

Vergaderjaar 2008–2009 H

31 544

Subsidiariteitstoets van 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 (COM(2008) 426)

Nr. 8

BRIEF VAN DE VICE-VOORZITTER VAN DE EUROPESE COMMISSIE

Aan:

de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal
de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 maart 2009

Hartelijk dank voor uw brief¹ van 9 oktober 2008 met de opmerkingen van beide Kamers der Staten-Generaal inzake 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 (COM(2008)426)².

De Commissie heeft besloten de nationale parlementen zo veel mogelijk te stimuleren om op haar voorstellen te reageren, teneinde de beleidsvorming te verbeteren. Het doet ons genoegen in te gaan op uw opmerkingen, die belangrijk zijn voor de werkzaamheden van de Commissie. In de bijlage vindt u het antwoord van de Commissie. Ik hoop dat deze bijdrage waardevol zal zijn voor uw eigen beraadslagingen.

Ik verheug mij op de verdere ontwikkeling van onze beleidsdialoog in de toekomst

De vice-voorzitter van de Europese Commissie,
Margot Wallström

¹ Gedrukt als kamerstuk 31 544, E/5.

² Gedrukt als kamerstuk 31 544, A/1.

ANTWOORD VAN DE EUROPESE COMMISSIE OP OPMERKINGEN VAN DE BEIDE KAMERS DER STATEN-GENERAAL VAN HET KONINKRIJK DER NEDERLANDEN**COM(2008)426 – 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**

De Commissie bevestigt de ontvangst van de mening van beide kamers der Staten-Generaal van het Koninkrijk der Nederlanden (hierna «het Nederlandse parlement» genoemd) over 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 (COM(2008) 426).

Bij wijze van opmerking vooraf herinnert de Commissie eraan dat de Raad op grond van artikel 13 van het EG-Verdrag met eenparigheid van stemmen passende maatregelen kan nemen om discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid te bestrijden.

De Europese Gemeenschap heeft richtlijnen aangenomen op grond waarvan discriminatie op al deze gronden op de arbeidsmarkt verboden is. Discriminatie op grond van ras of etnische afkomst is ook buiten de arbeidsmarkt verboden. Daarnaast zijn richtlijnen goedgekeurd om mensen te beschermen tegen discriminatie op grond van geslacht wat betreft de sociale zekerheid en de toegang tot goederen en diensten. Deze richtlijnen hebben geleid tot een betere bescherming tegen discriminatie. Op dit moment kent de Europese wetgeving geen verbod op discriminatie op grond van godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid buiten de arbeidsmarkt. Met het nieuwe voorstel wordt beoogd de bestaande bescherming tegen discriminatie op deze grond uit te breiden.

De Commissie heeft de opmerkingen van het Nederlandse parlement zorgvuldig onderzocht en zal hiermee rekening houden bij de huidige discussie over dit voorstel binnen de Raad.

Sommige punten waarop het Nederlandse parlement wijst, met name wat betreft rechtszekerheid, zijn al eerder aangevoerd door de Nederlandse regering. De Commissie vindt rechtszekerheid van het hoogste belang. Zij is van plan samen met de Raad, het Europees Parlement en de nationale parlementen ervoor te zorgen dat de definitieve versie van de richtlijn maximale rechtszekerheid biedt.

Daarnaast is de Commissie van mening dat het voorstel de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid respecteert. De Commissie heeft haar standpunt beschreven in de toelichting bij het voorstel. Hieronder wordt een nadere uitleg gegeven.

Wat het subsidiariteitsbeginsel betreft, kunnen de doelstellingen van het voorstel niet voldoende door de lidstaten afzonderlijk worden verwezenlijkt omdat alleen een maatregel voor de hele Gemeenschap kan zorgen voor een gestandaardiseerd minimumniveau van bescherming tegen discriminatie in alle lidstaten. De verscheidenheid van de Europese samenlevingen is een van Europa's sterke kanten, en deze moet overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel worden gerespecteerd. De Commissie erkent dat aangelegenheden zoals de organisatie en de inhoud van het onderwijs, de erkenning van de burgerlijke staat of de gezinssituatie, adoptie, reproductieve rechten en andere vergelijkbare aangelegenheden het best op nationaal niveau kunnen worden geregeld. De richtlijn

verplicht de lidstaten er dan ook niet toe hun bestaande wetten en praktijken op deze terreinen te veranderen.

Wat betreft het evenredigheidsbeginsel is de richtlijn een passend instrument om de doelstellingen te bereiken en gaat deze niet verder dan strikt noodzakelijk. De lidstaten behouden hiermee aanzienlijke speelruimte om te bepalen hoe zij de in de ontwerprichtlijn beschreven doelstellingen willen bereiken. Daarnaast kunnen de lidstaten regels vaststellen die verder gaan dan de minimumstandaard van de richtlijn.

Ten slotte wijst de Commissie erop dat de nadere uitleg hieronder bedoeld is om de doelstellingen en de inhoud van het voorstel voor een richtlijn toe te lichten. Het is de Raad die, na overleg met het Europees Parlement, beslist over de definitieve tekst van de richtlijn.

Antwoorden op de vragen

Het Nederlandse parlement stelt vragen over de toegevoegde waarde, de werkingssfeer en de gevolgen van het voorstel.

Wat betreft de toegevoegde waarde herhaalt de Commissie dat, zoals beschreven in de toelichting bij het voorstel, de doelstellingen van het voorstel niet voldoende door de lidstaten afzonderlijk kunnen worden verwezenlijkt, omdat alleen een maatregel voor de hele Gemeenschap kan zorgen voor een minimumniveau van bescherming tegen discriminatie op grond van godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid in alle lidstaten.

Communautaire wetgeving biedt daarom rechtszekerheid wat de minimumrechten en -plichten van bedrijven en burgers betreft, ook voor wie zich van de ene naar de andere lidstaat verplaatst.

Wat betreft de werkingssfeer van het voorstel vraagt het Nederlandse parlement om een nadere toelichting op artikel 2, lid 6, artikel 2, lid 8, en artikel 3, waarin de werkingssfeer van het voorstel wordt beschreven. In deze artikelen wordt onder andere bepaald dat de richtlijn nationale wetgeving inzake de burgerlijke staat, de gezinssituatie, reproductieve rechten, de inhoud, opzet en de stelsels van (buitengewoon) onderwijs onverlet laat, evenals nationale wetgeving die betrekking heeft op de status en de activiteiten van kerken en andere op godsdienst of overtuiging gebaseerde organisaties. Het Nederlandse parlement wil graag weten hoe deze uitzonderingen zich zullen verhouden tot de bestaande nationale wetgeving op deze terreinen en of zij op enigerlei wijze (en in welke mate) een inperking kunnen betekenen van de primaire bevoegdheid van de lidstaten op deze beleidsterreinen, zoals vastgelegd in de Europese verdragen.

Daarnaast wil het Nederlandse parlement meer duidelijkheid over de gevolgen van het voorstel. Zo wordt gevraagd of de lidstaten verdergaande praktische maatregelen moeten treffen op grond van het in de ontwerprichtlijn geformuleerde beginsel van gelijke behandeling van gehandicapten. Ook wil het Nederlandse parlement weten wat de precieze materiële implicaties zijn op het gebied van de sociale zekerheid.

Leeftijdscriminatie

Artikel 2 verbiedt directe en indirecte discriminatie op grond van onder andere leeftijd. Overeenkomstig *artikel 2, lid 6*, kunnen de lidstaten echter bepalen dat «verschillen in behandeling op grond van leeftijd geen discriminatie vormen indien zij in het kader van de nationale wetgeving worden gerechtvaardigd door een legitiem doel, en de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn. Deze richtlijn vormt

met name geen beletsel voor het vaststellen van een bepaalde leeftijd voor de toegang tot uitkeringen, onderwijs en bepaalde goederen en diensten.» Deze bepalingen hebben tot doel mensen te beschermen tegen discriminatie. De Commissie erkent evenwel dat in sommige gevallen een verschillende behandeling op grond van leeftijd objectief kan worden gerechtvaardigd en niet als discriminatie kan worden beschouwd. Op grond van de ontwerprichtlijn is het bijvoorbeeld verboden om uitsluitend op grond van leeftijd de toegang tot algemene goederen en diensten te ontzeggen of te bemoeilijken, wanneer de verschillen in behandeling niet gerechtvaardigd zijn. Het is daarentegen mogelijk om bijzondere eisen met betrekking tot leeftijd te stellen voor de toegang tot specifieke goederen of diensten, zoals alcohol, wapens of een rijbewijs. Ook de bevordering van de economische, culturele of sociale integratie van jongeren of ouderen is een legitiem doel, waartoe een verschil in behandeling kan worden gemaakt. Zo kunnen voor deze groepen gunstigere voorwaarden worden toegepast, zoals gratis of goedkopere tarieven voor vervoer, museumbezoek of sport, wat niet in strijd zou zijn met artikel 2, lid 6, van het voorstel.

Openbare orde

Artikel 2, lid 8, «laat de algemene nationale wettelijke bepalingen onverlet die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn voor de openbare veiligheid, de handhaving van de openbare orde en het voorkómen van strafbare feiten, de bescherming van de volksgezondheid en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.» De beperking van de normale toepassing van de regels van de richtlijn is gebaseerd op artikel 2, lid 5, van Richtlijn 2000/78/EG, dat op zijn beurt gebaseerd is op de tweede alinea van verschillende materiële bepalingen van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van de Raad van Europa. Hiermee wordt rekening gehouden met het feit dat het gelijkheidsbeginsel geldt naast andere, even belangrijke fundamentele rechten en beginselen, die in bepaalde gevallen voorgaan.

Werkingsfeer van de richtlijn

Op grond van artikel 3, lid 2, «laat [de richtlijn] de nationale wetgeving inzake de *burgerlijke staat, de gezinssituatie of de reproductieve rechten* onverlet». De Commissie erkent hiermee dat deze aangelegenheden tot de bevoegdheden van de lidstaten behoren en dat het Europese recht zich hierin niet moet mengen.

In wetgeving inzake de burgerlijke staat worden met name de rechten en plichten van gehuwden vastgelegd en wordt bepaald wie een huwelijk kunnen aangaan en onder welke voorwaarden een huwelijk kan worden aangegaan of ontbonden. De ontwerprichtlijn is daarom bijvoorbeeld niet van invloed op de wijze waarop de lidstaten huwelijken tussen partners van hetzelfde geslacht al dan niet erkennen. Parallel hieraan wordt met de verwijzing naar de gezinssituatie ervoor gezorgd dat de ontwerprichtlijn niet in strijd is met nationale regels inzake adoptie of de definitie van het begrip «gezin» en de daarmee samenhangende rechten en plichten. Zo doet de ontwerprichtlijn geen afbreuk aan de regels van de lidstaten inzake het eventuele recht op adoptie van koppels van hetzelfde geslacht.

De ontwerprichtlijn doet geen afbreuk aan de nationale wetgeving inzake reproductieve rechten. Zo kan een lidstaat in zijn wetgeving bijvoorbeeld in-vitrofertilisatie alleen toestaan voor gehuwde partners of partners van verschillend geslacht. De lidstaten moeten altijd hun verbintenissen op grond van het internationale recht inzake de mensenrechten eerbiedigen (zoals vastgelegd in de mensenrechtenverdragen van de Verenigde Naties

en het Europees Verdrag tot bescherming van de mens), maar deze vallen niet onder de materiële werkingssfeer van deze ontwerpverplichting. Wat betreft de gevolgen voor het *onderwijs* is in artikel 3, lid 3, bepaald dat de ontwerpverplichting de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de inhoud van het onderwijs, de activiteiten en de opzet van hun onderwijsstelsels, met inbegrip van de opzet van buitengewoon onderwijs, onverlet laat.

In dit verband wijst de Commissie erop dat op grond van de ontwerpverplichting leerlingen met een handicap hun medicijnen moeten kunnen nemen en leerlingen niet mogen worden gepest vanwege hun geloof, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid (zo mag een leerling niet zonder reden worden genegeerd, er mag geen vijandige sfeer worden gecreëerd en vernederingen, fysieke aanvallen, agressie en pesten door andere leerlingen mogen niet worden aangemoedigd of getolereerd).

Artikel 3, lid 2, doet echter geen afbreuk aan de bevoegdheden van de lidstaten wat betreft de inhoud van het onderwijs. De lidstaten zijn dan ook niet verplicht een bepaalde godsdienst te onderwijzen of godsdienstig onderwijs in het algemeen te verzorgen of bijvoorbeeld lessen te geven over homoseksualiteit. De lidstaten mogen ook op grond van geloof of overtuiging verschillende behandelingen toepassen met betrekking tot de toelating tot confessionele onderwijsinstellingen.

De ontwerpverplichting doet geen uitspraken over de organisatie van het nationale onderwijs, inclusief het onderwijs aan personen met een handicap. Dit is een aangelegenheid voor de lidstaten. De Commissie wijst erop dat kansarme kinderen en kinderen met bijzondere onderwijsbehoeften extra aandacht moeten krijgen (zie bijvoorbeeld de mededeling van de Commissie over «Betere competenties voor de 21ste eeuw: een agenda voor Europese samenwerking op schoolgebied» (COM)2008 425)).

Deze ontwerpverplichting heeft evenwel geen betrekking op de keuzes van de lidstaten inzake de wijze waarop zij al dan niet bijzondere scholen inrichten voor kinderen met een handicap. Een leerling met een handicap mag echter niet het slachtoffer worden van discriminatie als zodanig: hij of zij moet het gewone onderwijs kunnen volgen, tenzij dat vanwege de handicap niet mogelijk is.

In artikel 3, lid 4, staat dat de ontwerpverplichting geen betrekking heeft op de *status en de activiteiten van kerken en andere op godsdienst of overtuiging gebaseerde organisaties*, overeenkomstig Verklaring 11 bij het Verdrag van Amsterdam van 2 oktober 1997, waarnaar wordt verwezen in overweging 19 van het voorstel, waarin de Europese Unie heeft verklaard de status die kerken en religieuze verenigingen en gemeenschappen volgens het nationale recht in de lidstaten hebben, te eerbiedigen en daaraan geen afbreuk te doen. De Europese Unie eerbiedigt evenzeer de status van levensbeschouwelijke en niet-confessionele organisaties.

Volgens artikel 3, lid 4, heeft deze ontwerpverplichting geen betrekking op de status van kerken en andere confessionele organisaties of hun activiteiten als zodanig. De ontwerpverplichting heeft alleen betrekking op dergelijke organisaties wanneer zij niet als religieuze organisaties optreden, maar goederen of diensten leveren aan het publiek waarbij geen intrinsiek verband bestaat tussen de activiteit en het geloof of de overtuiging.

Verplichtingen jegens personen met een handicap

Met betrekking tot *personen met een handicap* vraagt het Nederlandse parlement of lidstaten op grond van het beginsel van gelijke behandeling verplicht zijn verdergaande praktische maatregelen te treffen. Dat hangt af van de bestaande maatregelen in de lidstaat. De bepalingen

inzake personen met een handicap zijn gebaseerd op de ervaringen met nationale wetgeving en beleidslijnen en met bestaande Europese wetgeving (bijvoorbeeld Richtlijn 2000/78/EG) en relevante verdragen van de Verenigde Naties (zoals het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, dat samen met de lidstaten en de Europese Gemeenschap werd opgesteld). Hoewel er tussen de lidstaten aanzienlijke verschillen bestaan in de mate waarin personen met een handicap worden beschermd tegen discriminatie buiten de arbeidsmarkt, hebben de meeste lidstaten in dit verband enkele maatregelen goedgekeurd. Met de regels van de richtlijn inzake personen met een handicap, en met name artikel 4, wordt gestreefd naar het juiste evenwicht tussen enerzijds het wegnemen van obstakels en het waarborgen van toegang voor personen met een handicap en anderzijds het voorkomen van onnodige lasten als gevolg van buitenproportionele aanpassingen.

Sociale zekerheid

Het Nederlandse parlement vraagt ook naar de materiële implicaties van de richtlijn op het gebied van de *sociale zekerheid* en wil met name weten of personen rechten zullen verwerven die zij op dit moment op grond van de thans geldende nationale wetgeving niet hebben. Zoals beschreven in overweging 11, laat deze richtlijn de bevoegdheden van de lidstaten op het gebied van sociale zekerheid en gezondheidszorg onverlet. De lidstaten kunnen zelf hun socialezekerheidsstelsels zo inrichten dat deze betaalbaar blijven en kunnen zelf besluiten wie in aanmerking komt voor sociale uitkeringen.

De ontwerprichtlijn doet geen afbreuk aan de bevoegdheden van de lidstaten in dit opzicht. De ontwerprichtlijn eist wel dat mensen worden beschermd tegen discriminatie op de genoemde gronden. In die zin zou de ontwerprichtlijn mensen beschermen tegen discriminatie met betrekking tot sociale voorzieningen, zoals sociale zekerheid en gezondheidszorg. Op grond van de ontwerprichtlijn zouden het volgende niet zijn toegestaan: uitsluitend op grond van geloof of overtuiging, handicap of seksuele geaardheid een persoon die aan de criteria voldoet de toegang tot een sociale uitkering weigeren of deze bemoeilijken; op grond van geloof of overtuiging, handicap of seksuele geaardheid een medische behandeling weigeren of vertragen (tenzij sprake is van de hierboven beschreven uitzonderingen voor nationale wetgeving inzake gezinssituatie en reproductieve rechten); op grond van leeftijd de toegang tot een bepaalde medische behandeling weigeren of bemoeilijken wanneer een dergelijk verschil in behandeling niet kan worden gerechtvaardigd; iemand die om medische zorg vraagt onbeschoft, agressief of neerbuigend bejegenen op grond van zijn of haar handicap, seksuele geaardheid, leeftijd of geloof. Ten slotte wijst de Commissie erop dat de ontwerprichtlijn lidstaten niet belet om een gunstiger behandeling (zoals een hogere uitkering) toe te passen op mensen met een handicap.

Conclusie

De Commissie heeft de opmerkingen en vragen van het Nederlandse parlement zorgvuldig onderzocht en houdt hiermee rekening bij de huidige discussie over dit voorstel binnen de Raad. Zij hoopt hiermee naar bevrediging geantwoord te hebben op de vragen van het Nederlandse parlement.