

Vergaderjaar 2009–2010 J

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. 10

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES EN VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitters van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 november 2009

Hierbij zenden wij u, mede namens het kabinet, het Nederlandse standpunt inzake de richtlijn gelijke behandeling buiten arbeid.

Het doel van dit kabinetsstandpunt is om het parlement te informeren over de inzet van het kabinet ten aanzien van het EU-richtlijnvoorstel gelijke behandeling buiten arbeid, dat zich richt op leeftijd, handicap, godsdienst of overtuiging en seksuele gerichtheid.

Met het richtlijn voorstel d.d. 2 juli 2008 beoogt de Europese Commissie het bestaande 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 gerichtheid buiten de arbeidsmarkt. Het voorstel voorziet in een verbod van discriminatie op de volgende gebieden: sociale bescherming, met inbegrip van sociale zekerheid en gezondheidszorg; sociale voordelen; onderwijs en toegang tot goederen en diensten, met inbegrip van huisvesting.¹

Het kabinet heeft het bestrijden van discriminatie tijdens deze regeerperiode als speerpunt aangemerkt. Het sluit in dat verband aan bij een rijke traditie van discriminatiebestrijding in Nederland. Het motto van dit kabinet is: «Samen werken, samen leven». Door discriminatie worden mensen aan de kant gezet. De overheid heeft de grond- en mensenrechtelijke plicht te realiseren dat zoveel mogelijk mensen mee kunnen doen in deze samenleving om zo invulling te kunnen geven aan actief en verantwoordelijk burgerschap, óók in een Europese dimensie. Hoewel het kabinet het belangrijk vindt dat het principe van gelijke behandeling op Europees niveau wordt verankerd, bevat het commissievoorstel veel onduidelijkheden ten aanzien van terminologie en de reikwijdte. Daarnaast heeft het kabinet in het BNC fiche aangegeven dat de mogelijke kosten en administratieve lasten aanzienlijk kunnen zijn. Om deze reden

¹ Commissievoorstel COM (2008) 426 p. 2.

kan het kabinet niet instemmen met de tekst van het oorspronkelijke commissievoorstel. De Nederlandse inzet is er op gericht te komen tot dusdanige aanpassingen dat de financiële gevolgen in de hand gehouden worden en tot aanvaardbare proporties worden teruggebracht.

Zoals toegezegd heeft het kabinet, vanwege de zorgen die het met de Tweede Kamer heeft ten aanzien van de mogelijke financiële, praktische en juridische effecten van deze richtlijn een eigen Impact Assessment laten uitvoeren.¹ Deze is hierbij gevoegd².

Dit kabinetsstandpunt is als volgt opgebouwd. In paragraaf 2 is het standpunt van het kabinet tot nu toe aangegeven. Voorts wordt ingegaan op de stand van zaken in de EU-onderhandelingen, de daarbij door het kabinet gekozen inzet en de voorlopige resultaten. In paragraaf 3 volgt een beschrijving van de Nederlandse beleidspraktijk in relatie tot de richtlijn. In paragraaf 4 worden de uitkomsten van eerdergenoemd Impact Assessment besproken. In paragraaf 5 worden de uitgangspunten en randvoorwaarden voor de verdere onderhandelingen geschetst. In paragraaf 6 is de conclusie opgenomen.

2.a. Standpunt tot nu toe (sinds 25 mei 2008)³

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van het aannemen van een richtlijn op het terrein van gelijke behandeling buiten de arbeid op de gronden godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd en seksuele gerichtheid. Wel heeft het kabinet een algemeen studievoorbehoud gemaakt ten aanzien het richtlijnvoorstel van de Commissie dat nu voorligt. De voornaamste redenen voor het studievoorbehoud zijn onduidelijkheden in de richtlijn met name met betrekking tot de reikwijdte, de terminologie en de financiële en administratieve lasten. Dit betreft met name de gronden handicap en leeftijd en de positie van onderwijs, sociale zekerheid en openbaar vervoer.

In verband met bovenstaande onduidelijkheden heeft het kabinet zich dan ook terughoudend opgesteld ten aanzien van het vraagstuk van de proportionaliteit. Met betrekking tot subsidiariteit heeft het kabinet geconcludeerd dat deze in beginsel positief is, omdat een Europese aanpak bij de bestrijding van discriminatie buiten de arbeid op de genoemde gronden rechtszekerheid biedt aan alle marktdeelnemers en burgers 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 – ook 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.

Het kabinet heeft aangegeven in de onderhandelingen in ieder geval in te zetten op verbetering van de rechtszekerheid van het voorstel.

Uitgangspunt daarbij is het voorkomen van disproportionele financiële, praktische, juridische gevolgen.

Het kabinet heeft ingezet op het zoveel mogelijk laten aansluiten van de richtlijn op de nationale beleidskeuzen en, daar waar dat niet mogelijk is, voldoende ruimte voor lidstaten te creëren om eigen afwegingen te maken bij de uitvoering van de verplichtingen uit de richtlijn en de nakoming van die verplichtingen waar nodig in de tijd te spreiden (ingroeimodel).

Tevens achtte het kabinet het van belang dat de verhouding tot Europese

¹ Brief van de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken 31 544, F/6; Algemeen Overleg Tweede Kamer 3 juni 2009, 21 501-31, 180.

² Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning van de Eerste Kamer onder griffienummer 145359. Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

³ BNC Fiche Richtlijn Gelijke Behandeling, 22 112, 694; Brief van de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken 31 544, F/6; Algemeen Overleg Tweede Kamer 3 juni 2009, 21 501-31, 180.

regelgeving op het gebied van vervoer, met sectorspecifieke voorschriften voor rechten van passagiers met een handicap en/of eisen voor toegankelijkheid van het vervoer, in de tekst verduidelijkt diende te worden.

2.b. Stand van zaken met betrekking tot onderhandelingen in de Raad

De grondslag voor de richtlijn ligt in artikel 13 van het EG-verdrag. Dit bepaalt dat de richtlijn op voorstel van de Commissie, na advies van het Europees Parlement met unanimiteit door de Raad wordt vastgesteld. Het Europees Parlement heeft op 2 april 2009 advies uitgebracht.

Het thema gelijke behandeling zal tijdens het komende Spaanse Voorzitterschap, net als tijdens het huidige Zweedse, prioriteit krijgen. Besluitvorming over deze richtlijn door de Raad vindt, afgaande op de huidige stand van de besprekingen, op zijn vroegst in het voorjaar van 2010 plaats.

De meeste lidstaten, waaronder Nederland, hebben het belang erkend van het bevorderen van gelijke behandeling als een gedeelde sociale waarde binnen de EU. Tegelijkertijd hebben lidstaten zorgen geuit over de rechtsonzekerheid die het voorstel zou kunnen creëren, alsmede over onduidelijkheden in de bevoegdheidsafbakening tussen het Europese en nationale niveau. Ook zijn er breed gedeelde zorgen met betrekking tot de financiële gevolgen van het voorstel. Lidstaten willen gelijke behandeling bevorderen en discriminatie bestrijden maar ambitie en praktische uitvoerbaarheid en financiële gevolgen moeten met elkaar in balans zijn.

De inzet van het kabinet bij de onderhandelingen is om de potentieel negatieve effecten van de richtlijn zoveel mogelijk te beperken, zonder de positieve effecten teniet te doen. Dat wil het kabinet bereiken door middel van een proactieve opstelling tijdens de onderhandelingen.

Tijdens het Franse Voorzitterschap is enige voortgang geboekt met betrekking tot het afbakenen van de Europese ten opzichte van de nationale bevoegdheden. Zo kan gelet op de bevoegdheden in het EG-Verdrag de richtlijn discriminatie verbieden bij de *toegang tot* bijvoorbeeld onderwijs. Maar daarbij mag niet getreden worden in de bevoegdheid van iedere lidstaat om zelf de inhoud en organisatie van zijn nationale onderwijsstelsel te bepalen. Hoewel er een grote mate van consensus in de Europese Raad lijkt te ontstaan over deze wijze van bevoegdheidsafbakening is de wijze waarop een en ander precies in de richtlijn moet worden geformuleerd nog volop in discussie.

Tijdens het Tsjechische Voorzitterschap is vervolgens enige voortgang geboekt met het verhelderen van de verplichtingen van de lidstaten ten aanzien van de grond handicap. Zo is bijvoorbeeld betere aansluiting gevonden bij de formulering van het VN-Verdrag en bleek ook een grote mate van consensus te bestaan ten aanzien van het schrappen van de verplichting dat toegankelijkheid steeds *vooraf* («by anticipation») dient te worden gerealiseerd. Het vooraf garanderen van toegankelijkheid zit echter wel besloten in de soort aanpassingen (generieke) tenzij sprake is van een «disproportionate burden» (onevenredige belasting). Ook is verder gewerkt aan teksten die een spreiding van de verplichtingen in de tijd mogelijk maken («ingroeimodel») alsmede aan differentiatie tussen de aanpassing van bestaande en nieuwe gebouwen (verschillende ambitieniveaus en tijdschema's). Het Zweedse voorzitterschap bouwt op deze aanpak voort waardoor de contouren beginnen te ontstaan van een tekst waarbij lidstaten beter weten waar zij aan toe zijn en ambitie gekoppeld wordt aan praktische uitvoerbaarheid van de maatregelen.

Ten aanzien van de grond leeftijd vindt een aantal lidstaten, waaronder Nederland, het belangrijk om te voorkomen dat nationale wetgeving over leeftijdsgrenzen – anders dan in uitzonderlijke gevallen – opzij kan worden gezet op grond van het Europese recht. Hiertoe heeft Nederland een tekstvoorstel gedaan. De Europese rechter moet niet op de stoel van de nationale wetgever terechtkomen. Indien de wetgever in een zorgvuldige procedure tot de conclusie komt dat een leeftijdsgrens gesteld dient te worden, dient ervan uit gegaan te worden dat deze een legitiem doel dient. Het Hof van Justitie kan in dat geval slechts een marginale toets uitvoeren.

Hoewel de onderhandelingen gestaag vooruit gaan, is een politiek akkoord voorlopig nog niet in zicht. Het Zweedse Voorzitterschap zal een voortgangsverslag voorleggen aan de Raad op 30 november a.s.

3. Een beschrijving van de Nederlandse beleidspraktijk in relatie tot de richtlijn

De richtlijn bestrijkt vier gronden en richt zich op terreinen buiten de arbeid. Ten aanzien van de gronden seksuele gerichtheid en godsdienst of overtuiging zijn de terreinen goederen en diensten al geregeld in de Algemene wet gelijke behandeling. Aanvaarding van de richtlijn brengt voor Nederland dan ook op deze terreinen weinig verandering mee. Nederland acht het van groot belang dan ook in andere landen discriminatie op grond van godsdienst of overtuiging en seksuele gerichtheid buiten arbeid wordt bestreden.

Nederland zal in lijn met de Nederlandse wetgeving voorstellen van het voorzitterschap beoordelen. Ten aanzien van de grond godsdienst kan het kabinet aangeven dat het richtlijnvoorstel rekening houdt met de verhouding tussen kerk en staat. Op verschillende plekken in het richtlijnvoorstel wordt expliciet neergelegd dat de richtlijn niet ingrijpt op de wijze waarop binnen de lidstaten wordt omgegaan met verhouding kerk en staat. Algemene nationale wettelijke bepalingen ter bescherming van de rechten en vrijheden van anderen blijven onverlet. De verantwoordelijkheid van de lidstaat ten aanzien van de inhoud, opzet en activiteiten van het (bijzonder) onderwijs blijft ook gehandhaafd. Wetgeving die de seculiere aard van de Staat garandeert dan wel betrekking heeft op de status en activiteiten van kerken en andere op godsdienst of overtuiging gebaseerde organisaties blijft ook onverlet. Het verbod op onderscheid en intimidatie op grond van godsdienst of levensovertuiging, en seksuele geaardheid voor het terrein van goederen en diensten, is al opgenomen in de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb). Naar verwachting heeft het richtlijnvoorstel geen gevolgen voor de Nederlandse wetgeving of praktijk op het terrein van goederen en diensten. Het kabinet verwijst naar de antwoorden op kamervragen gesteld door de leden Koppejan en Jonker (CDA) d.d. 4 november 2009.¹

In de richtlijn zijn geen expliciete bepalingen over seksuele gerichtheid opgenomen. In artikel 1 van het richtlijnvoorstel wordt aangegeven dat discriminatie op deze grond niet toegestaan is binnen de reikwijdte van het richtlijnvoorstel. Dit betekent dat discriminatie op deze grond niet is toegestaan bij sociale voordelen, sociale bescherming, met inbegrip van sociale zekerheid en gezondheidszorg; sociale voordelen; onderwijs en toegang tot goederen en diensten, met inbegrip van huisvesting. Het gaat erom dat iedereen, ongeacht zijn of haar hetero- of homoseksuele gerichtheid aanspraak kan maken op dezelfde rechten en bescherming als iedereen. Nederland heeft de grond seksuele gerichtheid met betrekking tot goederen en diensten al geregeld in de Algemene wet gelijke behandeling.

¹ Kamerstukken II, 2009–2010, Handelingen aanhangsel nr. 559.

Ten aanzien van de gronden leeftijd en handicap gaat de richtlijn in het algemeen verder dan thans in de Nederlandse wetgeving is voorzien.

Handicap

De Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (hierna: Wgbh/cz) is op 1 december 2003 in werking getreden voor de terreinen beroepsonderwijs en arbeid. Evenals met de WGBL is met de Wgbh/cz een belangrijk deel van richtlijn 2000/78/EG geïmplementeerd. Bij de totstandkoming van de Wgbh/cz is gekozen voor een aanbouwwet, voornamelijk alleen gericht op de terreinen van bovenstaande richtlijn.

Het kabinet heeft sindsdien een aantal belangrijke stappen genomen ten aanzien van het verbeteren van gelijke behandeling van mensen met een handicap, zoals de staatssecretaris van VWS ook heeft uiteengezet in de brief aan de Tweede Kamer van 18 september 2009.¹ De Wgbh/cz is deze kabinetsperiode uitgebreid met de terreinen van het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs en met het terrein van wonen. Op 16 oktober 2009 heeft de ministerraad ingestemd met de algemene maatregel van bestuur die uitwerking geeft aan de Wgbh/cz op het gebied van toegankelijkheid van het openbaar vervoer en deze voortgehangen bij beide kamers. Daarnaast is het streven erop gericht om deze kabinetsperiode ook het VN-gehandicaptenverdrag te ratificeren, waarbij Nederland erop zal toezien dat de verplichtingen uit de Richtlijn inhoudelijk in lijn zullen zijn met het VN-gehandicaptenverdrag.

Op het terrein van onderwijs voert Nederland een beleid ten aanzien van leerling-gebonden financiering, op basis waarvan geïndiceerde leerlingen met beperkingen die deelnemen aan het reguliere basis-, voortgezet en middelbaar beroeps onderwijs een rugzak meekrijgen met middelen om extra ondersteuning te betalen. Voor het hoger onderwijs wordt een stimulerend beleid gevoerd naar de instellingen om de juiste randvoorwaarden te creëren voor de opvang van studenten met beperkingen. Verder valt sinds 1 augustus 2009 het gehele onderwijs (met uitzondering van het speciaal onderwijs) onder de werkingssfeer van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte. Tot slot verstrekt het UWW op basis van onderwijswetgeving materiële voorzieningen en hulpmiddelen die personen met een handicap nodig hebben die deelnemen aan het reguliere onderwijs.

Toegankelijkheid van gebouwen voor mensen met een handicap is geregeld in het Bouwbesluit. Sinds 2003 kent het Bouwbesluit een verplichting tot toegankelijkheid bij nieuwbouw en ingrijpende veranderingen van gebouwen.

Voor nieuwe woningen betekent dit dat deze voor rolstoelgebruikers toegankelijk moeten zijn. Daarnaast eist het Bouwbesluit dat in grotere woongebouwen met een bepaalde hoogte (in de praktijk: vanaf vier woonlagen) een lift aanwezig moet zijn. Nieuwe utiliteitsgebouwen, zoals bijvoorbeeld openbare gebouwen, kantoorgebouwen, winkels en sportcentra, moeten toegankelijk zijn voor publiek en voor medewerkers.

Naast de Wgbh/cz en het beleid dat op het gebied van toegankelijkheid en maatschappelijke participatie op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning lokaal door gemeenten wordt gevoerd, bevordert het kabinet toegankelijkheid door ondersteuning van het zogenaamde Praktijkspoor, een samenwerking van vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven, mensen met een beperking en deskundigen zodat de toegankelijkheid van de samenleving in de praktijk verbetert. In december 2009 zal het Informatiepunt «Alles Toegankelijk» in gebruik worden genomen. Hierbinnen worden «best practices» uitgewisseld – zowel met

¹ Tweede Kamer 2008–2009, 29 355, nr. 40.

aanbieders in Nederland als met aanbieders in het buitenland. Naast informatieaanbod op het gebied van o.a. gebouwen, vervoer en openbare ruimte zullen via internet, telefoon en e-mail ook vragen worden beantwoord, op een toegankelijke wijze voor mensen met een handicap.

Leeftijd

In 2004 is de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid (WGBL) in werking getreden. Met de WGBL wordt invulling gegeven aan de Europese richtlijn tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep.¹ De werking van de WGBL beperkt zich tot het terrein arbeid, het vrije beroep en beroepsopleiding.

Leeftijd is geen eenvoudige non-discriminatiegrond. In tegenstelling tot andere non-discriminatiegronden, is leeftijd geen bij voorbaat verdachte grond. Het is veelal een relevant onderscheidend criterium dat algemeen wordt geaccepteerd. Om deze reden is er geen absoluut verbod van leeftijdsonderscheid. Evenals de Europese Richtlijn kent de WGBL een «half-opensysteem.» Dat wil zeggen dat leeftijdsonderscheid verboden is tenzij daar een objectieve rechtvaardiging voor bestaat. In ieder individueel geval waarin leeftijdsonderscheid wordt gemaakt zal moeten worden beoordeeld of er sprake is van een objectieve rechtvaardiging. Van een objectieve rechtvaardiging is sprake wanneer het leeftijdsonderscheid een legitiem doel heeft en het leeftijdsonderscheid passend en noodzakelijk is om dit doel te bereiken.

Recentelijk is de WGBL geëvalueerd. De evaluatierapporten en de kabinetsreactie zijn op 11 juni 2009 aan uw Kamer aangeboden en met uw Kamer besproken op 8 oktober 2009.² De Commissie Gelijke Behandeling geeft in haar evaluatierapport aan dat 13% van de vragen en verzoeken die zij krijgt over leeftijdsonderscheid, andere terreinen betreft dan arbeid, het vrije beroep of beroepsopleiding. Deze vragen kunnen niet in behandeling worden genomen door de Commissie. De Commissie pleit daarom voor uitbreiding van de materiële werkingsfeer van de WGBL. De Commissie geeft daarbij aan dat de beoordeling van de objectieve rechtvaardiging van leeftijdsonderscheid op andere terreinen, zoals huisvesting en goederen en diensten, geen gemakkelijke opgave zal zijn. De richtlijn geeft een verbod op leeftijdsdiscriminatie buiten het terrein arbeid, zoals huisvesting en goederen en diensten.

4. De belangrijkste uitkomsten van het Nederlandse Impact Assessment

Het kabinet heeft in het algemeen overleg ter voorbereiding van de Raad WSBVC met de Tweede Kamer d.d. 3 juni 2009 aangegeven behoefte te hebben aan inzicht in de financiële gevolgen en het maatschappelijk draagvlak als gevolg van het richtlijnvoorstel en hiervoor – in lijn met de aankondiging in het BNC-fiche Richtlijn Gelijke Behandeling – een impact assessment te laten uitvoeren. Hiertoe is aan B&A Consulting BV opdracht gegeven om een Impact Assessment op te stellen. Het onderzoeksrapport is als bijlage bij deze brief opgenomen. Het onderzoek is één van de elementen die het kabinet betreft bij het krijgen van een beter inzicht in de proportionaliteit van het richtlijnvoorstel.

Vooraf dient opgemerkt te worden dat het Europese en Nederlandse Impact Assessment een verschillend vertrekpunt hebben. In 2008 heeft de Europese Commissie een Impact Assessment opgesteld. Hierin is vastgesteld dat het niveau van wettelijke bescherming verschilt per Lidstaat en per discriminatiegrond. In het Impact Assessment van de EC gaat het om het beoordelen van vormen van regulering vanuit de

¹ Richtlijn 2000/78/EG.

² Tweede Kamer 2008–2009, 30 347, nr. 2.

Europese Unie. Daarnaast is onderzocht of er in de lidstaten wettelijke regelingen bestaan op de terreinen die het richtlijn voorstel beoogt te bevorderen.

Uit het Nederlandse Impact Assessment¹ komt naar voren dat de financiële gevolgen van de richtlijn groot kunnen zijn.

Echter, bij de uitkomsten van het Impact Assessment dienen enkele opmerkingen te worden gemaakt. Ten eerste ten aanzien van de reikwijdte van bepalingen in de richtlijn. Het onderzoek is gebaseerd op het Commissievoorstel van 2 juli 2008. Zoals ook eerder aangegeven, bevat dit voorstel veel onduidelijkheden ten aanzien van de terminologie en reikwijdte. Dit betreft termen als «reasonable accommodation», «goods and services available to the public» en «by anticipation». Daarom heeft het onderzoek geen rekening gehouden met de effecten van deze begrippen op het bereik van de verplichtingen en daarmee de berekening van de mogelijke financiële gevolgen.

In het oorspronkelijke richtlijnvoorstel is voorts gekozen voor een afweging op basis van het begrip «onevenredige belasting» bij het doen van aanpassingen verplicht onder artikel 4. Deze «onevenredige belasting» beoogt te voorkomen dat aanbieders van goederen en diensten verplicht worden tot het doen van disproportionele aanpassingen. Deze «onevenredige belasting» is niet in een algemeen kader te vatten en de afweging verschilt van beleidsterrein tot beleidsterrein en er sprake is van collectieve of individuele aanpassingen. Dit maakt het moeilijk in algemene zin een cijfermatige onderbouwing te geven. Gezien het ontbreken van duidelijkheid over de reikwijdte en terminologie is ervoor gekozen het onderzoek langs verschillende theoretische varianten te laten verlopen. In de varianten is een inschatting gemaakt van de mogelijke effecten aan de hand van verschillende inkleuringen van het begrip «redelijkheid» en mogelijke uitvoeringstermijnen. Deze elementen zijn niet volgens één standaard te waarderen en aan onderhandelingen onderhevig.

De keuze van sectoren waartoe het onderzoek zich heeft uitgestrekt en de voorzieningen die al dan niet in het onderzoek betrokken moesten worden, werd mede bepaald door de gegevens die beschikbaar waren. Sectoren of subsectoren waarover in het geheel geen gegevens beschikbaar gekomen zijn, moesten buiten beschouwing worden gelaten. Voor meerdere sectoren geldt dat een duidelijk (kwantitatief) beeld ontbreekt van de benodigde aanpassingen die reeds gedaan zijn, daartoe is op sommige punten een beredeneerde schatting.

Uit het Impact assessment is gebleken dat de volgende factoren van grote invloed zijn op de kosten die verband houden met toegankelijkheid:

- het al dan niet aansluiten bij de economische levensduur van goederen en;
- het al dan niet onderscheid maken tussen bestaande en nieuwe goederen en diensten in de verplichtingen en de invoeringstermijn van de richtlijn, dit houdt immers mede verband met de duur waarover de kosten kunnen worden uitgesmeerd en de mate waarin aangesloten kan worden bij geplande investeringen.

De conclusies met betrekking tot het draagvlak geven ten aanzien van de wens om tot (Europese) wetgeving op het gebied van gelijke behandeling te komen de bekende posities weer van aan de ene kant bedrijfsleven en aan de andere kant organisaties voor mensen met een handicap of chronische ziekte. Bij het verkrijgen van een beeld over het draagvlak is in het onderzoek zowel wetgeving als zelfregulering aan de orde gesteld.

¹ Wanneer we hierna spreken over Impact Assessment, bedoelen we alleen het Nederlandse Impact Assessment.

Alhoewel het kabinet de nodige kanttekeningen plaatst bij de resultaten van het Impact Assessment, kunnen de financiële gevolgen substantieel zijn. Het kabinet heeft eerder in het BNC fiche aangegeven dat «met de formuleringen in het richtlijnvoorstel, en dan met name ten aanzien van de discriminatiegronden leeftijd en handicap, het erop lijkt dat de financiële gevolgen en de administratieve lasten voor het bedrijfsleven en voor gemeenten aanzienlijk kunnen zijn». De resultaten uit het Impact Assessment geven aan dat de financiële gevolgen inderdaad substantieel kunnen zijn. Om deze reden kan het kabinet niet instemmen met de tekst van het oorspronkelijke commissievoorstel. De Nederlandse inzet is erop gericht te komen tot dusdanige aanpassingen dat de financiële gevolgen sterk gemitigeerd worden. Het resultaat hiervan zal een belangrijke rol spelen bij de definitieve standpuntbepaling over het richtlijnvoorstel.

5. Onderhandelingsinzet

Ten aanzien van de beoordeling van de proportionaliteit zal het kabinet zich laten leiden door de volgende voorwaarden:

- De werkingssfeer van de richtlijn dient helder en eenduidig te zijn zodat onduidelijkheid over de reikwijdte, financiële consequenties en rechtszekerheid wordt voorkomen.
- De richtlijn moet de bevoegdheidsverdeling tussen EU en lidstaten op terreinen zoals sociale zekerheid, onderwijs en gezondheidszorg, waar de EU slechts beperkte bevoegdheden heeft, volledig respecteren.
- Met betrekking tot de realisatie- en implementatietermijn dient de lidstaten de mogelijkheid geboden te worden dat zij een ingroeimodel kunnen hanteren voor de toegankelijkheidsverplichtingen in relatie tot de grond handicap. Voorts dienen onnodige aanbodgestuurde generieke aanpassingen te worden vermeden.

In het navolgende geeft het kabinet de onderhandelingsinzet ten aanzien van een aantal concrete vraagstukken weer.

a. Reikwijdte richtlijn

Het kabinet pleit voor een expliciete en duidelijke afbakening van de werkingssfeer van de richtlijn. Met name de term «access to» uit artikel 3 dient helder te zijn gezien dit invloed heeft op de gehele werkingssfeer van de richtlijn alsmede artikel 4 (ten aanzien van handicap). De Nederlandse inbreng zal in lijn hiermee worden gedaan en heeft er dan ook voor gepleit eerst afstemming te verschaffen ten aanzien van artikel 3. Daarnaast ziet het kabinet graag verduidelijking ten aanzien van de definitie van «goods and services, available to the public including housing». Het kabinet vraagt zich af of een onderdeel van de samenleving als de openbare ruimte hieronder valt. Daarnaast is het de vraag of de werkingssfeer zo ver gaat dat ook de openbare ruimte onder de toegankelijkheidsverplichting geplaatst kan worden. Op dit moment is het niet geheel duidelijk of dit al dan niet, en in welke mate, onder de werking van de richtlijn valt. Mocht dit wel het geval zijn, dan heeft dit grote financiële consequenties, niet enkel voor de Rijksoverheid maar ook voor de decentrale overheden. Nederland heeft in de raads werkgroep in Brussel dit punt naar voren gebracht om zo de discussie op Europees niveau te brengen. Mocht op enig moment helder worden dat (toegankelijkheid van) openbare ruimte wel onder de werkingssfeer gebracht kan worden, dan is een nadere standpuntbepaling over de gevolgen wenselijk.

Wat betreft de toegankelijkheid: voor nieuw aanbod van goederen en diensten (inclusief vernieuwingen) dienen de verplichtingen anders te zijn dan voor bestaand aanbod. Voor aanpassingen van bestaand aanbod van goederen en diensten moeten lidstaten een ingroeimodel kunnen toepassen waarbij rekening wordt gehouden met de economische

levensduur van goederen door vervangingscycli en investeringscycli als uitgangspunt te nemen. Ook voor «nieuw aanbod», dat bijvoorbeeld wegens technologische ontwikkeling beschikbaar wordt, kan het in bepaalde gevallen gewenst zijn om aanpassingen via een ingroeimodel door te voeren, waarbij er een redelijke termijn moet bestaan voor overheden en private aanbieders met vraagsturing als uitgangspunt. Dit ingroeimodel moet in de richtlijn verankerd worden. Ook moet de richtlijn de lidstaten de ruimte bieden om een optimale toegankelijkheid (in plaats van een maximale toegankelijkheid) tot stand te brengen.

Nader verduidelijkt moet worden wat precies wordt verstaan onder «gelijke behandeling bij de toegang tot huisvesting». Toegankelijk maken van alle huurwoningen voor personen met een handicap is een volstrekt onrealistische optie omdat toegankelijkheid in principe vrij eenvoudig kan worden gerealiseerd op het moment dat een woning verhuurd wordt aan iemand die behoefte heeft aan een aangepaste woning. Deze benadering is reeds verankerd in de dit jaar in werking getreden uitbreiding van de Wgbh/cz met het terrein van wonen.

Nederland gaat er vanuit dat de eigen bevoegdheid van de lidstaten m.b.t. de inhoud en de organisatie van het onderwijs eveneens betreft de voorwaarden/criteria waaronder leerlingen met een handicap in aanmerking kunnen komen voor toegang tot het speciaal onderwijs en voor andere specifieke voorzieningen ten behoeve van deelname aan het (regulier) onderwijs. De verwijzing naar andere specifieke voorzieningen ziet bijvoorbeeld op persoonlijke materiële voorzieningen en hulpmiddelen (aangepast vervoer, braillecomputer) die deelname aan het regulier onderwijs mogelijk maken. Uiteraard dienen deze voorwaarden objectief te worden vastgesteld en mogen deze niet discriminatoir zijn. Aangezien gastouderopvang in de eigen particuliere woning zo sterk in de privésfeer/gezins sfeer is gelegen dient deze vorm van kinderopvang buiten de reikwijdte van de richtlijn te vallen. Het kan in de visie van Nederland niet zo zijn dat gastouders bij voorbaat verplicht worden hun huis toegankelijk te maken voor kinderen met een handicap.

b. handicap

In de Raadswerkgroep is gesproken over de vraag op welke wijze de bescherming van personen met een handicap in de richtlijn vorm moet krijgen. Dit betreft enerzijds maatregelen om de algemene toegankelijkheid te verbeteren en anderzijds het aanbieden van redelijke aanpassingen. Dergelijke maatregelen en aanpassingen mogen evenwel geen onnodige nadelige gevolgen hebben.

Nederland hecht er aan dat de inhoud verhelderd wordt van de verplichting om algemene toegankelijkheid te verbeteren en de verplichting een redelijke aanpassing aan te bieden. Nederland heeft voorgesteld om het bieden van een redelijke aanpassing te koppelen aan een vraag daartoe. Tevens acht Nederland het van belang dat duidelijke criteria worden aangegeven om te bepalen of er sprake is van onevenredige belasting. Gedacht wordt aan bijvoorbeeld de aard en (financiële) bronnen van een organisatie, de verwachte kosten, de economische levensduur en de voordelen voor mensen met een handicap. Daarnaast hecht Nederland er aan dat in de richtlijn duidelijk tot uitdrukking komt dat lidstaten een bepaalde beleidsvrijheid hebben bij het als disproportioneel beoordelen van algemene aanpassingen. In dat kader speelt een rol of er sprake is van nieuw te bouwen roerende of onroerende zaken of dat er sprake is van aanpassingen van bestaande zaken, alsmede of er sprake is van zaken met belangrijke historische of culturele waarden. In dit kader stelt Nederland stelt zich constructief op ten aanzien van het Zweedse

voorzittersvoorstel om het onderscheid tussen «nieuw» en «bestaand» te hanteren bij de implementatietermijnen van de richtlijn. Tenslotte verkiest Nederland de werkingssfeer van onderhavige richtlijn helder af te bakenen ten opzichte van internationale regelgeving met specifieke voorschriften op het gebied van toegankelijkheid van personenvervoer.

Nederland heeft een tekstvoorstel ingediend dat de bovenstaande lijn volgt. Daarbij is de kanttekening geplaatst dat voor Nederland de reikwijdte als neergelegd in artikel 3 eerst afgebakend dient te worden om ook de strekking en rechtsgevolgen van artikel 4 vast te kunnen stellen. Hiervoor is steun ontvangen uit andere landen.

c. leeftijd

Met betrekking tot leeftijds onderscheid zegt de richtlijn dat de lidstaten kunnen bepalen dat verschillen in behandeling op grond van leeftijd geen discriminatie vormen indien er sprake is van een objectieve rechtvaardiging voor het leeftijds onderscheid. In het BNC fiche Richtlijn Gelijke Behandeling 2008 heeft het kabinet aangegeven dat de richtlijn met name geen beletsel vormt voor het vaststellen van bepaalde leeftijdsgrenzen voor de toegang tot uitkeringen, onderwijs en bepaalde goederen en diensten. De Europese Commissie heeft dit ook op deze wijze uitgelegd. Omdat er desondanks nog veel vragen en onduidelijkheden zijn met name met betrekking tot het stellen van leeftijdsgrenzen en sociale zekerheid, is het kabinet van mening dat de tekst hierover in de richtlijn zal moeten worden verduidelijkt. Hiertoe is een tekstvoorstel ingediend, dat door veel landen positief is ontvangen.

Zoals eerder aangegeven is leeftijd een veelal relevant onderscheidend criterium dat algemeen wordt geaccepteerd. Leeftijds onderscheid komt voor op tal van maatschappelijke terreinen. Voorbeelden van leeftijds onderscheid zijn leeftijdsgrenzen voor de toegang tot uitgaansgelegenheden, een leeftijdsgrens bij het aanbieden van een kamer in een studentenhuis, het aanbieden van korting tot een bepaalde leeftijd bij het aanbieden van elektriciteit of supermarkten die slechts twee of drie jongeren tegelijk binnen laten. Deze vormen van onderscheid vallen onder de richtlijn. Dat betekent dat voor deze vormen van leeftijds onderscheid een objectieve rechtvaardiging zal moeten worden gegeven. Indien een persoon zich door dit leeftijds onderscheid gediscrimineerd voelt kan deze persoon een klacht voorleggen aan de Commissie Gelijke Behandeling of aan de rechter. Het kabinet zal zich inzetten voor het beperken van de rechtsonzekerheid en jurisdisering die hier mogelijk uit voortvloeit.

In de kabinetsreactie op de evaluatie van de WGBL is aangegeven dat er mogelijk problemen zijn met betrekking tot leeftijds onderscheid op het terrein van verzekeringen.

In de onderhavige concept richtlijn staat dat lidstaten voor de verstrekking van financiële diensten proportionele verschillen in behandeling mogen 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 actuariële of statistische gegevens en «medical knowledge». Het kabinet hecht er belang aan dat de juiste balans wordt gevonden tussen het afwegen van bepaalde rechten en de mogelijkheid voor bepaalde sectoren naar behoren hun taken uit te kunnen voeren en zal in lijn hiermee een standpunt ten opzichte van deze bepaling innemen.

d. financiële diensten

In het richtlijn voorstel staat dat bij de verlening van financiële diensten proportionele verschillen in behandeling zijn toegestaan als voor de

betreffende dienst handicap of leeftijd een bepalende factor zijn bij de risicobeoordeling. Dit mag voor zover gebruik wordt gemaakt van relevante en accurate actuariële of statistische gegevens. Het oogmerk is dat iemand niet op basis van zijn leeftijd of handicap de toegang tot bijvoorbeeld een verzekering geweigerd mag worden. De financiële dienstverlener mag echter, als leeftijd of handicap bij de betreffende aangeboden dienst een bepalende factor is bij de risicobeoordeling, hier bij de vaststelling van de premie onder genoemde voorwaarden wel rekening mee houden. Het Kabinet vindt dit een evenwichtige aanpak die waarborgen biedt aan zowel belanghebbenden als afnemers van financiële diensten in het algemeen en tevens werkbaar is voor de sector.

e. intimidatie («harassment») en afbakening van dit concept ten opzichte van andere grondrechten

De definitie van het begrip intimidatie dat in de richtlijn wordt gehanteerd, komt overeen met de definities die gebruikt zijn in eerdere richtlijnen. Nederland heeft deze definities geïmplementeerd in de wetten gelijke behandeling. Nederland heeft geen probleem met de in het voorstel gehanteerde definitie, omdat dit naar verwachting geen gevolgen zal hebben voor de Nederlandse wetgeving of praktijk. Desondanks hecht het kabinet veel waarde aan de erkenning van de botsing van grondrechten en ziet dan ook graag een verwijzing hiernaar in het richtlijnvoorstel.

f. discriminatie vanwege betrokkenheid («by association»)

Het Europese Hof van Justitie heeft in haar uitspraak van 17 juli 2008 in zaak C-303/06, Coleman tegen Attridge Law, de Kaderrichtlijn gelijke behandeling in arbeid en beroep ruim uitgelegd. Het Hof gaf aan discriminatie vanwege betrokkenheid te lezen in de definitie van directe discriminatie. De definitie van directe discriminatie in de richtlijn is dezelfde als de definitie in de Kaderrichtlijn. Alle vormen van discriminatie op grond van handicap worden beschermd. Hiervoor is niet vereist dat de persoon in kwestie zelf gehandicapt is. De uitleg van het Hof gaat in gelijke mate op voor de andere non-discriminatie gronden uit de Kaderrichtlijn (godsdienst of overtuiging, leeftijd en seksuele gerichtheid). De Nederlandse wetgeving over discriminatie laat voldoende ruimte voor deze interpretatie van het Hof. De Nederlandse regelgeving behoefde daarom ook geen aanpassing naar aanleiding van dit arrest. Het Hof gaf aan discriminatie vanwege betrokkenheid te lezen in de definitie van directe discriminatie. De definitie van directe discriminatie in de richtlijn is dezelfde als de definitie in de Kaderrichtlijn. Voorgesteld wordt om discriminatie vanwege betrokkenheid in de richtlijn expliciet op te nemen. Het kabinet heeft destijds aangegeven dat indien ter zake van een bepaald onderwerp de ruime uitleg van het Hof niet gewenst is, dit in de relevante bepalingen van de richtlijn nauwkeurig dient te worden aangegeven door bijvoorbeeld op te nemen op welke personen ze al dan niet van toepassing zijn. Ten aanzien van discriminatie vanwege betrokkenheid op de werkvloer is dit duidelijk. Nederland heeft echter vragen gesteld hoe dit principe van toepassing is buiten de werkvloer. De Europese Commissie heeft aangegeven dat uit deze bepaling een individueel klachtrecht vloeit en Nederland pleit daarom voor een duidelijke en heldere afbakening.

6. Conclusie

Dit kabinetsstandpunt heeft als basis de standpunten die het kabinet al heeft ingenomen (zie paragraaf 2).

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van deze richtlijn, maar is bezorgd over de wijze waarop de doelstellingen volgens

het oorspronkelijke Commissie voorstel gerealiseerd zouden moeten worden. Uit een krachtenveldanalyse blijkt dat de Nederlandse zorgen gedeeld worden door een groot aantal landen.

Alhoewel het kabinet de nodige kanttekeningen plaatst bij de resultaten van het Impact Assessment, kunnen de financiële gevolgen substantieel zijn. Om deze reden kan het kabinet niet instemmen met de tekst van het oorspronkelijke commissievoorstel. De Nederlandse inzet is er op gericht te komen tot dusdanige aanpassingen dat de financiële gevolgen sterk gemitigeerd worden.

De Nederlandse inzet zal erop gericht zijn de terminologie en reikwijdte van het voorstel voldoende in te kaderen. Daarbij moet de bevoegdheidsverdeling met betrekking tot de materiele werkingssfeer en concepten zoals «reasonable accommodation» en «disproportionate burden» tussen de Lidstaten en de Gemeenschap zo duidelijk mogelijk aangegeven worden.

Ingezet wordt op het zoveel mogelijk laten aansluiten van de richtlijn op de nationale beleidskeuzen en, daar waar dat niet mogelijk is, het creëren van voldoende ruimte voor lidstaten om eigen afwegingen te maken bij de naleving van de verplichtingen uit de richtlijn en de nakoming van die verplichtingen waar nodig in de tijd te spreiden. Het kabinet pleit voor een expliciete en duidelijke afbakening van de werkingssfeer van de richtlijn, alsmede voor een verduidelijking van de gehanteerde terminologie en de financiële en administratieve impact. Nederland zet tijdens de onderhandeling in op het verder verduidelijken van de tekst, mede door met Nederlandse tekstvoorstellen te komen, zodat gepreciseerd wordt wat er wel en niet onder de richtlijn valt.

Een richtlijn met zware verplichtingen vergt een decennialange implementatietermijn om te kunnen steunen op voldoende draagvlak bij het bedrijfsleven, de overheden en maatschappelijke organisaties en zonder dat het nationale traject van vergroting van toegankelijkheid in de praktijk wordt ondermijnd. Het kabinet gaf in dit licht al eerder aan dat in de gaten zal worden gehouden dat de richtlijn voldoende ruimte biedt voor het Nederlandse tweesporenbeleid dat naast de rechtsbescherming op basis van gelijke behandelingswetgeving ook in eigen nationale keuzes wat betreft voorzieningswetgeving voorziet.¹ Nederland meent bijvoorbeeld dat ten aanzien van toegankelijkheidsverplichtingen op het terrein van vervoer het beginsel *lex specialis* gaat vóór *lex generalis* dient te gelden. Met andere woorden, dit richtlijn voorstel dient niet te treden in de toegankelijkheid voor personen met een handicap van vervoersterreinen waarvoor al specifieke Europese wetgeving bestaat (bijvoorbeeld spoorvervoer en luchtvaart) c.q. in de maak is (zee- of binnenvaart en busvervoer).

Het kabinet is voornemens het betreffende richtlijn voorstel volgens deze lijnen te beoordelen. Zodra de fase van besluitvorming nadert zal het kabinet een definitief standpunt innemen op basis van de tekst die dan voorligt. Het kabinet behoudt zich hierbij het recht tegen te stemmen indien Nederland de juridische en financiële gevolgen van de richtlijn onaanvaardbaar vindt. Het parlement zal over de voortgang worden geïnformeerd.²

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. P. H. Donner

¹ BNC Fiche Richtlijn Gelijke Behandeling pagina 5.

² Brief van Staatsecretaris van Buitenlandse Zaken aan de Eerste Kamer, 8 april 2009, 141911.08U