

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 2.7.2008
COM(2008) 426 definitief

2008/0140 (CNS)

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

{SEC(2008) 2180}

{SEC(2008) 2181}

(door de Commissie ingediend)

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

Motivering en doel van het voorstel

Dit voorstel heeft tot doel het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid buiten de arbeidsmarkt toe te passen. Het creëert een kader voor het verbod op discriminatie op deze gronden en stelt in de Europese Unie hetzelfde minimumbeschermingsniveau in voor mensen die op die gronden worden gediscrimineerd.

Dit voorstel vormt een aanvulling op het bestaande communautaire rechtskader dat discriminatie op grond van godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid alleen verbiedt in arbeid, beroep en beroepsopleiding¹.

Algemene context

In haar wetgevings- en werkprogramma², dat op 23 oktober 2007 werd goedgekeurd, kondigde de Commissie aan dat zij nieuwe initiatieven zou voorstellen om het communautaire rechtskader inzake non-discriminatie aan te vullen.

Dit voorstel wordt ingediend als onderdeel van de "Vernieuwde sociale agenda: kansen, toegang en solidariteit in het Europa van de 21e eeuw"³, en vergezelt de mededeling "Non-discriminatie en gelijke kansen: een vernieuwd engagement"⁴.

Het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap is door de lidstaten en de Europese Gemeenschap ondertekend. Het is gebaseerd op de beginselen van non-discriminatie, participatie en integratie in de samenleving, gelijke kansen en toegankelijkheid. Een voorstel tot sluiting van het Verdrag door de Europese Gemeenschap is aan de Raad overgelegd⁵.

Bestaande bepalingen op het door het voorstel bestreken gebied

Met dit voorstel wordt voortgebouwd op de Richtlijnen 2000/43/EG, 2000/78/EG en 2004/113/EG⁶, waarbij discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afstamming, leeftijd, handicap, seksuele geaardheid, godsdienst of geloof worden verboden⁷. Discriminatie

¹ Richtlijn 2000/43/EG van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming (PB L 180 van 19.7.2000, blz. 22) en Richtlijn 2000/78/EG van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep (PB L 303 van 2.12.2000, blz. 16).

² COM(2007) 640.

³ COM(2008) 412.

⁴ COM(2008) 420.

⁵ COM(2008) XXX.

⁶ Richtlijn 2004/113/EG van 13 december 2004 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten (PB L 373 van 21.12.2004, blz. 37).

⁷ Richtlijn 2000/43/EG van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming (PB L 180 van 19.7.2000) en Richtlijn 2000/78/EG van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep (PB L 303 van 2.12.2000).

op grond van ras of etnische afstamming is verboden in arbeid, beroep en beroepsopleiding, alsook daarbuiten op gebieden zoals sociale bescherming, gezondheidszorg, onderwijs en toegang tot goederen en diensten die publiekelijk beschikbaar zijn, met inbegrip van huisvesting. Discriminatie op grond van geslacht is verboden op dezelfde gebieden, met uitzondering van onderwijs, de media en reclame. Discriminatie op grond van leeftijd, godsdienst of overtuiging, seksuele geaardheid en handicap is evenwel alleen verboden in arbeid, beroep en beroepsopleiding.

De Richtlijnen 2000/43/EG en 2000/78/EG moesten uiterlijk 2003 in nationaal recht zijn omgezet, met uitzondering van de bepalingen inzake discriminatie op grond van leeftijd of handicap, waarvoor de omzettingstermijn drie jaar langer duurde. De Commissie keurde in 2006 een verslag over de toepassing van Richtlijn 2000/43/EG⁸ en op 19 juni 2008 een verslag over de toepassing van Richtlijn 2000/78/EG⁹ goed. Op één na hebben alle lidstaten deze richtlijnen omgezet. Richtlijn 2004/113/EG moest uiterlijk eind 2007 zijn omgezet.

De begrippen en regels in dit voorstel zijn voor zover mogelijk gebaseerd op die in de bestaande richtlijnen die artikel 13 van het EG-Verdrag als grondslag hebben.

Samenhang met andere beleidsgebieden en doelstellingen van de EU

Met dit voorstel wordt voortgebouwd op de non-discriminatiestrategie die sinds het Verdrag van Amsterdam is ontwikkeld. Het voorstel spoort met de horizontale doelstellingen van de Europese Unie, en in het bijzonder met de Lissabonstrategie voor groei en werkgelegenheid en de doelstellingen van het EU-proces van sociale bescherming en sociale integratie. Overeenkomstig het EU-handvest van de Grondrechten helpt het voorstel de grondrechten van de burgers bevorderen.

2. RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDE PARTIJEN EN EFFECTBEOORDELING

Raadpleging

De Commissie heeft gepoogd alle belanghebbenden bij de voorbereiding van dit initiatief te betrekken en heeft erop toegezien dat al wie eventueel opmerkingen wilde maken, daartoe de kans en de nodige tijd kreeg. Het Europees Jaar van gelijke kansen voor iedereen bood een unieke gelegenheid om deze thema's onder de belangstelling te brengen en deelname aan het debat aan te moedigen.

Met name moet worden gewezen op de openbare onlineraadpleging¹⁰, een raadpleging van het bedrijfsleven¹¹, 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 zijn¹². De uitkomsten van de openbare raadpleging en die van de raadpleging van de ngo's waren een oproep tot wetgeving op EU-vlak om het niveau van bescherming tegen discriminatie te verhogen, hoewel ook stemmen opgingen voor specifieke richtlijnen op het gebied van discriminatie op grond van handicap of geslacht. Uit de raadpleging van het Europees

⁸ COM(2006) 643 definitief

⁹ COM (2008) 225.

¹⁰ De volledige uitkomsten van de raadpleging zijn te vinden op:
http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/news/news_en.htm#rpc

¹¹ http://ec.europa.eu/yourvoice/ebtp/consultations/index_nl.htm

¹² http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/org/imass_en.htm#ar

toetsingspanel van het bedrijfsleven bleek 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 tegen nieuwe wetgeving, die volgens hen de administratieve lasten en de kosten zou doen toenemen, terwijl de vakbonden voor waren.

Uit de antwoorden bleek ook bezorgdheid over hoe een aantal gevoelige gebieden in een nieuwe richtlijn worden geregeld. Er bleken ook misverstanden te bestaan over de grenzen of de reikwijdte van de Gemeenschapsbevoegdheid. In de voorgestelde richtlijn wordt aan deze bezorgdheid tegemoetgekomen en worden de grenzen van de Gemeenschapsbevoegdheid duidelijk aangegeven. Binnen deze grenzen is de Gemeenschap gemachtigd om maatregelen te nemen (artikel 13 van het EG-Verdrag). Zij is ook van oordeel dat het nemen van maatregelen op EU-niveau de beste manier is om vooruitgang te boeken.

In de antwoorden wordt eveneens de nadruk gelegd op de specifieke aard van discriminatie op grond van handicap en van de maatregelen die nodig zijn om deze vorm van discriminatie te bestrijden. Daar wordt in een specifiek artikel op ingegaan.

Er bestaat bezorgdheid dat een nieuwe richtlijn voor de bedrijven kosten met zich zou brengen. Dit voorstel is evenwel grotendeels op begrippen gebaseerd die in de bestaande richtlijnen worden gebruikt en waarmee de marktdeelnemers vertrouwd zijn. Wat de maatregelen betreft ter bestrijding van discriminatie op grond van handicap, zijn de bedrijven reeds vertrouwd met het begrip "redelijke aanpassingen", dat bij Richtlijn 2000/78/EG werd ingevoerd. In het voorstel van de Commissie worden de factoren omschreven waarmee rekening moet worden gehouden bij de beoordeling van wat "redelijk" is.

In tegenstelling tot wat voor de andere twee richtlijnen geldt, hoeven de lidstaten krachtens Richtlijn 2000/78/EG geen orgaan voor de bevordering van gelijke behandeling aan te wijzen. Er werd eveneens op gewezen dat ook meervoudige discriminatie moet worden aangepakt, bijvoorbeeld door die als discriminatie te definiëren en doeltreffende maatregelen aan te reiken. Deze thema's behoren niet tot de werkingssfeer van deze richtlijn, maar niets belet de lidstaten op deze gebieden maatregelen te treffen.

Tot slot werd erop gewezen dat de bescherming tegen discriminatie op grond van geslacht krachtens Richtlijn 2004/113/EG niet zo ver reikt als die krachtens Richtlijn 2000/43/EG, en dat daar in de nieuwe wetgeving iets aan moet worden gedaan. De Commissie gaat daar momenteel niet op in omdat de termijn voor de omzetting van Richtlijn 2004/113/EG nog maar pas is verstreken. De Commissie brengt evenwel in 2010 verslag uit over de toepassing van die richtlijn en kan bij die gelegenheid zo nodig wijzigingen voorstellen.

Bijeenbrengen en benutten van deskundigheid

Uit een studie¹³ uit 2006 is gebleken dat enerzijds de meeste landen op de een of andere wijze zorgen voor een wettelijke bescherming die op de meeste onderzochte gebieden verder gaat dan de huidige voorschriften van de EG, en er anderzijds tussen de landen nog een grote discrepantie bestaat wat de mate en de aard van de bescherming betreft. Voor non-discriminatiewetgeving bleken ook zeer weinig landen ex-ante-effectbeoordelingen uit te voeren. In een andere studie¹⁴ werd de aard en de omvang van discriminatie op andere

¹³ http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/pubst/stud/mapstrand1_en.pdf

¹⁴ Zal kunnen worden geraadpleegd op:

http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/org/imass_en.htm.

gebieden dan arbeid in de EU onderzocht, alsook de (directe en indirecte) kosten die dit voor de persoon en de samenleving kan inhouden.

De Commissie heeft bovendien gebruik gemaakt van de verslagen van het Europees Netwerk van onafhankelijke deskundigen op het gebied van non-discriminatie, en met name van hun overzicht "Developing Anti-Discrimination Law in Europe"¹⁵ en van de studie "Tackling Multiple Discrimination: practices, policies and laws"¹⁶.

De resultaten van een speciale Eurobarometerenquête¹⁷ en een Flash Eurobarometerenquête in februari 2008¹⁸ waren eveneens relevant.

Effectbeoordeling

In het effectbeoordelingsverslag¹⁹ werd gezocht naar bewijzen van discriminatie buiten de arbeidsmarkt. Daarin werd vastgesteld dat hoewel non-discriminatie als een van de fundamentele waarden van de EU wordt erkend, het niveau van wettelijke bescherming van deze waarden in de praktijk verschilt naar gelang van de lidstaat en van de grond waarop wordt gediscrimineerd. Wie dreigt te worden gediscrimineerd, is bijgevolg vaak minder goed in staat ten volle in de samenleving en de economie te participeren, en dat heeft zowel voor de persoon en als voor de samenleving negatieve gevolgen.

In het verslag werden drie doelstellingen vastgesteld, die door elk initiatief moeten worden gehaald:

- een betere bescherming tegen discriminatie;
- rechtszekerheid voor marktdeelnemers en potentiële slachtoffers in alle lidstaten;
- bevordering van sociale integratie en van de volledige participatie van alle groepen in de samenleving en in de economie.

Onder de diverse maatregelen die ertoe kunnen bijdragen de doelstellingen te bereiken, werden zes opties voor verder onderzoek geselecteerd, namelijk: geen nieuwe maatregelen op EU-niveau; zelfregulering; aanbevelingen; en een of meer richtlijnen waarbij discriminatie op andere gebieden dan arbeid wordt verboden.

De lidstaten zullen in ieder geval het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap moeten toepassen, dat het ontzeggen van redelijke aanpassingen als discriminatie definieert. Een juridisch bindende maatregel waarbij discriminatie op grond van handicap wordt verboden, houdt gezien de nodige aanpassingen financiële kosten in, maar de betere economische en sociale integratie van groepen die momenteel worden gediscrimineerd, houdt ook voordelen in.

¹⁵ http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/public/pubst_en.htm#leg

¹⁶ http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/pubst/stud/multdis_en.pdf

¹⁷ Speciale Eurobarometerenquête 296 over discriminatie in de EU:

http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/public/pubst_en.htm en

http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_en.htm.

¹⁸ Flash Eurobarometer 232; http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_232_en.pdf.

¹⁹ Zal kunnen worden geraadpleegd op:

http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/org/imass_en.htm.

In het verslag wordt geconcludeerd dat een richtlijn betreffende discriminatie op diverse gronden, die in overeenstemming is met het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel, het geschikte instrument is. Een klein aantal lidstaten beschikt reeds over een vrij volledige wettelijke bescherming, terwijl de meeste andere lidstaten over een beperktere bescherming beschikken. Nieuwe communautaire regels zouden dan ook naar gelang van de lidstaat meer of minder aanpassingen vergen.

De Commissie heeft veel klachten ontvangen over discriminatie in de verzekerings- en banksector. Dat verzekeraars of banken leeftijd of handicap gebruiken om het risicoprofiel van klanten vast te stellen, is niet noodzakelijk discriminatie: dat hangt van het product af. De Commissie zal met de verzekerings- en banksector en andere belanghebbenden de dialoog aangaan om grotere eensgezindheid te bereiken over de gebieden waarop leeftijd of handicap relevante factoren zijn voor het soort concept en de prijs van de producten die in deze sectoren worden aangeboden.

3. JURIDISCHE ELEMENTEN VAN HET VOORSTEL

Rechtsgrondslag

Het voorstel is gebaseerd op artikel 13, lid 1, van het EG-Verdrag.

Subsidiariteit en evenredigheid

Het subsidiariteitsbeginsel is van toepassing voor zover het voorstel geen gebieden bestrijkt die onder de exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschap vallen. De doelstellingen van het voorstel kunnen 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 op grond van godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid in alle lidstaten. Communautaire wetgeving biedt rechtszekerheid wat de rechten en plichten van marktdeelnemers en burgers betreft, ook voor wie zich van de ene lidstaat naar de andere verplaatst. Uit ervaring met eerdere richtlijnen die artikel 13, lid 1, van het EG-Verdrag als grondslag hebben, is gebleken dat deze een positieve uitwerking hebben en tot een betere bescherming tegen discriminatie leiden. Overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel gaat de voorgestelde richtlijn niet verder dan wat nodig is om de doelstellingen te verwezenlijken.

Nationale tradities en benaderingen op gebieden zoals gezondheidszorg, sociale bescherming en onderwijs lopen bovendien gewoonlijk ook meer uiteen dan die op gebieden die met arbeid verband houden. Deze gebieden worden gekenmerkt door legitieme maatschappelijke keuzen op gebieden die tot de nationale bevoegdheden behoren.

De verscheidenheid van de Europese samenlevingen is een van Europa's sterke kanten, en moet overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel worden gerespecteerd. 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 worden het best op nationaal niveau geregeld. Bij de richtlijn worden de lidstaten er dan ook niet toe verplicht hun bestaande wetten en praktijken met betrekking tot deze aangelegenheden te veranderen. Zij laat ook de nationale regels inzake de activiteiten van kerken en andere religieuze organisaties en hun verhouding tot de Staat onverlet. Ook in de toekomst zullen dus alleen de lidstaten beslissen over het toestaan van een selectieve toelating tot scholen, het verbieden of toestaan van het dragen of tonen van religieuze symbolen in

scholen, de erkenning van huwelijken tussen partners van hetzelfde geslacht, en de aard van de verhouding tussen georganiseerde godsdienst en de Staat.

Keuze van instrumenten

Een richtlijn is het instrument dat het best een coherent minimumniveau van bescherming tegen discriminatie in de hele EU garandeert, terwijl individuele lidstaten verder kunnen gaan indien zij dat wensen. Met een richtlijn kunnen de lidstaten ook de meest geschikte vorm van handhaving en sancties kiezen. De ervaring heeft geleerd dat een richtlijn op het gebied van non-discriminatie het meest geschikte instrument is.

Transponeringstabel

De lidstaten delen de Commissie de tekst van de nationale bepalingen tot omzetting van de richtlijn mee, alsmede een transponeringstabel ter weergave van het verband tussen die bepalingen en deze richtlijn.

Europese Economische Ruimte

De tekst is van belang voor de Europese Economische Ruimte en de richtlijn zal na een besluit van het Gemengd Comité van toepassing zijn op de derde landen die deel uitmaken van de Europese Economische Ruimte.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de begroting van de Gemeenschap.

5. NADERE UITLEG VAN DE SPECIFIEKE BEPALINGEN

Artikel 1: doel

De richtlijn heeft hoofdzakelijk tot doel discriminatie op grond van godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid te bestrijden en het beginsel van gelijke behandeling op andere gebieden dan arbeid toepassing te doen vinden. Bij de richtlijn worden verschillen in behandeling op grond van geslacht die door de artikelen 13 en 141 van het EG-Verdrag worden geregeld en met afgeleid recht verband houden, niet verboden.

Artikel 2: het begrip discriminatie

De definitie van het beginsel van gelijke behandeling is gebaseerd op die in de eerdere richtlijnen die artikel 13, lid 1, van het EG-Verdrag als grondslag hebben [en op jurisprudentie ter zake van het Europees Hof van Justitie].

Er is sprake van directe discriminatie wanneer iemand op een andere manier wordt behandeld enkel en alleen wegens zijn of haar leeftijd, handicap, godsdienst of overtuiging of seksuele geaardheid. Indirecte discriminatie is complexer omdat die zich voordoet wanneer een ogenschijnlijk neutrale regel of praktijk in feite bijzonder nadelige gevolgen heeft voor een persoon of een groep personen met een specifieke eigenschap. Wie de regel opstelt of toepast, is zich misschien niet bewust van de praktische gevolgen. De bedoeling om te discrimineren

is dan ook niet relevant. Net als in de Richtlijnen 2000/43/EG, 2000/78/EG en 2002/73/EG²⁰ kan indirecte discriminatie gerechtvaardigd zijn (indien "die bepaling, maatstaf of handelwijze objectief wordt gerechtvaardigd door een legitiem doel en de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn").

Intimidatie is een vorm van discriminatie. Het ongewenste gedrag kan diverse vormen aannemen, gaande van mondelinge of schriftelijke opmerkingen en gebaren of gedrag, maar het kan ook ernstig genoeg zijn om een bedreigende, vernederende of kwetsende omgeving te creëren. Deze definitie is identiek aan de definities in de andere richtlijnen die artikel 13 van het Verdrag als grondslag hebben.

Het ontzeggen van redelijke aanpassingen wordt als een vorm van discriminatie beschouwd. Dat spoort met het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap en is coherent met Richtlijn 2000/78/EG. Bepaalde verschillen in behandeling op grond van leeftijd kunnen rechtmatig zijn wanneer zij worden gerechtvaardigd door een legitiem doel, en de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn (de evenredigheidstest).

In de bestaande richtlijnen die artikel 13 van het EG-Verdrag als grondslag hebben, zijn uitzonderingen op het verbod van directe discriminatie toegestaan voor "wezenlijke en bepalende beroepsvereisten", voor verschillen in behandeling op grond van leeftijd, en in de context van discriminatie op grond van geslacht, bij de toegang tot goederen en diensten. Hoewel het huidige voorstel geen betrekking heeft op arbeid, moeten op de in artikel 3 vermelde gebieden bepaalde verschillen in behandeling worden toegestaan. Aangezien uitzonderingen op het algemene gelijkheidsbeginsel scherp moeten worden omlijnd, moet worden voldaan aan de dubbele test van een legitiem doel en een evenredige manier om dat te bereiken (d.w.z. op de minst mogelijk discriminerende wijze).

Voor verzekerings- en bankdiensten wordt een speciale regel toegevoegd omdat leeftijd en handicap essentiële elementen voor de risicobeoordeling van bepaalde producten en dus voor de prijs kunnen zijn. Indien verzekeraars helemaal geen rekening mogen houden met leeftijd en handicap, moeten de extra kosten volledig door de rest van de verzekerden worden gedragen. Dat zou leiden tot hogere algemene kosten en minder beschikbare dekking voor consumenten. Wanneer bij de risicobeoordeling rekening wordt gehouden met leeftijd en handicap, moeten nauwkeurige gegevens en statistieken worden gebruikt.

De richtlijn laat de nationale maatregelen onverlet die gebaseerd zijn op de openbare veiligheid, de openbare orde, het voorkomen van strafbare feiten, de bescherming van de volksgezondheid en de bescherming van de rechten en vrijheden van derden.

Artikel 3: werkingssfeer

Discriminatie op grond van godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid is zowel in de openbare als in de privésector verboden op de volgende gebieden:

- sociale bescherming, met inbegrip van sociale zekerheid en gezondheidszorg;
- sociale voordelen;
- onderwijs;

²⁰ PB L 269 van 5.10.2002.

- de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten die publiekelijk beschikbaar zijn, met inbegrip van huisvesting.

Wat de toegang tot goederen en diensten betreft, vallen uitsluitend professionele of commerciële activiteiten onder de richtlijn. De richtlijn is met andere woorden niet van toepassing op transacties tussen particulieren die in die hoedanigheid handelen: een kamer verhuren in een particuliere woning moet niet op dezelfde manier te worden behandeld als het verhuren van kamers in een hotel. De gebieden vallen alleen onder de richtlijn voor zover zij tot de bevoegdheid van de Gemeenschap behoren. De opzet van het onderwijsstelsel, activiteiten en de inhoud van het onderwijs, met inbegrip van de organisatie van onderwijs voor personen met een handicap, behoort tot de verantwoordelijkheid van de lidstaten, en zij kunnen voorzien in verschillen in behandeling wat de toegang tot confessionele onderwijsinstellingen betreft. Een school kan bijvoorbeeld uitsluitend voor kinderen van een bepaalde leeftijd een speciale presentatie organiseren, terwijl confessionele scholen schooluitstapjes met een religieus thema mogen organiseren.

In de tekst staat duidelijk vermeld dat aangelegenheden die verband houden met de burgerlijke staat en de gezinssituatie, waaronder adoptie, buiten de toepassingsfeer van de richtlijn vallen. Hetzelfde geldt voor reproductieve rechten. Het staat de lidstaten vrij te beslissen of zij al dan niet *wettelijk* geregistreerde partnerschappen instellen en erkennen. Zodra de nationale wetgeving dergelijke relaties erkent als vergelijkbaar met die van echtgenoten, is het beginsel van gelijke behandeling evenwel van toepassing²¹.

In artikel 3 staat dat de richtlijn geen betrekking heeft op nationale wetgeving met betrekking tot de seculiere aard van de Staat en zijn instellingen, noch tot de status van religieuze organisaties. Het staat de lidstaten dus vrij het dragen van religieuze symbolen in scholen toe te staan of te verbieden. Verschillen in behandeling op grond van nationaliteit vallen evenmin onder de richtlijn.

Artikel 4: gelijke behandeling van personen met een handicap

Effectieve toegang voor personen met een handicap tot sociale bescherming, sociale voordelen, gezondheidszorg en onderwijs, en toegang tot en aanbod van goederen en diensten die publiekelijk beschikbaar zijn, met inbegrip van huisvesting, moeten van tevoren worden verstrekt. Voor deze verplichting geldt de beperking dat wanneer zij een onevenredige belasting vormt of grote veranderingen van het product of de dienst vereist, zij niet hoeft te worden nageleefd.

In bepaalde gevallen kunnen individuele maatregelen voor redelijke aanpassingen nodig zijn om de effectieve toegang voor een specifieke persoon met een handicap te garanderen. Dit geldt net als hierboven alleen als het geen onevenredige belasting vormt. Artikel 4 bevat een niet-exhaustieve lijst van factoren waarmee rekening kan worden gehouden om te beoordelen of de belasting onevenredig is: er kan dus rekening worden gehouden met de specifieke situatie van kleine en middelgrote ondernemingen en micro-ondernemingen.

Het begrip "redelijke aanpassingen" bestaat reeds op het gebied van arbeid krachtens Richtlijn 2000/78/EG. De lidstaten en de bedrijven hebben dus ervaring met de toepassing ervan. Wat voor een groot bedrijf of overheidsinstelling geschikt is, is het misschien niet voor een kleine of middelgrote onderneming. De vereiste om in redelijke aanpassingen te voorzien, houdt niet

²¹ Arrest van het EHV van 1.4.2008 in zaak C-267/06 Tadao Maruko.

alleen materiële veranderingen in, maar kan betekenen dat een dienst op een alternatieve manier moet worden verleend.

Artikel 5: positieve acties

Alle richtlijnen met artikel 13 van het EG-Verdrag als grondslag hebben deze bepaling gemeen. In veel gevallen leidt formele gelijkheid duidelijk niet tot gelijkheid in de praktijk. Het kan nodig zijn specifieke maatregelen te nemen om situaties van ongelijkheid te voorkomen of te corrigeren. De lidstaten hebben op het gebied van positieve acties uiteenlopende tradities en praktijken. In dit artikel wordt de lidstaten de mogelijkheid geboden positieve acties te nemen, maar worden zij daar niet toe verplicht.

Artikel 6: minimumvereisten

Alle richtlijnen met artikel 13 van het EG-Verdrag als grondslag hebben deze bepaling gemeen. Krachtens dit artikel kunnen lidstaten een hoger niveau van bescherming bieden dan het niveau dat door de richtlijn gewaarborgd wordt. In het artikel wordt bevestigd dat de lidstaten niet geacht worden het reeds bestaande niveau van bescherming bij de toepassing van de richtlijn te verlagen.

Artikel 7: verdediging van rechten

Alle richtlijnen met artikel 13 van het EG-Verdrag als grondslag hebben deze bepaling gemeen. Mensen moeten hun recht op non-discriminatie kunnen afdwingen. Daarom staat in dit artikel - overeenkomstig het arrest van het Europees Hof van Justitie in de zaak-Coote²² - dat wie denkt het slachtoffer van discriminatie te zijn geweest, een beroep moeten kunnen doen op administratieve of gerechtelijke procedures, zelfs nadat de verhouding waarin de vermeende discriminatie heeft plaatsgevonden, is beëindigd.

Het recht op effectieve rechtsbescherming wordt versterkt doordat organisaties die een rechtmatig belang hebben bij de bestrijding van discriminatie, slachtoffers van discriminatie in gerechtelijke of administratieve procedures mogen bijstaan. Deze bepaling laat nationale regels inzake termijnen om een rechtsvordering in te stellen onverlet.

Artikel 8: bewijslast

Alle richtlijnen met artikel 13 van het EG-Verdrag als grondslag hebben deze bepaling gemeen. In gerechtelijke procedures is de algemene regel dat een persoon die iets beweert, dat ook moet bewijzen. In geval van discriminatie is het evenwel vaak bijzonder moeilijk om het nodige bewijsmateriaal te verzamelen, aangezien dat vaak in handen is van de verweerder. Dit probleem werd erkend door het Europees Hof van Justitie²³ en door de Gemeenschapswetgever in Richtlijn 97/80/EG²⁴.

Deze omgekeerde bewijslast geldt voor alle gevallen van vermeende schendingen van het beginsel van gelijke behandeling, ook wanneer verenigingen en organisaties overeenkomstig artikel 7, lid 2, bij de procedure betrokken zijn. Net als in de eerdere richtlijnen geldt deze omgekeerde bewijslast niet voor strafprocedures in vermeende gevallen van discriminatie.

²² Zaak C-185/97, Jurispr. 1998, blz. I-5199.

²³ Danfoss, Zaak 109/88. Jurispr. 1989, blz. 3199.

²⁴ PB L 14 van 20.1.1998.

Artikel 9: bescherming tegen represailles

Alle richtlijnen met artikel 13 van het EG-Verdrag als grondslag hebben deze bepaling gemeen. Effectieve rechtsbescherming moet bescherming tegen represailles omvatten. Slachtoffers kunnen er door het risico van represailles van worden afgebracht hun rechten uit te oefenen. Daarom moeten personen worden beschermd tegen een nadelige behandeling ingevolge de uitoefening van hun rechten krachtens de richtlijn. Dit artikel is identiek aan dat in de Richtlijnen 2000/43/EG en 2000/78/EG.

Artikel 10: verspreiding van informatie

Alle richtlijnen met artikel 13 van het EG-Verdrag als grondslag hebben deze bepaling gemeen. Uit ervaring en enquêtes blijkt dat mensen slecht of onvoldoende over hun rechten zijn geïnformeerd. Hoe doeltreffender het systeem van publieksvoorlichting en preventie, hoe minder er behoefte zal zijn aan individueel verhaal. Deze bepaling is equivalent aan de bepalingen in de Richtlijnen 2000/43/EG, 2000/78/EG en 2002/113/EG.

Artikel 11: dialoog met belanghebbenden

Alle richtlijnen met artikel 13 van het EG-Verdrag als grondslag hebben deze bepaling gemeen. Zij heeft tot doel de dialoog te bevorderen tussen relevante overheidsinstanties en organen zoals niet-gouvernementele organisaties die een rechtmatig belang hebben bij te dragen tot de bestrijding van discriminatie op grond van godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid. Een vergelijkbare bepaling is opgenomen in de vorige antidiscriminatie-richtlijnen.

Artikel 12: organen voor de bevordering van gelijke behandeling

Twee van de richtlijnen met artikel 13 van het EG-Verdrag als grondslag hebben deze bepaling gemeen. Overeenkomstig dit artikel moeten de lidstaten op nationaal niveau beschikken over een orgaan of organen ("orgaan voor de bevordering van gelijke behandeling"), dat/die de gelijke behandeling van alle personen zonder discriminatie op grond van godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid moet/moeten bevorderen.

Deze bepaling is dezelfde als de bepalingen van Richtlijn 2000/43/EG wat de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten betreft, en heeft gelijkwaardige bepalingen van de Richtlijnen 2002/73/EG²⁵ en 2004/113/EG als grondslag. In dit artikel worden de minimumbevoegdheden vastgesteld van organen op nationaal niveau die het beginsel van gelijke behandeling op een onafhankelijke manier moeten bevorderen. De lidstaten kunnen beslissen dat deze organen dezelfde zijn als die welke reeds krachtens de vorige richtlijnen zijn opgericht.

Voor een privépersoon is het moeilijk en duur om zijn zaak voor de rechter te brengen wanneer hij meent te zijn gediscrimineerd. Een sleutelrol van de organen voor de bevordering van gelijke behandeling is de slachtoffers van discriminatie onafhankelijke hulp te verlenen.

²⁵ Richtlijn 2002/73/EG tot wijziging van Richtlijn 76/207/EEG van de Raad betreffende de tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen ten aanzien van de toegang tot het arbeidsproces, de beroepsopleiding en de promotiekansen, en ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden (PB L 269 van 5.10.2002, blz. 15).

Zij moeten onafhankelijk onderzoek naar discriminatie kunnen uitvoeren en verslagen en aanbevelingen over onderwerpen die met discriminatie verband houden, kunnen publiceren.

Artikel 13: naleving van de richtlijn

Alle richtlijnen met artikel 13 van het EG-Verdrag als grondslag hebben deze bepaling gemeen. Gelijke behandeling houdt in dat uit wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen voortvloeiende discriminatie uit de weg wordt geruimd. Overeenkomstig de richtlijn moeten de lidstaten dan ook alle dergelijke bepalingen afschaffen. Net als in de eerdere wetgeving, staat ook in deze richtlijn dat alle bepalingen die met het beginsel van gelijke behandeling in strijd zijn, nietig moeten worden of moeten kunnen worden verklaard of moeten worden gewijzigd indien zij worden aangevochten.

Artikel 14: sancties

Alle richtlijnen met artikel 13 van het EG-Verdrag als grondslag hebben deze bepaling gemeen. Overeenkomstig de jurisprudentie van het Hof van Justitie²⁶ bepaalt dit artikel dat er geen plafond mag zijn voor de te betalen compensatie in gevallen van schendingen van het beginsel van gelijke behandeling. Dat houdt niet in dat strafsancities moeten worden ingevoerd.

Artikel 15: uitvoering

Alle richtlijnen met artikel 13 van het EG-Verdrag als grondslag hebben deze bepaling gemeen. De lidstaten beschikken over een periode van twee jaar om de richtlijn in nationaal recht om te zetten en deze teksten aan de Commissie toe te sturen. De lidstaten kunnen bepalen dat de verplichting om effectieve toegang voor personen met een handicap te garanderen pas geldt vier jaar na de vaststelling van de richtlijn.

Artikel 16: verslag

Alle richtlijnen met artikel 13 van het EG-Verdrag als grondslag hebben deze bepaling gemeen. De Commissie moet bij het Europees Parlement en de Raad verslag uitbrengen over de toepassing van de richtlijn op grond van door de lidstaten verstrekte informatie. In het verslag wordt rekening gehouden met de standpunten van de sociale partners, betrokken niet-gouvernementele organisaties en het EU-Bureau voor de grondrechten.

Artikel 17: inwerkingtreding

Alle richtlijnen met artikel 13 van het EG-Verdrag als grondslag hebben deze bepaling gemeen. De richtlijn treedt in werking op de dag haar bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Unie.

Artikel 18: adressaten

Alle richtlijnen met artikel 13 van het EG-Verdrag als grondslag hebben de bepaling gemeen dat de richtlijn tot de lidstaten is gericht.

²⁶ De zaken C-180/95 Draehmpaehl (Jurispr. 1997 I, blz. 2195) en C-271/91 Marshall (Jurispr. 1993 I, blz.. 4367).

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 RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met name op artikel 13, lid 1,

Gezien het voorstel van de Commissie²⁷,

Gezien het advies van het Europees Parlement²⁸,

Gezien het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité²⁹,

Gezien het advies van het Comité van de regio's³⁰,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Overeenkomstig artikel 6 van het Verdrag betreffende de Europese Unie is de Europese Unie gegrondvest op de beginselen van vrijheid, democratie, eerbiediging van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en van de rechtsstaat, welke beginselen de lidstaten gemeen hebben, en eerbiedigt de Unie de grondrechten, zoals die worden gewaarborgd door het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en zoals die uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten voortvloeien, als algemene beginselen van het Gemeenschapsrecht.
- (2) Gelijkheid voor de wet en bescherming tegen discriminatie is een universeel recht dat wordt erkend door de Universele Verklaring van de rechten van de mens, het VN-Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen, het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie, de Verdragen van de Verenigde Naties inzake burgerrechten en politieke rechten, respectievelijk inzake economische, sociale en culturele rechten, het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en het Europees Sociaal Handvest, die door [alle] lidstaten zijn ondertekend. Met name in het

²⁷ PB C ... van ..., blz.

²⁸ PB C ... van ..., blz.

²⁹ PB C ... van ..., blz.

³⁰ PB C ... van ..., blz.

VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap is het ontzeggen van redelijke aanpassingen opgenomen in de definitie van discriminatie.

- (3) Deze richtlijn eerbiedigt de grondrechten en neemt de grondbeginselen in acht die met name zijn neergelegd in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Overeenkomstig artikel 10 van het Handvest heeft eenieder recht op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst; bij artikel 21 is elke discriminatie, met name op grond van godsdienst of overtuigingen, een handicap, leeftijd of seksuele geaardheid verboden; en in artikel 26 wordt het recht van personen met een handicap op maatregelen die beogen hun zelfstandigheid te bewerkstelligen, erkend.
- (4) Naar aanleiding van het Europees Jaar van personen met een handicap in 2003, van gelijke kansen voor iedereen in 2007, en van de interculturele dialoog in 2008, is erop gewezen dat discriminatie nog steeds voorkomt en zijn de voordelen van verscheidenheid onder de aandacht gebracht.
- (5) Op de Europese Raad van 14 december 2007 in Brussel werd de lidstaten verzocht de inspanningen ter voorkoming en bestrijding van discriminatie op en buiten de arbeidsmarkt te versterken³¹.
- (6) Het Europees Parlement heeft opgeroepen tot een uitbreiding van de bescherming tegen discriminatie in de Gemeenschapswetgeving³².
- (7) In haar mededeling "Vernieuwde sociale agenda: kansen, toegang en solidariteit in het Europa van de 21e eeuw"³³ heeft de Europese Commissie bevestigd dat in samenlevingen waarin alle mensen als gelijkwaardig worden beschouwd, niemand door kunstmatige belemmeringen of discriminatie van welke aard ook mag worden gehinderd deze kansen te benutten.
- (8) De Gemeenschap heeft op grond van artikel 13, lid 1, van het EG-Verdrag drie rechtsinstrumenten³⁴ aangenomen ter preventie en bestrijding van discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afstamming, godsdienst of geloof, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid. Deze instrumenten hebben het nut aangetoond van wetgeving in de strijd tegen discriminatie. Met name Richtlijn 2000/78/EG stelt een algemeen kader in voor gelijke behandeling in arbeid en beroep, ongeacht godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid. Op andere gebieden dan arbeid blijven er tussen de lidstaten evenwel verschillen bestaan wat het niveau en de vorm van bescherming tegen discriminatie op die gronden betreft.
- (9) Discriminatie op grond van godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid moet daarom bij wet verboden zijn op tal van gebieden buiten de arbeidsmarkt, zoals sociale bescherming, onderwijs en toegang tot en aanbod van goederen en diensten, met inbegrip van huisvesting. De wetgeving moet in maatregelen voorzien om personen met een handicap op de betrokken gebieden gelijke toegang te garanderen.

³¹ Conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad van 14 december 2007 in Brussel, punt 50.

³² Resolutie van 20 mei 2008. Document nr. P6_TA-PROV(2008)0212.

³³ COM(2008) 412.

³⁴ Richtlijn 2000/43/EG, Richtlijn 2000/78/EG en Richtlijn 2004/113/EG.

- (10) Krachtens Richtlijn 2000/78/EG is discriminatie bij de toegang tot beroepsopleiding verboden; deze bescherming moet worden aangevuld door dit verbod op discriminatie uit te breiden tot onderwijs dat niet als beroepsopleiding wordt beschouwd.
- (11) Deze richtlijn laat de bevoegdheden van de lidstaten op de gebieden onderwijs, sociale zekerheid en gezondheidszorg onverlet. Zij doet evenmin afbreuk aan de essentiële rol en de ruime discretionaire bevoegdheid van de lidstaten om diensten van algemeen economisch belang te verrichten, te doen verrichten en te organiseren.
- (12) Discriminatie omvat directe en indirecte discriminatie, intimidatie, opdrachten tot discrimineren en het ontzeggen van redelijke aanpassingen.
- (13) Bij de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling, ongeacht godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid, moet de Gemeenschap er overeenkomstig artikel 3, lid 2, van het EG-Verdrag, naar streven ongelijkheden op te heffen en de gelijkheid van mannen en vrouwen te bevorderen, met name omdat vrouwen vaak het slachtoffer zijn van meervoudige discriminatie.
- (14) Feiten op grond waarvan verondersteld kan worden dat er sprake is van directe of indirecte discriminatie dienen nog steeds beoordeeld te worden door nationale rechterlijke of andere bevoegde instanties overeenkomstig de regels van de nationale wetgeving en praktijk. Deze regels kunnen met name inhouden dat indirecte discriminatie op enigerlei wijze, ook op basis van statistische gegevens, kan worden aangetoond.
- (15) Bij de verstrekking van verzekerings-, bank- en andere financiële diensten wordt gebruikt gemaakt van actuariële en risicofactoren in verband met handicap en leeftijd. Wanneer is aangetoond dat dit essentiële factoren voor de risicobeoordeling zijn, houden zij geen discriminatie in.
- (16) Eenieder beschikt over contractvrijheid, met inbegrip van de vrije keuze van een contractant voor een transactie. Deze richtlijn is niet van toepassing op economische transacties door privépersonen wanneer deze niet hun professionele of commerciële activiteit vormen.
- (17) Belangrijk is dat bij het verbod op discriminatie andere fundamentele rechten en vrijheden worden geëerbiedigd, waaronder de bescherming van het privé- en gezinsleven en transacties in die context, de godsdienstvrijheid en de vrijheid van vereniging. Deze richtlijn laat de nationale wetgeving inzake de burgerlijke staat, de gezinssituatie of de reproductieve rechten onverlet. Zij laat eveneens de seculiere aard van de Staat, overheidsinstellingen en –organen en het onderwijs onverlet.
- (18) De lidstaten zijn verantwoordelijk voor de organisatie en de inhoud van het onderwijs. In haar mededeling "Verbetering van competenties voor de 21^{ste} eeuw: een agenda voor Europese samenwerking op schoolgebied" wijst de Commissie erop dat kansarme kinderen en kinderen met bijzondere onderwijsbehoeften extra aandacht moeten krijgen. In de nationale wetgeving kan met name worden voorzien in verschillen in behandeling op grond van godsdienst of overtuiging wat de toegang tot onderwijsinstellingen betreft. Het staat de lidstaten ook vrij het dragen of tonen van religieuze symbolen op school toe te staan of te verbieden.

- (19) De Europese Unie heeft in de aan de slotakte van het Verdrag van Amsterdam gehechte Verklaring nr. 11 betreffende de status van kerken en niet-confessionele organisaties uitdrukkelijk 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 en evenzeer de status van levensbeschouwelijke en niet-confessionele organisaties te eerbiedigen. Maatregelen om personen met een handicap effectieve niet-discriminerende toegang te bieden tot de gebieden die door deze richtlijn worden geregeld, zijn van groot belang om in de praktijk een volledig gelijke behandeling te garanderen. Voorts kunnen in bepaalde gevallen individuele maatregelen voor redelijke aanpassingen nodig zijn om een dergelijke toegang te garanderen. Er moeten in geen geval maatregelen worden genomen die een onevenredige belasting vormen. Bij de beoordeling of de belasting onevenredig is, moet rekening worden gehouden met een aantal factoren zoals de omvang, de middelen en de aard van de organisatie. De beginselen van redelijke aanpassingen en onevenredige belasting zijn vastgesteld in Richtlijn 2000/78/EG en in het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap.
- (20) Op bepaalde gebieden zijn op Europees niveau wettelijke voorschriften³⁵ en normen inzake toegankelijkheid vastgesteld. Zo schrijft bijvoorbeeld artikel 16 van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad van 11 juli 2006 inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1260/1999³⁶ voor dat de toegankelijkheid voor personen met een handicap een van de criteria is die bij de omschrijving van door de fondsen medegefinancierde acties in acht moeten worden genomen. De Raad benadrukte eveneens dat maatregelen moeten worden genomen om de toegang tot culturele infrastructuur en culturele activiteiten voor personen met een handicap veilig te stellen³⁷.
- (21) Het discriminatieverbod mag geen afbreuk doen aan de handhaving of vaststelling door de lidstaten van maatregelen die zijn bedoeld om de nadelen die een groep personen met een bepaald geloof of een bepaalde overtuiging, dan wel een bepaalde handicap, leeftijd of seksuele geaardheid ondervindt, te voorkomen of te compenseren. Dergelijke maatregelen kunnen organisaties van personen met een bepaald geloof of een bepaalde overtuiging, dan wel een bepaalde handicap, leeftijd of seksuele geaardheid toestaan wanneer die als hoofddoel hebben voor de bijzondere behoeften van deze personen op te komen.
- (22) Deze richtlijn stelt minimumvereisten vast en laat de lidstaten daarmee de keuze gunstiger bepalingen aan te nemen of te handhaven. De uitvoering van deze richtlijn mag niet als rechtvaardiging dienen voor enigerlei verlaging van het in de lidstaten reeds bestaande beschermingsniveau.
- (23) Personen die op grond van godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid zijn gediscrimineerd, dienen over adequate mogelijkheden voor rechtsbescherming te beschikken. Teneinde een hoger beschermingsniveau te

³⁵ Verordening (EG) nr. 1107/2006 en Verordening (EG) nr. 1371/2007.

³⁶ PB L 210 van 31.7.2006, blz. 25. Verordening laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1989/2006 (PB L 411 van 30.12.2006, blz.6).

³⁷ PB C 134 van 7.6.2003, blz.7.

verschaffen, dienen verenigingen, organisaties en andere rechtspersonen de bevoegdheid te krijgen om namens of ten behoeve van slachtoffers in een procedure het recht van verweer uit te oefenen, onverminderd de nationale procedureregels betreffende vertegenwoordiging en verdediging in rechte.

- (24) Het is noodzakelijk dat de regels voor de bewijslast worden aangepast zodra er een kennelijke discriminatie bestaat; in de gevallen waarin een dergelijke situatie ook inderdaad blijkt te bestaan, vergt de feitelijke toepassing van het beginsel van gelijke behandeling dat de bewijslast bij de verweerder wordt gelegd. Het is evenwel niet aan de verweerder om te bewijzen dat de eiser een bepaalde godsdienst, overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid heeft.
- (25) Daadwerkelijke toepassing van het beginsel van gelijke behandeling vereist een passende rechtsbescherming tegen represailles.
- (26) In zijn resolutie over de follow-up van het Europees Jaar van gelijke kansen voor iedereen (2007) heeft de Raad ertoe opgeroepen de civiele maatschappij, met inbegrip van organisaties die potentiële discriminatieslachtoffers vertegenwoordigen, de sociale partners en verdere betrokkenen zowel op Europees als op nationaal niveau volledig te betrekken bij het opstellen van het beleid en de programma's ter voorkoming van discriminatie en ter bevordering van gelijkheid en gelijke kansen.
- (27) De ervaring met de toepassing van Richtlijnen 2000/43/EG en 2004/113/EG heeft geleerd dat de bescherming tegen discriminatie op gronden waarop deze richtlijn van toepassing is, zou worden versterkt door de aanwezigheid in elke lidstaat van een of meer organen die bevoegd zijn om de betrokken problemen te analyseren, mogelijke oplossingen te zoeken en de slachtoffers concrete bijstand te verlenen.
- (28) Bij de uitoefening van hun bevoegdheden en het nakomen van hun verantwoordelijkheden krachtens deze richtlijn, treden deze organen op in overeenstemming met de VN-beginselen van Parijs met betrekking tot de status en de werking van de nationale instellingen voor de bescherming en de bevordering van de mensenrechten.
- (29) De lidstaten dienen voor inbreuken op de uit deze richtlijn voortvloeiende verplichtingen doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties vast te stellen.
- (30) De doelstelling van deze richtlijn, namelijk in alle lidstaten een gemeenschappelijk niveau van bescherming tegen discriminatie te garanderen, kan niet voldoende door de lidstaten worden verwezenlijkt en kan vanwege de omvang en de gevolgen van het beoogde optreden, overeenkomstig het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel van artikel 5 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, beter door de Gemeenschap verwezenlijkt worden. Deze richtlijn gaat niet verder dan wat nodig is om voornoemde doelstelling te verwezenlijken.
- (31) Overeenkomstig punt 34 van het interinstitutioneel akkoord "Beter wetgeven" worden de lidstaten ertoe aangespoord voor zichzelf en in het belang van de Gemeenschap hun eigen tabellen op te stellen die, voor zover mogelijk, het verband weergeven tussen deze richtlijn en de omzettingsmaatregelen, en deze openbaar te maken,

HEEFT DE VOLGENDE RICHTLIJN VASTGESTELD:

Hoofdstuk 1

ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1

Doel

In deze richtlijn wordt een kader vastgesteld voor de bestrijding van discriminatie op grond van godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid met betrekking tot gebieden buiten arbeid en beroep, zodat in de lidstaten het beginsel van gelijke behandeling toegepast kan worden.

Artikel 2

Het begrip discriminatie

1. Voor de toepassing van deze richtlijn wordt onder het "beginsel van gelijke behandeling" verstaan de afwezigheid van directe of indirecte discriminatie op een van de in artikel 1 genoemde gronden.

2. Voor de toepassing van lid 1 is er:

a) "directe discriminatie", wanneer iemand ongunstiger wordt behandeld dan een ander in een vergelijkbare situatie wordt, is of zou worden behandeld op een van de in artikel 1 genoemde gronden;

b) "indirecte discriminatie", wanneer een ogenschijnlijk neutrale bepaling, maatstaf of handelwijze personen met een bepaald geloof of een bepaalde overtuiging, dan wel een bepaalde handicap, leeftijd of seksuele geaardheid in vergelijking met andere personen bijzonder benadeelt, tenzij die bepaling, maatstaf of handelwijze objectief wordt gerechtvaardigd door een legitiem doel en de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn.

3. Intimidatie wordt als een vorm van discriminatie in de zin van lid 1 beschouwd als er sprake is van ongewenst gedrag dat met een van de in artikel 1 genoemde gronden verband houdt, en tot doel of gevolg heeft dat de waardigheid van de persoon wordt aangetast en een bedreigende, vijandige, beledigende, vernederende of kwetsende omgeving wordt gecreëerd.

4. Een opdracht tot het discrimineren van personen op een van de in artikel 1 genoemde gronden, wordt beschouwd als discriminatie in de zin van lid 1.

5. Het ontzeggen van redelijke aanpassingen in een specifiek geval als bedoeld in artikel 4, lid 1, onder b), van deze richtlijn wat personen met een handicap betreft, wordt beschouwd als discriminatie in de zin van lid 1.

6. Onverminderd lid 2, kunnen de lidstaten 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.

7. Onverminderd lid 2 kunnen lidstaten voor de verstrekking van financiële diensten proportionele verschillen in behandeling 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.

8. Deze richtlijn 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 voorkomen van strafbare feiten, de bescherming van de volksgezondheid en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Artikel 3 *Werkingsfeer*

1. Binnen de grenzen van de aan de Gemeenschap verleende bevoegdheden, is het verbod op discriminatie zowel in de overheidssector als in de particuliere sector, met inbegrip van overheidsinstanties, op alle personen van toepassing met betrekking tot:

a) sociale bescherming, met inbegrip van sociale zekerheid en gezondheidszorg;

b) sociale voordelen;

c) onderwijs;

d) de toegang tot en het aanbod van goederen en andere diensten die publiekelijk beschikbaar zijn, met inbegrip van huisvesting.

Voor privépersonen geldt letter d) uitsluitend voor zover zij een professionele of commerciële activiteit uitoefenen.

2. Deze richtlijn laat de nationale wetgeving inzake de burgerlijke staat, de gezinssituatie of de reproductieve rechten onverlet.

3. Deze richtlijn laat 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. De lidstaten kunnen voorzien in verschillen in behandeling op grond van godsdienst of overtuiging wat de toegang tot onderwijsinstellingen betreft.

4. Deze richtlijn laat de nationale wetgeving onverlet die de seculiere aard van de Staat, van overheidsinstellingen of -organen, of van het onderwijs garandeert, dan wel betrekking heeft op de status en de activiteiten van kerken en andere op godsdienst of overtuiging gebaseerde organisaties. Zij laat ook de nationale wetgeving onverlet die de gelijke behandeling van mannen en vrouwen bevordert.

5. Deze richtlijn is niet van toepassing op verschillen in behandeling gebaseerd op nationaliteit en doet geen afbreuk aan voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen en staatlozen tot c.q. op het grondgebied van de lidstaten, noch aan enige behandeling die het gevolg is van de juridische status van de betrokken onderdanen van derde landen en staatlozen.

Artikel 4
Gelijke behandeling van personen met een handicap

1. Teneinde te waarborgen dat het beginsel van gelijke behandeling met betrekking tot personen met een handicap wordt nageleefd:

a) moeten de nodige maatregelen om personen met een handicap effectieve niet-discriminerende toegang te geven tot sociale bescherming, sociale voordelen, gezondheidszorg, onderwijs en toegang tot en aanbod van goederen en diensten die publiekelijk beschikbaar zijn, met inbegrip van huisvesting en vervoer, van tevoren worden genomen, onder meer via passende wijzigingen of aanpassingen. Dergelijke maatregelen mogen geen onevenredige belasting vormen, geen fundamentele wijziging van de sociale bescherming, de sociale voordelen, de gezondheidszorg, het onderwijs, of de betrokken goederen en diensten vereisen, noch vereisen dat daarvoor alternatieve oplossingen worden aangeboden;

b) wordt voorzien in de verplichting om effectieve niet-discriminerende toegang - alsook de nodige redelijke aanpassingen in specifieke gevallen - te waarborgen, tenzij dit een onevenredige belasting vormt.

2. Bij de beoordeling of de nodige maatregelen om aan lid 1 te voldoen een onevenredige belasting vormen, moet in het bijzonder rekening worden gehouden met de omvang en de middelen van de organisatie, haar aard, de geraamde kosten, de levensduur van de goederen en diensten, en de mogelijke voordelen van een betere toegang voor personen met een handicap. Wanneer die belasting in voldoende mate wordt gecompenseerd door bestaande maatregelen in het kader van het door de lidstaten gevoerde beleid inzake gelijke behandeling, mag zij niet als onevenredig worden beschouwd.

3. Deze richtlijn laat de bepalingen van het Gemeenschapsrecht en nationale regels die van toepassing zijn op de toegankelijkheid van specifieke goederen of diensten onverlet.

Artikel 5
Positieve acties

Het beginsel van gelijke behandeling belet niet dat een lidstaat, om volledige gelijkheid in de praktijk te waarborgen, specifieke maatregelen handhaaft of aanneemt om de nadelen verband houdende met godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid te voorkomen of te compenseren.

Artikel 6
Minimumvereisten

1. De lidstaten mogen bepalingen vaststellen of handhaven die voor de bescherming van het beginsel van gelijke behandeling gunstiger zijn dan die van deze richtlijn.

2. De uitvoering van deze richtlijn vormt onder geen beding een reden voor de verlaging van het in de lidstaten reeds bestaande niveau van bescherming tegen discriminatie op de door de richtlijn bestreken terreinen.

HOOFDSTUK II

RECHTSMIDDELEN EN HANDHAVING VAN RECHTEN

Artikel 7

Verdediging van rechten

1. De lidstaten zorgen ervoor dat eenieder die zich door niet-toepassing van het beginsel van gelijke behandeling benadeeld acht, toegang krijgt tot gerechtelijke en/of administratieve procedures, en wanneer zij zulks passend achten, ook tot bemiddelingsprocedures, voor de naleving van de uit deze richtlijn voortvloeiende verplichtingen, zelfs na beëindiging van de verhouding waarin deze persoon zou zijn gediscrimineerd.

2. De lidstaten zorgen ervoor dat verenigingen, organisaties of andere rechtspersonen, die er een rechtmatig belang bij hebben dat deze richtlijn wordt nageleefd, namens of ter ondersteuning van de klager of klaagster met zijn, respectievelijk haar toestemming met het oog op de naleving van de uit deze richtlijn voortvloeiende verplichtingen gerechtelijke en/of administratieve procedures kunnen aanspannen.

3. De leden 1 en 2 laten de nationale regels betreffende de termijnen voor de instelling van een rechtsvordering aangaande het beginsel van gelijke behandeling onverlet.

Artikel 8

Bewijslast

1. De lidstaten nemen, overeenkomstig hun nationale rechtsstelsels, de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat, wanneer personen die zich door niet-toepassing te hunnen aanzien van het beginsel van gelijke behandeling benadeeld achten, voor de rechter of een andere bevoegde instantie feiten aanvoeren die directe of indirecte discriminatie kunnen doen vermoeden, de verweerder dient te bewijzen dat het discriminatieverbod niet werd geschonden.

2. Lid 1 weerhoudt de lidstaten er niet van voor de eiser gunstiger regels in te voeren.

3. Lid 1 is niet van toepassing op strafprocedures.

4. De lidstaten hoeven lid 1 niet toe te passen in zaken waarin de rechter of een andere bevoegde instantie de feiten onderzoekt.

5. De leden 1, 2, 3 en 4 zijn tevens van toepassing op alle procedures overeenkomstig artikel 7, lid 2.

Artikel 9

Bescherming tegen represailles

De lidstaten nemen in hun nationale wetgeving de nodige maatregelen op om personen te beschermen tegen een nadelige behandeling of nadelige gevolgen als reactie op een klacht of op een procedure gericht op de handhaving van het beginsel van gelijke behandeling.

Artikel 10
Verspreiding van informatie

De lidstaten zorgen ervoor dat op hun grondgebied alle betrokkenen via passende middelen adequate informatie krijgen over de uit hoofde van deze richtlijn vastgestelde bepalingen tezamen met de reeds van kracht zijnde relevante bepalingen.

Artikel 11
Dialogoog met belanghebbenden

Met het oog op het bevorderen van het beginsel van gelijke behandeling bevorderen de lidstaten de dialoog met belanghebbenden, in het bijzonder met niet-gouvernementele organisaties die overeenkomstig de nationale wetgeving en praktijk een rechtmatig belang hebben bij te dragen tot de bestrijding van discriminatie op de gronden en de gebieden waarop deze richtlijn van toepassing is.

Artikel 12
Organen voor de bevordering van gelijke behandeling

1. De lidstaten wijzen een orgaan of organen aan voor de bevordering van gelijke behandeling van alle personen, ongeacht hun godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid. Deze organen kunnen deel uitmaken van instanties die op nationaal vlak verantwoordelijk zijn voor de verdediging van de mensenrechten of de bescherming van de rechten van het individu, met inbegrip van rechten krachtens Gemeenschapswetgeving zoals de Richtlijnen 2000/43/EG en 2004/113/EG.

2. De lidstaten zorgen ervoor dat die organen onder meer bevoegd zijn om:

- onverminderd het recht van slachtoffers en van de in artikel 7, lid 2, bedoelde verenigingen, organisaties of andere rechtspersonen, onafhankelijke bijstand te verlenen aan slachtoffers van discriminatie bij de afwikkeling van hun klachten betreffende discriminatie,
- onafhankelijke onderzoeken over discriminatie te verrichten;
- onafhankelijke verslagen te publiceren en aanbevelingen te doen over elk onderwerp dat met dergelijke discriminatie verband houdt.

HOOFDSTUK III **SLOTBEPALINGEN**

Artikel 13
Naleving van de richtlijn

De lidstaten nemen de nodige maatregelen om te garanderen dat het beginsel van gelijke behandeling wordt nageleefd, en met name dat:

- a) alle wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen die met het beginsel van gelijke behandeling in strijd zijn, worden afgeschaft;
- b) alle met het beginsel van gelijke behandeling in strijd zijnde bepalingen in contracten of overeenkomsten, interne reglementen van ondernemingen en regels die gelden voor

verenigingen met of zonder winstoogmerk, nietig worden of kunnen worden verklaard of worden gewijzigd.

Artikel 14 *Sancties*

De lidstaten stellen vast welke sancties gelden voor overtredingen van de ter uitvoering van deze richtlijn vastgestelde nationale bepalingen en nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat deze sancties worden toegepast. De sancties kunnen het betalen van schadevergoeding omvatten, die niet mag worden beperkt door vooraf een maximumbedrag vast te stellen, en moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn.

Artikel 15 *Uitvoering*

1. De lidstaten stellen uiterlijk ... de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast om aan deze richtlijn te voldoen [twee jaar na vaststelling]. Zij stellen de Commissie daarvan onverwijld in kennis en delen de Commissie de tekst van die bepalingen, alsmede een tabel ter weergave van het verband tussen die bepalingen en deze richtlijn mede.

Wanneer de lidstaten deze bepalingen aannemen, wordt in die bepalingen naar de onderhavige richtlijn verwezen of wordt hiernaar verwezen bij de officiële bekendmaking van die bepalingen. De regels voor deze verwijzing worden vastgesteld door de lidstaten.

2. Teneinde rekening te houden met specifieke omstandigheden, kunnen lidstaten indien nodig vaststellen dat de verplichting om effectieve toegang te garanderen als bedoeld in artikel 4 [uiterlijk] op ..., dit is vier [jaar na vaststelling van de richtlijn], moet worden nageleefd.

Lidstaten die van deze extra periode gebruik wensen te maken, stellen de Commissie daarvan onder opgave van de redenen uiterlijk op de in lid 1 vastgestelde datum in kennis.

Artikel 16 *Verslag*

1. De lidstaten en de nationale organen voor de bevordering van gelijke behandeling verstrekken de Commissie uiterlijk op ..., en vervolgens om de vijf jaar, alle dienstige gegevens om haar in staat te stellen een verslag aan het Europees Parlement en aan de Raad over de toepassing van deze richtlijn op te stellen.

2. In het verslag van de Commissie wordt op passende wijze rekening gehouden met de standpunten van de sociale partners, betrokken niet-gouvernementele organisaties en het EU-Bureau voor de grondrechten. Overeenkomstig het beginsel van integratie van het gelijkheidsbeleid (gender mainstreaming) worden in dit verslag onder meer de gevolgen van de maatregelen ten aanzien van mannen en vrouwen geëvalueerd. In het licht van de vergaarde informatie bevat het verslag, indien nodig, voorstellen voor de herziening en actualisering van de richtlijn.

Artikel 17
Inwerkingtreding

Deze richtlijn treedt in werking op de dag van haar bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Unie.

Artikel 18
Adressaten

Deze richtlijn is gericht tot de lidstaten.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad

De voorzitter