gezondheidszorg.

De Commissie heeft zich er bij het begin van haar mandaat toe verbonden te onderzoeken of het rechtskader dat artikel 13 van het EG-Verdrag als grondslag heeft, kan worden uitgebreid. In 2004 was er het groenboek "Gelijkheid en non-discriminatie in een uitgebreide Europese Unie", dat werd gevolgd door "Non-discriminatie en gelijke kansen voor iedereen – Een raamstrategie" in 2005 en het Europees Jaar van gelijke kansen voor iedereen in 2007. Het onderwerp is ook opgenomen in het wetgevings- en werkprogramma van de Commissie voor 2008<sup>3</sup>.

### 2. HUIDIG RECHTSKADER

Zoals blijkt uit onderstaande tabel, biedt het huidige communautaire rechtskader een veel ruimere bescherming tegen discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afstamming dan tegen discriminatie op grond van godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid. Deze richtlijnen zijn nu in nationaal recht omgezet, met als resultaat dat de bescherming tegen discriminatie door het nationaal recht aanzienlijk is verbeterd. De maatregelen op EU-niveau hebben niet alleen geleid tot rechtsbescherming, maar ook tot een betere bijstand van slachtoffers door de oprichting van "organen voor de bevordering van gelijke behandeling": voorheen beschikten 20 lidstaten niet over een dergelijk orgaan.

Bestaande rechtskader op Europees niveau:

---

<sup>1</sup> Zaak 203/86 Spanje tegen de Raad (punt 25), zaak C-15/95 EARL de Kerlast (punt 35) en zaak C-144/04 Mangold (punt 75).

<sup>2</sup> Richtlijn 2000/43/EG, Richtlijn 2000/78/EG en Richtlijn 2004/113/EG.

<sup>3</sup> COM(2007) 640.

<b>Grond Gebied</b>	<b>Ras</b>	<b>Godsdienst</b>	<b>Handicap</b>	<b>Leeftijd</b>	<b>Seksuele geaardheid</b>	<b>Geslacht</b>
Arbeid & beroepsopleiding	Ja + orgaan voor de bevordering van gelijke behandeling	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja + orgaan voor de bevordering van gelijke behandeling
Onderwijs	Ja + orgaan voor de bevordering van gelijke behandeling	Neen	Neen	Neen	Neen	Neen
Goederen en diensten	Ja + orgaan voor de bevordering van gelijke behandeling	Neen	Neen	Neen	Neen	Ja + orgaan voor de bevordering van gelijke behandeling
Sociale bescherming	Ja + orgaan voor de bevordering van gelijke behandeling	Neen	Neen	Neen	Neen	Ja + orgaan voor de bevordering van gelijke behandeling

Hoewel een aantal lidstaten verder gaat dan de vastgestelde minimumnormen, varieert het niveau en de reikwijdte van de bescherming tegen discriminatie op de diverse gronden sterk. Vijf lidstaten<sup>4</sup> beschikken op alle bovengenoemde gebieden over een gedetailleerde rechtsbescherming tegen discriminatie op grond van godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid. Andere lidstaten beschikken over algemenere grondwetsbepalingen of rechtsbescherming op een aantal gebieden of op een aantal gronden, maar niet op alle.

Uiteenlopende niveaus van bescherming tegen discriminatie beïnvloeden personen in hun beslissing om van hun recht van vrij verkeer gebruik te maken, bijvoorbeeld om in een andere lidstaat te reizen, te werken of te studeren. Zij bemoeilijken grensoverschrijdende activiteiten ook voor verstrekkers van goederen en diensten.

## 2. BEWIJSMATERIAAL EN RAADPLEGING

De Commissie heeft de studie<sup>5</sup> waartoe zij in 2005 opdracht had gegeven en die de bestaande nationale maatregelen die verder gaan dan de EU-voorschriften, alsook het effect daarvan, in kaart moest brengen, in 2006 ontvangen. In juni 2007 richtte de Commissie een brief aan de lidstaten waarin hun aandacht op de studie werd gevestigd en hen werd verzocht nadere informatie te verstrekken over de genomen of geplande maatregelen die verder gaan dan de richtlijnen uit het jaar 2000.

In 2007 gaf de Commissie opdracht voor een nieuwe studie<sup>6</sup> van het European Policy Evaluation Consortium (EPEC). In deze "Study on discrimination on grounds of religion or

<sup>4</sup> Ierland, Bulgarije, Luxemburg, Slovenië en Hongarije.

<sup>5</sup> [http://ec.europa.eu/employment\\_social/fundamental\\_rights/public/pubst\\_en.htm#stud](http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/public/pubst_en.htm#stud)

<sup>6</sup> EPEC, "Study on discrimination on grounds of religion or belief, age, disability and sexual orientation outside of employment": [http://ec.europa.eu/employment\\_social/fundamental\\_rights/org/imass\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/org/imass_en.htm).

belief, age, disability and sexual orientation outside of employment" worden de aard en de omvang van discriminatie in de EU op andere gebieden dan arbeid, alsook de potentiële (directe en indirecte) kosten voor personen en samenleving onderzocht.

In het verslag wordt rekening gehouden met de verslagen van het Europees Netwerk van onafhankelijke deskundigen op het gebied van non-discriminatie en met de resultaten van een speciale Eurobarometerenquête van maart 2008 over discriminatie en ongelijkheid in Europa<sup>7</sup> en een meer specifieke Flash Eurobarometer in februari 2008<sup>8</sup>.

Met name moet worden gewezen op de openbare onlineraadpleging<sup>9</sup>, een raadpleging van het bedrijfsleven<sup>10</sup>, en een schriftelijke raadpleging van en vergaderingen met de sociale partners en de ngo's op Europees niveau die op het gebied van non-discriminatie actief zijn<sup>11</sup>. Daarnaast diende de belangrijkste ngo die personen met een handicap op Europees niveau vertegenwoordigt een petitie met 1,3 miljoen handtekeningen in, waarin op meer wetgeving werd aangedrongen.

De uitkomsten van de openbare raadpleging en die van de raadpleging van de ngo's waren een duidelijke oproep tot meer wetgeving op EU-niveau om het niveau van bescherming tegen discriminatie te verhogen, hoewel ook stemmen opgingen voor specifieke richtlijnen voor discriminatie op grond van handicap of geslacht. Uit de raadpleging van het Europees toetsingspanel van het bedrijfsleven bleek ook dat de bedrijven het nuttig zouden vinden indien in de hele EU hetzelfde niveau van bescherming tegen discriminatie zou gelden. Onder de sociale partners waren de vertegenwoordigers van werkgevers in principe evenwel tegen nieuwe wetgeving, die volgens hen de administratieve lasten en de kosten zou doen toenemen. De vakbonden waren voor een verbod op discriminatie op grond van godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid op andere gebieden dan de arbeidsmarkt en wezen erop dat discriminatie op andere gebieden dan de arbeidsmarkt (bijvoorbeeld een gebrek aan vervoer dat toegankelijk is voor werknemers met een handicap) een beperking inhoudt van de mogelijkheden van hun leden om te werken.

### 3. UITGANGSSCENARIO

De bestaande communautaire richtlijnen blijven gelden. Een aantal, maar niet alle lidstaten beschikken over gedetailleerde nationale wettelijke bepalingen ter bescherming van personen die op andere gebieden dan de arbeidsmarkt worden gediscrimineerd; andere lidstaten beschikken over algemenere grondwetsbepalingen.

Personen zullen verder worden gediscrimineerd op grond van godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid, wat voor de betrokkenen leed en voor personen, bedrijven en de hele samenleving onnodige kosten met zich zal meebrengen.

---

<sup>7</sup> Speciale Eurobarometerenquête 296 over discriminatie in de EU, die in juli 2008 op de volgende webpagina's moet worden gepubliceerd:  
[http://ec.europa.eu/employment\\_social/fundamental\\_rights/public/pubst\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/public/pubst_en.htm) en  
[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb\\_special\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_en.htm).

<sup>8</sup> Flash Eurobarometer 232; de volledige uitkomsten kunnen online worden geraadpleegd op:  
[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_232\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_232_en.pdf).

<sup>9</sup> De volledige uitkomsten van de raadpleging zijn te vinden op:  
[http://ec.europa.eu/employment\\_social/fundamental\\_rights/news/news\\_en.htm#rpc](http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/news/news_en.htm#rpc).

<sup>10</sup> [http://ec.europa.eu/yourvoice/ebtp/consultations/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/yourvoice/ebtp/consultations/index_en.htm)

<sup>11</sup> [http://ec.europa.eu/employment\\_social/fundamental\\_rights/org/imass\\_en.htm#ar](http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/org/imass_en.htm#ar)

Het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, dat door de EG en 26 lidstaten is ondertekend, zal door die lidstaten en de EG moeten worden uitgevoerd.

#### **4. DEFINITIE VAN HET PROBLEEM**

Zoals blijkt uit de openbare raadpleging, is een aanzienlijk aantal personen in de Europese Unie slachtoffer of potentieel slachtoffer van discriminatie (35% van de respondenten gaf aan op grond van leeftijd, handicap, godsdienst of seksuele geaardheid te zijn gediscrimineerd op het gebied van onderwijs, sociale bescherming of gezondheidszorg; 20% gaf aan te zijn gediscrimineerd bij de toegang tot goederen, diensten of huisvesting). Volgens de Eurobarometerenquête<sup>12</sup> van februari 2008 verklaarde tussen de 8 en de 16% van de EU-burgers dat zijzelf, een familielid of vrienden waren gediscrimineerd op grond van leeftijd, handicap, godsdienst, seksuele geaardheid of een combinatie daarvan. De EPEC-studie reikt bewijsmateriaal aan voor de omvang van discriminatie op grond van godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid op een aantal gebieden (toegang tot goederen en diensten, gezondheidszorg, onderwijs, vervoer enz). De ngo's die op de raadpleging hebben geantwoord, hebben eveneens specifieke voorbeelden van discriminatie gegeven.

De rechtsbescherming die discriminatieslachtoffers kunnen verwachten, verschilt naar gelang van het gebied waarop zij werden gediscrimineerd (in arbeid of anderszins), en naar gelang van hun woonplaats. Dit verschil in bescherming tegen discriminatie op EU- en nationaal niveau heeft praktische gevolgen: het betekent dat de gevallen van discriminatie die in het verslag worden gerapporteerd, niet op een coherente manier worden aangepakt en dat discriminatieslachtoffers naar gelang van de lidstaat over ongelijke rechtsmiddelen beschikken. Dat betekent ook dat verschillen in bescherming tussen de lidstaten de mobiliteit van personen en het in de handel brengen van goederen en diensten in een andere lidstaat negatief beïnvloeden.

#### **5. BELEIDSINITIATIEVEN VAN DE EU**

Elke maatregel moet tot doel hebben het niveau van bescherming van personen tegen discriminatie te verhogen, de sociale integratie en volledige participatie van alle groepen in de samenleving en de economie te verbeteren, en voor alle lidstaten een duidelijk rechtskader te creëren dat de grensoverschrijdende handel stimuleert en het vrije verkeer van personen bevordert.

Een aantal beleidsopties werd onderzocht, en na een eerste screening werden er zes voor verder onderzoek geselecteerd:

- geen nieuwe maatregelen op EU-niveau;
- zelfregulering op het gebied van verzekerings- en/of bankdiensten;
- een specifieke aanbeveling inzake de bevoegdheden van de organen voor de bevordering van gelijke behandeling en meervoudige discriminatie;
- een algemene aanbeveling;

---

<sup>12</sup> Flash Eurobarometer 232.

- een richtlijn (richtlijnen) betreffende discriminatie op één grond (per grond);
- een richtlijn betreffende discriminatie op diverse gronden.

## **6. VERGELIJKING VAN DE OPTIES**

Elke optie is onderzocht om te beoordelen in welke mate daarmee de doelstellingen worden bereikt, en hoe de optie zich verhoudt tot het uitgangsscenario waarin geen nieuwe maatregelen worden genomen ("business as usual").

Voor alle opties zijn de gevolgen voor de economie en de samenleving onderzocht, en in voorkomend geval ook de gevolgen voor het milieu. Voor zover mogelijk worden ook cijfers verstrekt om de kosten en voordelen voor personen, verstrekkers van goederen en diensten, en de samenleving in haar geheel te illustreren. Het is evenwel niet altijd gemakkelijk om betrouwbare gegevens over discriminatie en de daarmee verband houdende kosten te vinden.

Indien geen maatregelen worden genomen, wordt niets gedaan aan de geconstateerde problemen, blijven de kosten van discriminatie voor de economie en de samenleving bestaan, en stijgt het gevaar dat de verschillen in rechtsbescherming groter worden.

De onderzochte niet-wetgevende opties kunnen geen duidelijke verhoging van het niveau van bescherming tegen discriminatie garanderen, omdat onmogelijk kan worden voorspeld in welke mate de lidstaten deze maatregelen zullen overnemen en effectief zullen toepassen. Een dialoog met de verzekerings- en banksector werd als een mogelijk doeltreffende manier beschouwd om als zodanig ervaren discriminatie in die context aan te pakken.

Geoordeeld werd dat maatregelen door individuele lidstaten op grond van nationale grondwettelijke en rechtskaders het risico inhouden dat de verschillen tussen de niveaus van bescherming niet alleen blijven voortbestaan, maar zelfs groter worden.

De enige zekere manier om op de vastgestelde gebieden duidelijke vooruitgang te boeken, is op te treden via een juridisch bindende maatregel op EU-niveau. De ervaringen met de bestaande richtlijnen was positief, en de omzetting ervan heeft geleid tot een niveau van bescherming tegen discriminatie dat in tal van lidstaten veel hoger was dan voorheen of dan het zou zijn geweest zonder de stimulans van EU-maatregelen.

In het verslag wordt ook uitgelegd dat een richtlijn die een verbod instelt op discriminatie op grond van handicap, alsook op andere gronden, voor de lidstaten een doeltreffende en coherente manier kan zijn om delen van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap toe te passen. Door met name te definiëren wat als "redelijke aanpassingen" wordt verwacht, biedt een richtlijn meer rechtszekerheid dan het hierboven genoemde verdrag. Een richtlijn biedt discriminatieslachtoffers bovendien duidelijker en doeltreffender rechtsmiddelen.

## **7. CONCLUSIE**

De conclusie van het effectbeoordelingsverslag luidt dat een juridisch bindende maatregel op communautair niveau die de reikwijdte van de bescherming tegen discriminatie op grond van godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid uitbreidt, het meest geschikte instrument is om de vastgestelde doelstellingen te halen.

## **8. DE NIEUWE RICHTLIJN**

- bouwt voort op de aanpak en de begrippen van de bestaande richtlijnen die artikel 13 van het EG-Verdrag als grondslag hebben, met name de Richtlijnen 2000/43/EG en 2000/78/EG, bijvoorbeeld wat de definities van discriminatie en intimidatie, de verplichting om redelijke aanpassingen te doen, en de procedurele regels betreft;
- verbiedt discriminatie alleen op de gebieden die tot de bevoegdheid van de EG behoren en betreft bijgevolg niet de opzet of de inhoud van het onderwijs (onder meer het buitengewoon onderwijs), de burgerlijke staat (onder meer partnerschappen/huwelijken tussen personen van hetzelfde geslacht), het familierecht (onder meer adoptie) of nationale regels inzake de seculiere aard van de Staat of de overheidsinstellingen;
- stelt minimumvoorschriften vast, zodat het de lidstaten vrijstaat bepalingen goed te keuren of te handhaven die een grotere bescherming bieden, en bepaalde lidstaten op eigen initiatief het nationale beschermingsniveau kunnen verhogen;
- laat nationale grondwettelijke bepalingen inzake gelijke behandeling of discriminatieverbod onverlet.

Nieuwe wetgeving kan gepaard gaan met een dialoog om de als zodanig ervaren discriminatie in de verzekerings- en banksector te onderzoeken, teneinde de regels voor de sector en de consumenten te verduidelijken. De bevordering van niet-wetgevende maatregelen ter bestrijding van discriminatie, zoals bewustmaking van discriminatie, opleiding en uitwisseling van goede praktijken, wordt voortgezet.