



Brussel, 3 juni 2016
(OR. en)

9336/16

**Interinstitutioneel dossier:
2008/0140 (CNS)**

**SOC 343
ANTIDISCRIM 30
JAI 476
MI 369
FREMP 87**

VERSLAG

van:	het voorzitterschap
aan:	het Comité van permanente vertegenwoordigers / de Raad
nr. vorig doc.:	9332/16 SOC 342 ANTIDISCRIM 29 JAI 475 MI 368 FREMP 86
Nr. Comdoc.:	11531/08 SOC 411 JAI 368 MI 246
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 - Voortgangsverslag

I. INLEIDING

De Commissie heeft op 2 juli 2008 een voorstel aangenomen voor een richtlijn van de Raad die erop is gericht de bescherming tegen discriminatie op grond van godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele gerichtheid uit te breiden tot andere gebieden dan arbeid. Het richtlijnvoorstel vormt een aanvulling op de bestaande EG-wetgeving¹ ter zake en voorziet in een verbod van 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 2000/43/EG, 2000/78/EG en 2004/113/EG van de Raad.

Een grote meerderheid van de delegaties heeft het voorstel in beginsel verwelkomd, en vele delegaties steunen de doelstelling om het bestaande juridisch kader te vervolledigen door alle vier de discriminatiegronden via een horizontale benadering aan te pakken.

De meeste delegaties hebben te kennen gegeven dat zij het van belang vinden gelijke behandeling als een gedeelde maatschappelijke waarde in de EU te bevorderen. Verschillende delegaties hebben in het bijzonder gewezen op het belang van het voorstel in het kader van de tenuitvoerlegging van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (UNCRPD). Sommige delegaties zouden evenwel de voorkeur hebben gegeven aan ambitieuzere bepalingen inzake handicaps.

Hoewel overtuigd van het belang van discriminatiebestrijding, hebben bepaalde delegaties zich in het verleden afgevraagd of het Commissievoorstel - dat volgens hen een inbreuk vormt op de nationale bevoegdheid voor bepaalde aangelegenheden en in strijd is met het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel - wel in een behoefte voorziet. Eén delegatie handhaaft een algemeen voorbehoud. Een aantal andere delegaties vraagt zich nog altijd af of sociale bescherming en onderwijs onder de richtlijn moeten vallen.

Bepaalde delegaties hebben ook verduidelijking gevraagd en hun zorgen geuit over met name het gebrek aan rechtszekerheid, de bevoegdheidsverdeling en de praktische, financiële en juridische gevolgen van het voorstel.

In dit stadium handhaven alle delegaties een algemeen studievoorbehoud bij het voorstel. CZ, DK, MT, PL en UK handhaven een parlementair voorbehoud. De Commissie heeft bevestigd dat zij vooralsnog vasthoudt aan haar oorspronkelijke voorstel en een studievoorbehoud handhaaft bij elke wijziging daarvan.

Het Europees Parlement heeft op 2 april 2009 in het kader van de raadplegingsprocedure advies uitgebracht². Door de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op 1 december 2009 valt het voorstel thans onder artikel 19 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie; bijgevolg is eenparigheid in de Raad vereist, na *goedkeuring* door het Europees Parlement.

² Zie doc. A6-0149/2009. Ulrike Lunacek (AT/LIBE/Greens/ALE) is als rapporteur aangewezen door het nieuw gekozen Parlement.

II. BESPREKINGEN VAN DE RAAD TIJDENS HET NEDERLANDSE VOORZITTERSCHAP

De Groep sociale vraagstukken heeft het voorstel verder besproken³ en zich daarbij vooral gericht op het verband tussen het richtlijnvoorstel en de voorgestelde Europese Toegankelijkheidswet (EAA)⁴, en op een aantal andere vraagstukken. De Commissie en de delegaties waren op hoofdlijnen verheugd over de tekstvoorstellen⁵ van het voorzitterschap en beschouwden deze als een stap in de goede richting. De besprekingen kunnen als volgt worden samengevat:

a) De richtlijn gelijke behandeling en de EEA

De Commissie herinnerde eraan dat de twee voorstellen afzonderlijke instrumenten zijn, en dat elk zijn eigen rechtsgrond heeft. De voorgestelde richtlijn gelijke behandeling, die gebaseerd is op artikel 19 VWEU, zal discriminatie verhinderen, onder meer door - in overeenstemming met de bestaande wetgeving zoals Richtlijn 2000/78/EG - toegankelijkheid en redelijke aanpassingen voor personen met een handicap te waarborgen. De voorgestelde EAA, die gebaseerd is op artikel 114 VWEU, zal de handel in toegankelijke producten en diensten op de interne markt vergemakkelijken, en met de invoering van geharmoniseerde toegankelijkheidsnormen bijdragen aan de doeltreffende uitvoering van het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (UNCRPD). Beide voorstellen behandelen met andere woorden het thema toegankelijkheid, maar op verschillende manieren: de richtlijn gelijke behandeling bevat een algemeen beginsel van non-discriminatie dat op de vele goederen en diensten binnen zijn werkingssfeer van toepassing is, terwijl de EEA gedetailleerde toegankelijkheidseisen voor een gesloten lijst van welbepaalde goederen en diensten voorschrijft.

³ Vergaderingen op 15 april en 24 mei.

⁴ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de toegankelijkheidseisen voor producten en diensten (14799/15).

⁵ Zie doc. 7550/16 en 8319/16.

De Commissie herinnerde eraan dat volgens het huidige voorstel, dat het resultaat is van Raadsbesprekingen onder opeenvolgende voorzitterschappen, artikel 4 (toegankelijkheid) en artikel 4a (redelijke aanpassingen) “niet van toepassing zijn indien het recht van de Unie voorziet in gedetailleerde normen of specificaties inzake de toegankelijkheid van bepaalde goederen of diensten”, en dat de EEA dergelijke normen en specificaties bevat; de toegankelijkheidsbepalingen van de richtlijn gelijke behandeling zouden dus niet van toepassing zijn op de goederen en diensten onder de EEA. E-handel valt bijvoorbeeld onder de EAA en valt derhalve niet onder de richtlijn gelijke behandeling. Een fysieke winkel valt echter niet binnen de werkingssfeer van de EEA maar wel onder die van de richtlijn gelijke behandeling.

Verder heeft de Commissie verklaard dat de in de huidige tekst van artikel 4, lid 9, en artikel 4a, lid 4, opgenomen uitzonderingsregel van *lex specialis* in algemene bewoordingen is opgesteld - een benadering die dynamischer en meer toekomstbestendig is dan een lijst van verwijzingen naar bestaande Europese normen of specificaties.

In een poging voortgang te boeken in de onderhandelingen, benadrukte de Commissie alleszins dat, gelet op de duidelijke afbakening tussen de twee voorstellen, over elk voorstel afzonderlijk kan worden onderhandeld zonder eerst op overeenstemming over één van beide voorstellen te hoeven wachten.

Het voorzitterschap heeft in zijn tekstvoorstellen een nieuwe overweging toegevoegd waarin wordt gesteld dat gedetailleerde normen of specificaties betreffende toegankelijkheid en redelijke aanpassingen waarin het recht van de Unie voorziet, voorrang hebben boven de richtlijn gelijke behandeling, waarvan de bepalingen betreffende toegankelijkheid en redelijke aanpassingen in dergelijke gevallen niet zouden gelden (overweging 19e). Enkele delegaties zeiden evenwel te vrezen dat dit de bescherming tegen discriminatie kan ondermijnen. Het voorzitterschap constateerde dat de zaak verdere bespreking behoeft.

Eén delegatie vroeg of artikel 4, lid 9, van toepassing is op gevallen die verband houden met gedetailleerde technische normen voor bepaalde goederen of diensten die onder de bevoegdheid van de Unie vallen, wanneer deze bevoegdheid reeds is uitgeoefend zonder bij het opstellen van de gedetailleerde regels rekening te houden met toegankelijkheidskwesties. Volgens de delegatie in kwestie kan het opleggen van een verplichting aan de lidstaten om hun eigen toegankelijkheidsregels vast te stellen op gebieden die onder de bevoegdheid van de EU vallen, leiden tot rechtsonzekerheid.

De Commissie erkende dat er behoefte is aan verdere besprekingen over het verband tussen de richtlijn gelijke behandeling en de EAA, onder meer wat betreft de werkingssfeer van de richtlijn en het begrip “onevenredige belasting”, dat in beide voorstellen is opgenomen.

b) Bewijslast (artikel 8, lid 6)

De algemene regel in het richtlijnvoorstel is dat de eiser niet hoeft te bewijzen dat discriminatie heeft plaatsgevonden: de verweerder moet bewijzen dat dit niet het geval is geweest (omkering van de bewijslast). Het voorzitterschap heeft in zijn tekstvoorstellen verduidelijkt dat onder artikel 8 de omkering van de bewijslast niet van toepassing is op de weerlegging van het in artikel 2, lid 6, onder b) bedoelde vermoeden. Een eiser die een verschil in behandeling aan wil vechten dat op grond van deze richtlijn niet-discriminerend geacht wordt, zou met andere woorden moeten aantonen dat die aanname onjuist is. Verscheidene delegaties hadden echter twijfels, omdat volgens hen het risico bestaat dat met de voorgestelde aanpak de uitzonderingen onweerlegbaar kunnen worden.

c) Verwijzing naar recente jurisprudentie (overweging 12a)

Het voorzitterschap had een verwijzing opgenomen naar zaak C-83/14 als een voorbeeld van recente jurisprudentie over associatieve discriminatie. Eén delegatie kon niet instemmen met deze toevoeging omdat in die zaak sprake is van discriminatie op grond van ras of etnische afstamming in plaats van de in het richtlijnvoorstel vermelde gronden. De Commissie was echter verheugd met de verwijzing naar zaak C-83/14 omdat het begrip associatieve discriminatie hierin wordt verduidelijkt: het Hof van Justitie van de EU heeft in die zaak immers geoordeeld dat een persoon die onder discriminatie te lijden had omdat zij in een buurt leefde waar voornamelijk Roma wonen, volgens Richtlijn 2000/43/EG recht heeft op bescherming, hoewel zij niet aangaf Roma te zijn, noch als Roma werd beschouwd. De betreffende richtlijn bood aldus bescherming tegen *discriminatie op grond van een specifieke reden*: in plaats van alleen een bepaalde etnische groep te beschermen, bood de richtlijn ook bescherming aan een persoon die met die groep *geassocieerd* wordt.

d) De bevoegdheden van organen voor de bevordering van gelijke behandeling (overweging 27 en artikel 12, lid 3)

Het voorzitterschap had overweging 27 en artikel 12, lid 3, zodanig geamendeerd dat de organen voor de bevordering van gelijke behandeling als bedoeld in artikel 12, lid 3, ook bevoegd zouden zijn voor de onder Richtlijn 2000/78/EG vallende gebieden (arbeid en beroep). De Commissie en sommige delegaties steunden dit voorstel. Andere delegaties, die - instemden met het doel van het amendement, meenden echter dat de voorgestelde wijziging zou neerkomen op een wijziging van Richtlijn 2000/78/EG.

e) Verwijzing naar “universeel design” (overweging 2)

Het voorzitterschap had in zijn tekstvoorstellen een verwijzing opgenomen naar het feit dat in het UNCRPD een definitie van “universeel design” is vastgelegd. Een aantal delegaties had bedenkingen bij deze wijziging.

f) Verslagperiode (artikel 16)

Het voorzitterschap stelde ook voor de termijn waarbinnen de lidstaten verslag dienen uit te brengen over de toepassing van de richtlijn te verlengen van één naar twee jaar na de omzetting ervan. De Commissie stelde voor dit onderwerp aan het eind van de onderhandelingen nog eens te bespreken.

III. RESTERENDE VRAAGSTUKKEN

Er is verder beraad nodig over de bovenstaande onderwerpen, onder meer over de bepalingen inzake handicap en het verband tussen de richtlijn gelijke behandeling en de EEA, alsook over een aantal andere resterende kwesties, waaronder:

- de algemene werkingssfeer, omdat sommige delegaties er tegen zijn dat sociale bescherming en onderwijs daaronder vallen;
- resterende aspecten in verband met bevoegdheidsverdeling en subsidiariteit; alsmede
- rechtszekerheid met betrekking tot de verplichtingen die de richtlijn zou doen ontstaan.

Voor nadere details over de standpunten van de delegaties, zie doc. 7957/16 en 9332/1/16 REV 1⁶.

IV. CONCLUSIE

Onder het Nederlandse voorzitterschap is met de besproken onderwerpen duidelijke vooruitgang geboekt. Het moge echter duidelijk zijn dat voor het bereiken van de vereiste eenparigheid nog verdere besprekingen nodig zijn.

⁶ Een geconsolideerde tekst is beschikbaar in doc. 9729/16.