



Brussel, 17.1.2014
COM(2014) 2 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

Gezamenlijk verslag inzake de tenuitvoerlegging van Richtlijn 2000/43/EG van de Raad van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming ("richtlijn rassengelijkheid") en van Richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep ("richtlijn gelijke behandeling in arbeid en beroep")

{SWD(2014) 5 final}

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

Gezamenlijk verslag inzake de tenuitvoerlegging van Richtlijn 2000/43/EG van de Raad van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming ("richtlijn rassengelijkheid") en van Richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep ("richtlijn gelijke behandeling in arbeid en beroep")

1. INLEIDING

Bescherming tegen discriminatie is één van de gebieden waarop het EU-recht van grote invloed is op het dagelijks leven van de Europese burgers. Het algemene kader waarin de twee anti-discriminatie-richtlijnen¹ van de EU voorzien, is al meer dan tien jaar bepalend voor de Europese anti-discriminatie-wetgeving. Sommige lidstaten hadden voor de omzetting van de twee richtlijnen nauwelijks wetten op dit gebied en de richtlijnen hebben in de wetgeving van alle lidstaten nieuwe elementen geïntroduceerd, zoals bescherming tegen leeftijdsdiscriminatie.

De anti-discriminatie-richtlijnen:

- *verbieden discriminatie op grond van ras of etnische afstamming (Richtlijn 2000/43/EG) en godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid (Richtlijn 2000/78/EG);*
- *bieden bescherming op een aantal sleutelgebieden: arbeid en beroepsopleiding (beide richtlijnen), onderwijs, sociale zekerheid en gezondheidszorg, alsmede toegang tot en levering van goederen en diensten, waaronder huisvesting (Richtlijn 2000/43/EG);*
- *verbieden verschillende soorten discriminatie: directe en indirecte discriminatie, intimidatie, aanzetten tot discriminatie en represailles;*
- *bepalen dat de lidstaten dienen te voorzien in doeltreffende sancties en rechtsmiddelen.*

De eerste verslagen over de tenuitvoerlegging zijn in 2006² respectievelijk 2008³ goedgekeurd. Aangezien regelmatig verslag moet worden uitgebracht over beide anti-discriminatie-richtlijnen⁴, is het onderhavige document een gezamenlijk verslag. De meeste bepalingen zijn wat regelgevende aanpak en inhoud betreft namelijk identiek. Bovendien hebben de meeste lidstaten de twee richtlijnen in één nationale wet omgezet. De eerste verslagen zijn goedgekeurd toen veel lidstaten de anti-discriminatie-richtlijnen nog maar pas in nationale wetgeving hadden omgezet en derhalve nog geen ervaring hadden met de toepassing ervan.

¹ Richtlijn 2000/43/EG van de Raad 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 de Raad 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(2006) 643 definitief, 30.10.2006, over Richtlijn 2000/43/EG.

³ COM(2008) 225 definitief/2, 8.7.2008 over Richtlijn 2000/78/EG.

⁴ Artikel 17 van Richtlijn 2000/43/EG en artikel 19 van Richtlijn 2000/78/EG.

Inmiddels hebben alle 28 lidstaten de richtlijnen omgezet en ervaring opgedaan met de toepassing ervan. Ook heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU) de richtlijnen nader geïnterpreteerd in zijn rechtspraak. In het onderhavige verslag wordt de toepassing van de richtlijnen bestudeerd, worden de door het HvJ-EU en de nationale rechters uitgevaardigde interpretaties geïnventariseerd en worden de toekomstige uitdagingen vastgesteld⁵.

In overeenstemming met de richtlijnen⁶ hebben alle lidstaten informatie verstrekt aan de Commissie en bijgedragen aan dit verslag. Verder heeft de Commissie bij de nationale gelijkheidsorganen⁷, het Europees netwerk van organen voor de bevordering van gelijke behandeling (Equinet), het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten, sociale partners⁸, maatschappelijke organisaties⁹ en het Europees netwerk van juridische deskundigen op het gebied van non-discriminatie¹⁰ advies ingewonnen.

2. STAND VAN DE OMZETTING EN INBREUKPROCEDURES

Beide richtlijnen zijn in alle 28 lidstaten¹¹ in nationale wetten omgezet en de overeenstemming van al die wetten met de richtlijnen is door de Commissie gecontroleerd. Tegen 25 lidstaten werden inbreukprocedures ingeleid wegens niet-conformiteit met de richtlijnen; dit gebeurde hoofdzakelijk tussen 2005 en 2007¹². Veel lidstaten hadden aanvankelijk moeite met de omzetting doordat de twee richtlijnen toentertijd nieuw waren. Kenmerkende problemen hadden betrekking op de definitie van "directe discriminatie", "indirecte discriminatie", "intimidatie" en "represailles", de rechtspositie van de betrokken organisaties, beperkingen van het toepassingsgebied en een te ruime uitleg van de overeenkomstig de richtlijnen toegestane afwijkingsclausules. Bijna al deze inbreukzaken van de 'eerste generatie' zijn inmiddels afgesloten, omdat de lidstaten hun wetgeving hebben

⁵ Overeenkomstig artikel 25 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), doet de Commissie om de drie jaar verslag van de toepassing van de verdragsbepalingen inzake 'non-discriminatie en burgerschap van de Unie', zie: COM(2013) 270, 8.5.2013 voor de verslagperiode 2011-2013. Het onderhavige verslag is het verslag krachtens artikel 25 dat betrekking heeft op de bestrijding van discriminatie overeenkomstig artikel 19 VWEU.

⁶ Artikelen waarnaar in voetnoot 4 wordt verwezen.

⁷ De gelijkheidsorganen in België, Denemarken, Duitsland, Hongarije, Oostenrijk, Zweden en het Verenigd Koninkrijk hebben apart geantwoord.

⁸ Europees Centrum van gemeenschapsbedrijven (CEEP), BusinessEurope, Europees Verbond van Vakverenigingen (EVV, Eurocadres en Europese Unie van ambachten en het midden- en kleinbedrijf (UEAPME).

⁹ Europees Vrouwenforum, Platform van Europese sociale ngo's (Sociaal Platform), Europees netwerk voor godsdienst en overtuiging (ENORB), Europees netwerk tegen racisme (ENAR), ILGA-Europa, AGE-Platform Europa, Europees Gehandicaptenforum (EGF), Open Society, Amnesty International en het Europees Centrum voor de rechten van Roma (ERRC). Verder hebben het Platform voor internationale samenwerking inzake ongedocumenteerde migranten (Picum) en het Europees Forum van moslimvrouwen op eigen initiatief bijdragen ingezonden.

¹⁰ Dit netwerk staat de Commissie bij op het gebied van de anti-discriminatiewetgeving.

¹¹ Richtlijn 2000/43/EG moest uiterlijk 19 juli 2003 zijn omgezet door de EU-15, uiterlijk 1 mei 2004 door de EU-10, uiterlijk 1 januari 2007 door Roemenië en Bulgarije en uiterlijk 1 juli 2013 door Kroatië; Richtlijn 2000/78/EG moest uiterlijk 2 december 2003 door de EU-15 zijn omgezet en op de bovenstaande datums door de nieuwe lidstaten. Richtlijn 2000/78/EG voorzag echter in drie extra jaar voor de omzetting van de bepalingen inzake leeftijd en handicap.

¹² Er zijn geen procedures ingesteld tegen Luxemburg; de omzetting door Bulgarije en Kroatië wordt nog bestudeerd.

aangepast aan de richtlijnen¹³. In één door de Commissie gestarte inbreukzaak concludeerde het HvJ-EU dat de lidstaat zijn verplichting om naar behoren uitvoering te geven aan Richtlijn 2000/78/EG niet was nagekomen in verband met redelijke aanpassingen op het werk voor personen met een handicap¹⁴.

De Commissie blijft de ontwikkelingen in de lidstaten in het oog houden en leidt zo nodig inbreukprocedures in¹⁵.

De Commissie ontvangt jaarlijks een aantal klachten over deze richtlijnen (gemiddeld ca. 20 tot 30), maar het merendeel betreft afzonderlijke gevallen van discriminatie, die niet met de onjuiste omzetting of toepassing van de richtlijnen te maken hebben; daarom leiden deze niet tot inbreukprocedures. Op nationaal niveau wordt een veel hoger aantal klachten behandeld. Uitsluitend de nationale wet voorziet in rechtsmiddelen voor individuele gevallen en vorderingen kunnen uitsluitend voor de nationale rechters worden ingesteld. Daarbij is het de rol van de Commissie om te bestuderen of een klacht duidt op onjuiste omzetting of toepassing van de richtlijnen door de betrokken lidstaat. In drie zaken die zijn gebaseerd op klachten uit hoofde van Richtlijn 2000/78/EG is momenteel een inbreukprocedure ingeleid¹⁶.

3. UITVOERING EN TOEPASSING VAN DE RICHTLIJNEN

Beide richtlijnen zijn omgezet in nationale wetten, maar nadere bestudering van de nationale ervaringen wijst uit dat er nog steeds problemen zijn bij de uitvoering en toepassing.

Om deze problemen het hoofd te bieden hebben de Commissie, het Europees netwerk van organen voor de bevordering van gelijke behandeling (Equinet), het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (FRA) en de afzonderlijke lidstaten stuk voor stuk richtsnoeren bekendgemaakt voor de toepassing van de twee richtlijnen¹⁷. Verder financiert de Commissie opleidingen voor rechters en andere juridische beroepsbeoefenaars teneinde de juiste toepassing van de richtlijnen te bevorderen door hun kennis over de EU-wetgeving inzake gelijke behandeling uit te breiden¹⁸.

¹³ Momenteel lopen er inbreukprocedures inzake non-conformiteit tegen België (in verband met beide richtlijnen) en Roemenië (in verband met Richtlijn 2000/78/EG).

¹⁴ Zaak C-312/11 *Commissie tegen Italië*, arrest van 4 juli 2013.

¹⁵ Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van recente inbreukprocedures tegen twee lidstaten (Hongarije inzake Richtlijn 2000/78/EG in 2012 en Finland inzake Richtlijn 2000/43/EG in 2013). De eerste zaak houdt verband met het verlagen van de leeftijd waarop rechters, officieren van justitie en notarissen verplicht zijn hun ambt neer te leggen; de tweede zaak houdt verband met het gebrek aan bevoegdheden van het in Richtlijn 2000/43/EG bedoelde nationale gelijkheidsorgaan van. Het HvJ-EU oordeelde dat Hongarije niet aan Richtlijn 2000/78/EG voldeed, gelet op de belangrijke verlaging van de leeftijd waarop rechters, officieren van justitie en notarissen verplicht zijn hun ambt neer te leggen (zaak C-286/12, *Commissie tegen Hongarije*, arrest van 6 november 2012). Na het arrest heeft Hongarije op 11.3.2013 wet T-9598 aangenomen om naleving van de richtlijn te verzekeren; vervolgens kon deze zaak op 20.11.2013 afgesloten worden.

¹⁶ Twee van deze gevallen hebben betrekking op Griekenland en de discriminerende leeftijdsgrens bij openbare diensten, en één geval betreft de Tsjechische Republiek en ontoereikende bescherming tegen discriminatie voor werkzoekenden met een handicap.

¹⁷ De publicaties van de Commissie zijn opgesteld door het Europese Netwerk van juridisch deskundigen op anti-discriminatiegebied en zijn beschikbaar op http://ec.europa.eu/justice/discrimination/document/index_en.htm#h2-7 De verslagen van Equinet staan op <http://www.equineteurope.org> en verslagen van het FRA op <http://fra.europa.eu>

¹⁸ De financiering wordt verstrekt door het programma Progress 2007-2013, Besluit nr. 1672/2006/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 2006 tot vaststelling van een communautair

3.1. Bekendheid van de rechten

Beide richtlijnen¹⁹ benadrukken dat het van belang is informatie te verspreiden om te verzekeren dat de betrokken personen op de hoogte zijn van hun recht op gelijke behandeling. Bij alle Europeanen, niet alleen bij minderheden, lijkt sprake te zijn van een gebrek aan kennis over hun rechten²⁰. Mensen weten bijvoorbeeld niet dat discriminatie op de arbeidsmarkt zelfs verboden is in het sollicitatiestadium²¹. Veel lidstaten beschouwen dit gebrek aan kennis als een belangrijke uitdaging en melden hoe zij dit probleem aanpakken. Zo maken zij gebruik van voorlichtingsmateriaal en richtsnoeren, voorlichtingscampagnes en informatieportalen, waarvan sommige op specifieke doelgroepen (minderheden, jongeren) zijn toegespitst²². Een effectief gebruik van de hulpmiddelen is gericht op personen die het grootste risico lopen en op personen die in de positie verkeren waarin zij de betrokken regels kunnen overtreden, zoals werkgevers²³.

Op het gebied van arbeid is er voor de vakbonden en maatschappelijke partners een belangrijke rol weggelegd waar het erom gaat de anti-discriminatiewetgeving onder de aandacht te brengen van zowel werknemers als werkgevers²⁴. Veel lidstaten bieden ook nuttige praktische richtsnoeren inzake hun anti-discriminatiewetten aan die betrekking hebben op de werkplek²⁵.

3.2. Ontbreken van gegevens over gelijkheid

De richtlijnen verplichten de lidstaten niet tot het verzamelen van gegevens betreffende gelijkheid²⁶. Het verzamelen en analyseren van zulke gegevens, een taak die onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten valt, draagt evenwel bij tot de bestrijding van discriminatie en bevordert de gelijkheid, omdat er bewijs van concrete discriminatie wordt

programma voor werkgelegenheid en maatschappelijke solidariteit - Progress, PB L 315 van 15.11.2006. De opleidingen worden momenteel georganiseerd door de Europese Academie voor rechtswetenschappen te Trier op basis van een contract met de Commissie, zie <http://www.era.int>

¹⁹ Artikel 10 van Richtlijn 2000/43/EG en artikel 12 van Richtlijn 2000/78/EG.

²⁰ Bij de EU-MIDIS-enquête uit 2010 van het Bureau voor de grondrechten verklaarde slechts 25% van de respondenten weet te hebben van de anti-discriminatiewetgeving, beschikbaar op: <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources>

²¹ Personeelsadvertenties mogen geen discriminerende eisen bevatten die bij voorbeeld betrekking hebben op de leeftijd of etnische afstamming van de sollicitanten. Sommige lidstaten hebben geëxperimenteerd met het gebruik van anonieme cv's bij sollicitaties, om vooroordelen te vermijden bij de keuze van sollicitanten voor een sollicitatiegesprek. Zie bv. het Duitse proefproject: http://www.antidiskriminierungsstelle.de/DE/ThemenUndForschung/anonymisierte_bewerbungen/anonymisierte_bewerbungen_node.html

²² Bijvoorbeeld Bulgarije, Ierland, Italië, Polen, Roemenië, Slowakije en Spanje. Verder hebben de gelijkheidsorganen in Oostenrijk, het VK en Polen gedetailleerde informatie over dit onderwerp verstrekt. Verschillende lidstaten hebben aangegeven dat de fondsen van EU Progress zijn gebruikt voor voorlichtingsprojecten.

²³ Dat heeft het FRA ook aanbevolen in Advies 1/2013 over de twee richtlijnen, dat beschikbaar is op: <http://fra.europa.eu/en/opinion/2013/fra-opinion-situation-equality-european-union-10-years-initial-implementation-equality>

²⁴ De artikel 11 en 12 van Richtlijn 2000/43/EG en de artikelen 13 en 14 van Richtlijn 2000/78/EG onderstrepen de rol van de maatschappelijke partners en ngo's bij de bevordering van gelijke behandeling.

²⁵ Bijv. de online richtsnoeren voor werkgevers en werknemers van de Britse Commissie voor gelijkheid en mensenrechten, beschikbaar op: <http://www.equalityhumanrights.com/advice-and-guidance/new-equality-act-guidance/>

²⁶ Onder "gegevens betreffende gelijkheid" worden gegevens verstaan die betrekking hebben op gelijkheid en discriminatie.

geleverd, en het verschijnsel op die manier zichtbaar wordt gemaakt en wordt gekwantificeerd. Het gebrek aan gegevens betreffende gelijkheid maakt het daarentegen moeilijker om situaties te beoordelen en het bestaan van discriminatie te bewijzen²⁷. Dit geldt met name voor indirecte discriminatie: dikwijls spelen statistieken een cruciale rol bij het aantonen van de nadelige gevolgen voor een specifieke groep van een schijnbaar neutrale maatregel. In het eerste verslag over de toepassing van Richtlijn 2000/43/EG werd de zorg geuit dat "het feit dat in de meeste lidstaten slechts zeer weinig gegevens over etnische minderheden voorhanden zijn, een belemmering (zou) kunnen vormen voor een adequaat toezicht op de toepassing van de communautaire wetgeving." De situatie is grotendeels ongewijzigd en betreft beide richtlijnen. Dit probleem is opgemerkt door veel respondenten (nationale gelijkheidsorganen²⁸, FRA, ngo's) en de Commissie deelt hun bezorgdheid.

De meeste lidstaten accepteren statistieken als bewijs voor discriminatie en accepteren ook situatietesten²⁹ als bewijs. Maar veel lidstaten verzamelen geen gegevens met betrekking tot gelijkheid of doen dit slechts op zeer beperkte schaal en voeren de wetgeving inzake gegevensbescherming aan als reden om geen gegevens te verzamelen. Het dient te worden benadrukt dat de EU-wetgeving, met name de richtlijn gegevensbescherming³⁰, de lidstaten niet verbiedt gegevens te verzamelen voor het opstellen van statistieken, mits de in de richtlijn uiteengezette beschermingsmaatregelen worden nageleefd³¹. Het aanreiken van praktische richtsnoeren of het bepalen van normen voor de verzameling van gegevens betreffende gelijkheid op nationaal niveau is een goede zaak, die ten minste een startpunt lijkt te bieden voor de aanpak van deze kwestie³².

3.3 Te weinig meldingen

Alle beschikbare informatie bevestigt dat er weinig gevallen van discriminatie worden gemeld. Dit geldt zowel voor de eerste melding, bijvoorbeeld bij een gelijkheidsorgaan of de politie, als voor het instellen van een rechtsvordering. Uit recente gegevens blijkt dat bij alle etnische groepen en groepen migranten uit de enquête 82% van de personen die werden gediscrimineerd, hun ervaring niet hadden gemeld³³. De meest voorkomende redenen die daarvoor werden gegeven, waren de overtuiging dat een melding toch niets zou uithalen, niet

²⁷ Het gaat hierbij niet alleen om gegevens over de in de twee richtlijnen vermelde gronden, maar ook om genderspecifieke gegevens. Als de lidstaten de gegevens verzamelen zonder het geslacht van de betrokkene aan te duiden, kunnen ze niet ontdekken of vrouwen dan wel mannen vaker het slachtoffer zijn van bepaalde soorten discriminatie.

²⁸ Zie ook het verslag van Equinet 'Statistics on Discrimination and Database on Complaints. A contribution from national equality bodies', december 2009; beschikbaar op: <http://www.equineteurope.org>

²⁹ Situatietesten zijn een manier om discriminatie aan het licht te brengen op basis van paarsgewijze vergelijking, bv. door middel van een gepaarde testsollicitatie voor een vacature, waarbij het enige opzicht waarin de sollicitanten verschillen, het bestudeerde kenmerk is (bv. leeftijd).

³⁰ Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 inzake de bescherming van personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens en het vrije verkeer van zulke gegevens, PB L 281 van 23.11.1995, blz. 31-50. De komende hervorming van het EU-rechtskader volgens het voorstel van de Europese Commissie inzake de bescherming van persoonsgegevens leidt in dit opzicht niet tot wijzigingen.

³¹ Alle verwijzingen naar gegevens betreffende gelijkheid in dit verslag moeten worden opgevat als anonieme gegevens die voor statistische doeleinden en als bewijsmiddelen worden gebruikt en op grond waarvan het niet mogelijk is de betrokken natuurlijke personen te identificeren.

³² Zo hebben Duitsland, Ierland, Frankrijk, Kroatië en Hongarije enquêtes, verslagen of handleidingen over het verzamelen van gegevens betreffende gelijkheid gepubliceerd.

³³ EU-MIDIS-enquête 2010 door het Bureau voor de grondrechten, beschikbaar op <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources>

weten hoe en waar een klacht moest worden ingediend en negatieve ervaringen door ongemak, bureaucratie of de duur van het proces. Anders dan vóór de vaststelling van de richtlijnen door sommigen werd gevreesd, is het aantal rechtszaken in verband met discriminatie niet aanzienlijk gestegen. Het aantal gemelde gevallen is over het algemeen gering en vertegenwoordigt naar schatting slechts een klein percentage van de daadwerkelijke gevallen van discriminatie in de EU. In sommige lidstaten zijn de aantallen wellicht te klein doordat gevallen van duidelijke discriminatie niet worden gemeld en voor de rechter worden gebracht. Dit wijst erop dat er meer inspanningen op het gebied van voorlichting en melding moeten worden geleverd en dat de toegang tot klachtenmechanismen en de rechter moet worden verbeterd. Nationale gelijkheidsorganen zouden een belangrijke rol³⁴ kunnen spelen bij het klantvriendelijker maken van de klachtenprocedure en het voor slachtoffers gemakkelijker kunnen maken discriminatie te melden.

3.4. Toegang tot de rechter

Toegang tot effectieve en snelle rechtspleging is van fundamenteel belang voor slachtoffers van discriminatie. De belemmeringen voor de toegang tot de rechter zijn o.a. de korte termijnen voor het instellen van een vordering wegens discriminatie, de duur en kosten van het proces, het potentieel ontmoedigende effect op slachtoffers van het beginsel dat "de verliezer betaalt" en de beperkte beschikbaarheid van rechtsbijstand³⁵.

Bijlage I bij dit verslag biedt concrete richtsnoeren inzake het instellen van een vordering wegens discriminatie. Hierin worden het doel de rechten van slachtoffers in klare taal en op een overzichtelijke manier uiteengezet. Ook wordt praktisch advies gegeven over het aanhangig maken van een discriminatiezaak.

3.5. Sancties en rechtsmiddelen

De twee richtlijnen harmoniseren de sancties en rechtsmiddelen in verband met discriminatie niet, maar verplichten de lidstaten ertoe effectieve, evenredige en afschrikwekkende sancties vast te stellen en te verzekeren dat er gerechtelijke procedures voor de handhaving van de verplichtingen krachtens deze richtlijnen bestaan, die eventueel worden voorafgegaan door een administratieve precontentieuze procedure. De problemen in verband met de omzetting van de regels inzake sancties, waarmee veel lidstaten aanvankelijk werden geconfronteerd³⁶, zijn nu opgelost en de wettelijke sancties zijn over het algemeen adequaat. Er is echter nog steeds enige reden tot zorg in verband met de beschikbaarheid van rechtsmiddelen in de praktijk en de vraag of de in concrete gevallen opgelegde sancties al dan niet volledig aan de

³⁴ Zie het verslag uit 2012 van Equinet "Tackling the 'Known Unknown': How Equality Bodies Can Address Under-Reporting of Discrimination through Communications"; beschikbaar op: <http://www.equineteurope.org>

³⁵ Deze beperkingen zijn geconstateerd in onderzoeken ter zake, waaronder het vergelijkend onderzoek naar toegang tot de rechter overeenkomstig de wetgeving inzake gendergelijkheid en -discriminatiebestrijding (dit onderzoek uit 2011 is verricht in opdracht van de Europese Commissie en is beschikbaar op: http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/conference_sept_2011/final_report_access_to_justice_final_en.pdf) en het verslag van het FRA "Access to justice in cases of discrimination in the EU – Steps to further equality"; beschikbaar op: <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources>).

³⁶ Zo was er in verscheidene lidstaten onterecht een maximumbedrag vastgesteld voor compensatie in gevallen van discriminatie.

eisen van de richtlijnen beantwoorden³⁷. De nationale rechters blijken eerder geneigd om bij het opleggen van wettelijke sancties en het bepalen van de hoogte en het bedrag van de toe te kennen vergoeding te kiezen voor de lagere categorie³⁸. In de zaak *Accept* wees het HvJ-EU erop dat Richtlijn 2000/43/EG zich verzet tegen een nationale wet die in louter symbolische sancties voorziet en dat het onder bepaalde omstandigheden in strijd zou zijn met de richtlijn als in een discriminatiezaak alleen een waarschuwing kan worden gegeven³⁹. De Commissie zal dan ook nauw toezicht houden op de normen die worden toegepast bij het gebruik van sancties en rechtsmiddelen in de lidstaten.

3.6. Interpretatie door de rechtbanken

Het HvJ-EU heeft in zijn rechtspraak de interpretatie van beide richtlijnen toegelicht. In de meeste zaken gaat het om de interpretatie van Richtlijn 2000/78/EG in verband met discriminatie op basis van leeftijd en met name artikel 6, lid 1, dat bepaalt dat verschillen in behandeling op grond van leeftijd gerechtvaardigd kunnen zijn als er sprake is van een legitiem doel en de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn.

De rechtspraak inzake discriminatie op grond van seksuele gerichtheid, handicap en ras of etnische afstamming is minder uitgebreid, omdat er minder zaken naar het Hof worden verwezen. In de zaken die betrekking hebben op deze gronden, heeft het HvJ-EU te maken gehad met fundamentele kwesties als het verbieden van discriminerende vacatures, de definitie van "invaliditeit" of de uitsluiting van partners van hetzelfde geslacht van arbeidsgebonden uitkeringen die wel gelden voor heteroseksuele paren. Het HvJ-EU heeft nog geen gelegenheid gehad uitspraak te doen in een zaak betreffende discriminatie op grond van godsdienst of overtuiging.

De lidstaten melden uiteenlopende niveaus van nationale jurisprudentie. In sommige lidstaten hebben de richtlijnen belangrijke rechtspraak tot gevolg gehad⁴⁰ en worden zaken regelmatig naar het HvJ-EU verwezen⁴¹. Andere lidstaten melden een klein aantal zaken⁴².

Bijlage II bij dit verslag biedt een overzicht van de belangrijkste arresten die het HvJ-EU heeft gegeven en vermeldt een aantal interessante zaken die in de nationale rechtbanken zijn behandeld.

4. GEMEENSCHAPPELIJKE ASPECTEN VAN BEIDE RICHTLIJNEN

³⁷ De onderzoeken waarnaar voetnoot 35 verwijst en nationale verslagen van onafhankelijke juridische deskundigen op het gebied van discriminatiebestrijding, nationale gelijkheidsorganen en Equinet.

³⁸ Bv. door onafhankelijke juridische deskundigen uit alle lidstaten verzamelde gegevens die zijn vergeleken en samengevat in het verslag "Developing Anti-Discrimination Law in Europe", oktober 2012; beschikbaar op http://ec.europa.eu/justice/discrimination/document/index_en.htm#h2-7

³⁹ Zaak C-81/12, *Asociatia Accept tegen Consiliul National pentru Combaterea Discriminariilor*, arrest van 25 maart 2013. Het HvJ-EU heeft de beoordeling of dit inderdaad het geval was overgelaten aan de nationale rechter.

⁴⁰ Bv. Duitsland.

⁴¹ Bv. Denemarken en Duitsland.

⁴² Estland meldt bij voorbeeld dat de Estse rechtbanken in de periode 2007-2011 slechts drie zaken in verband met discriminatie op de arbeidsmarkt hebben behandeld; Finland meldt dat er weinig jurisprudentie bestaat over de antidiscriminatiewet en dat er bijna geen discriminatiezaken voor de hogere gerechtshoven aanhangig zijn gemaakt. Letland meldt dat er geen strafzaken waren tussen 2009 en 2012 en dat er jaarlijks 44 tot 57 zaken voorkomen die in brede zin verband houden met discriminatie en ongelijke behandeling. Malta antwoordt dat er nagenoeg geen jurisprudentie bestaat.

Hoewel een aantal kenmerken specifiek betrekking heeft op individuele discriminatiegronden⁴³, zijn de twee richtlijnen wat opbouw en grondbegrippen betreft vergelijkbaar (definities, positieve actie, minimumeisen, verdediging van rechten, bewijslast, informatieverspreiding, dialoog met maatschappelijke partners en ngo's, sancties).

4.1. Indirecte discriminatie

Er is sprake van indirecte discriminatie als een ogenschijnlijk neutrale bepaling, maatstaf of praktijk een groep met een specifiek kenmerk specifiek benadeelt, tenzij dit wordt gerechtvaardigd door een legitiem doel en de middelen om dit doel te bereiken passend en noodzakelijk zijn. Het begrip indirecte discriminatie is complex en veel lidstaten hadden aanvankelijk problemen met de juiste omzetting ervan. Inmiddels is het wettelijk verankerd, maar de praktische toepassing ervan blijft een uitdaging vormen. Zo melden sommige lidstaten⁴⁴ dat er bezorgdheid is uitgesproken over de onduidelijkheid omtrent het begrip indirecte discriminatie en het gebrek aan inzicht in bij de nationale rechters. Andere lidstaten⁴⁵ wijzen erop dat zij nog niet over jurisprudentie beschikken die een interpretatie geeft van het betrokken begrip⁴⁶. Bijlage I bij dit verslag geeft voorbeelden van typische gevallen van indirecte discriminatie.

4.2. Bewijslast

Een belangrijk element dat voor de juiste behandeling van vorderingen wegens discriminatie is vereist, is de omkering van de bewijslast voor de rechtbank of andere bevoegde autoriteit⁴⁷. Dit houdt in dat als iemand die beweert slachtoffer te zijn van discriminatie de feiten kan voorleggen op grond waarvan kan worden aangenomen dat er sprake is van discriminatie, het aan de gedaagde is te bewijzen dat er geen discriminatie heeft plaatsgevonden. Aanvankelijk ondervonden acht lidstaten problemen bij de omzetting van het begrip bewijslast⁴⁸. Sommige lidstaten⁴⁹ melden dat de juiste toepassing van de omgekeerde bewijslast nog steeds een probleem is en niet voldoende bekend is bij de nationale rechters. Als voorbeeld van een manier om dit probleem aan te pakken meldt één lidstaat te overwegen de omkering van de bewijslast rechtstreeks op te nemen in de bepalingen van burgerlijke rechtsvordering (en niet uitsluitend in de wetgeving inzake gelijke behandeling)⁵⁰. De Commissie ijvert voor de juiste toepassing van dit begrip door opleiding aan te bieden aan nationale rechters en juridische beroepsbeoefenaars⁵¹.

4.3. Positieve actie

⁴³ Zoals het begrip "redelijke aanpassingen", dat alleen geldt op het gebied van invaliditeit.

⁴⁴ Bv. Ierland en Denemarken.

⁴⁵ Bv. Estland, Slovenië en Finland.

⁴⁶ De gelijkheidsorganen hebben in hun gemeenschappelijke bijdrage aangegeven dat er specifiek behoefte bestaat aan toezicht om de eenvormige toepassing van de bestrijding van indirecte discriminatie te waarborgen. Zie: "Equality law in practice: Report on the implementation of the race and general framework directives", verslag Equinet, mei 2013, beschikbaar op: <http://www.equineteurope.org>

⁴⁷ Dit geldt alleen voor burgerrechtelijke zaken, niet voor strafzaken.

⁴⁸ Tsjechische Republiek, Estland, Italië, Cyprus, Litouwen, Hongarije, Malta en Roemenië.

⁴⁹ België, Malta en Slowakije.

⁵⁰ Slowakije.

⁵¹ Zie voetnoot 18. Eén van de kwesties die met name in de cursussen ter sprake komt, is de bewijslast bij discriminatiezaken.

De richtlijnen staan de lidstaten uitdrukkelijk toe specifieke maatregelen te handhaven of vast te stellen voor het voorkomen of compenseren van nadelen die verband houden met één van de in de richtlijnen uiteengezette gronden, maar verplichten de lidstaten hier niet toe⁵². Positieve actie moet per definitie de doelgroepen ten goede komen. Bijna alle lidstaten hebben enige vorm van positieve actie genomen binnen het toepassingsgebied van de twee richtlijnen⁵³, bij voorbeeld ten gunste van personen met een handicap of de Roma⁵⁴.

4.4. Meervoudige discriminatie

De richtlijnen bevatten geen specifieke bepaling over meervoudige discriminatie, maar in beide richtlijnen wordt opgemerkt dat "vrouwen vaak het slachtoffer zijn van meervoudige discriminatie"⁵⁵. De richtlijnen staan evenwel reeds toe dat een combinatie van twee of meer discriminatiegronden in dezelfde situatie kan worden aangepakt, ofschoon er problemen kunnen ontstaan door de verschillen in beschermingsniveau die op grond van de twee richtlijnen voor de afzonderlijke gronden zijn bepaald, omdat het toepassingsgebied van Richtlijn 2000/78/EG zich uitsluitend tot arbeidskwesties beperkt. De Commissie heeft getracht deze leemte in 2008 weg te nemen met haar voorstel voor een nieuwe richtlijn⁵⁶.

4.5. Discriminatie door associatie, veronderstelling en perceptie

Het HvJ-EU heeft reeds besloten dat discriminatie op grond van een handicap onder bepaalde omstandigheden discriminatie op grond van de associatie van een eisende partij met een gehandicapte kan omvatten, ook als de eisende partij zelf niet gehandicapt is⁵⁷. Deze

⁵² Artikel 5 van Richtlijn 2000/43/EG en artikel 7 van Richtlijn 2000/78/EG. Deze bepalen dat het beginsel van gelijke behandeling niet belet dat een lidstaat, om volledige gelijkheid in de praktijk te waarborgen, specifieke maatregelen handhaaft of aanneemt om de nadelen verband houdende met ras of etnische afstamming of godsdienst of respectievelijk overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid te voorkomen of te compenseren.

⁵³ Alleen Litouwen meldde dat dergelijke maatregelen niet zijn aangenomen.

⁵⁴ Wat positieve actie voor personen met een handicap betreft, melden de lidstaten de streefcijfers voor werkgevers in de openbare sector. De positieve actie met betrekking tot de Roma is meer gediversifieerd, en bestrijkt de vier sleutelgebieden voor de nationale Roma-strategieën (tewerkstelling, huisvesting, onderwijs en gezondheid). In punt 1.1 van de aanbeveling van de Raad over doeltreffende maatregelen voor integratie van de Roma in de lidstaten, die is vastgesteld op 9 december 2013, wordt het volgende aanbevolen: "De lidstaten nemen gerichte beleidsmaatregelen om de gelijke behandeling van de Roma en de eerbiediging van hun grondrechten te waarborgen en zo volledige en daadwerkelijke gelijkheid te stimuleren, waarbij de Roma gelijke toegang hebben tot onderwijs, werk, gezondheidszorg en huisvesting." (Raadsdocument nr. 16970/13, beschikbaar op: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lsa/139979.pdf, PB-referentie nog niet bekend).

⁵⁵ Overweging 14 van Richtlijn 2000/43/EG en overweging 3 van Richtlijn 2000/78/EG. Beide richtlijnen verwijzen ook naar de noodzaak om overeenkomstig het beginsel van integratie van het gelijkekansenbeleid (gendermainstreaming) de gevolgen van maatregelen ten aanzien van vrouwen en mannen te evalueren (artikel 17 lid 2 van Richtlijn 2000/43/EG en artikel 19 lid 2 van Richtlijn 2000/78/EG). Veel lidstaten beweerden dat ze op dit punt geen relevante informatie hadden, maar Ierland, Spanje, Frankrijk, Nederland en Polen hebben algemene informatie overgelegd.

⁵⁶ Voorstel voor een richtlijn betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid, COM(2008) 426 definitief.

⁵⁷ Zaak C-303/06, *Coleman*, arrest van 17 juli 2008, waarbij het Hof van Justitie oordeelde dat Richtlijn 2000/78/EG de moeder van een gehandicapt kind bescherming bood tegen intimidatie en discriminatie op de arbeidsmarkt, omdat de problemen te wijten waren aan het feit dat de moeder meer vrij moest nemen om voor haar kind te zorgen.

redenering lijkt algemeen van aard te zijn en ook te gelden voor de andere discriminatiegronden die in de twee richtlijnen zijn vastgesteld.

De Commissie onderschrijft de uitleg die volgt uit de bestaande nationale rechtspraak⁵⁸, namelijk dat de richtlijnen ook directe discriminatie op grond van een verkeerde perceptie of een foute veronderstelling verbieden. Voorbeeld: een sollicitant wordt niet gekozen omdat de werkgever ten onrechte veronderstelt dat hij een specifieke etnische achtergrond heeft of homoseksueel is.

4.6. Bescherming voor iedereen in de EU

De twee richtlijnen stellen duidelijk dat het verbod op discriminatie ook geldt voor onderdanen van derde landen, maar de verschillen in behandeling op grond van nationaliteit niet dekt en geen afbreuk doet aan voorwaarden voor inreis en verblijf⁵⁹. Het is een belangrijk element van de richtlijnen dat het verbod op discriminatie iedereen in de Europese Unie beschermt, dus niet alleen onderdanen van de EU. Onderdanen van derde landen, met inbegrip van staatlozen⁶⁰, zijn door hun omstandigheden vaak bijzonder kwetsbaar voor discriminatie⁶¹. Sommige problemen komen echter niet rechtstreeks voort uit de wetgeving, maar uit de manier waarop de betrokken wetgeving in de praktijk wordt toegepast. De wetgeving moet ook worden gepaard aan het juiste beleid en financiële maatregelen⁶². De lidstaten melden dat bescherming tegen de in de twee richtlijnen bedoelde vormen van discriminatie voor iedereen in het land geldt. Verschillende lidstaten noemen hun integratiebeleid voor migranten en onderdanen van derde landen als preventieve maatregel tegen discriminatie.

5. SPECIFIEKE ASPECTEN VAN DE RICHTLIJN RASSEGELIJKHEID (2000/43/EG)

5.1. Verbod op discriminatie op grond van ras of etnische afstamming

⁵⁸ Zie bijlage II, punt 2c.

⁵⁹ Artikel 3, lid 2, van beide richtlijnen, overweging 13 van Richtlijn 2000/43/EG en overweging 12 van Richtlijn 2000/78/EG.

⁶⁰ "Onderdaan van een derde land" wordt gedefinieerd als een persoon die geen burger is van de Unie in de zin van artikel 20, lid 1, VWEU, bv. in Richtlijn 2011/98/EU.

⁶¹ Voorbeelden van richtlijnen die specifiek de rechten op gelijke behandeling van onderdanen van derde landen ten opzichte van staatsburgers vaststellen: Richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 over de status van onderdanen van derde landen die langdurig ingezetenen zijn (PB L 16 van 23.1.2004, blz. 44), gewijzigd bij Richtlijn 2011/51/EU (PB L 132 van 19.5.2011, blz. 1) teneinde haar werkingssfeer uit te breiden tot personen die internationale bescherming genieten en Richtlijn 2011/98/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning voor onderdanen van derde landen om te verblijven en te werken op het grondgebied van een lidstaat, alsmede inzake een gemeenschappelijk pakket rechten voor werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven (PB L 343 van 23.12.2011, blz. 1). Laatstgenoemde richtlijn verwijst in overweging 29 expliciet naar richtlijnen 2000/43/EG en 2000/78/EG.

⁶² De gemeenschappelijke grondbeginselen inzake integratie bieden een kader op EU-niveau voor beleidssamenwerking inzake de integratie van onderdanen van derde landen, waaronder respect voor gelijkheid en non-discriminatie, dat verder is uitgewerkt in de mededelingen van de Commissie over integratie, uitwisseling tussen de lidstaten en raadpleging van de betrokken belanghebbenden. Common Basic Principles for Immigration Integration Policy in the European Union, vastgesteld op 19 november 2004, doc. 14615/04 en Een gemeenschappelijke agenda voor integratie, COM(2005) 389 definitief; Europese agenda voor integratie, COM(2011) 455 definitief.

In Richtlijn 2000/43/EG worden de begrippen "ras" en "etnische afstamming" niet gedefinieerd. De lidstaten moeten zelf beslissen of ze deze begrippen in hun nationale wetgeving definiëren⁶³. Sommige lidstaten verwijzen slechts naar "etnische afstamming" of "ethniciteit" terwijl de begrippen "ras" en "raciale afkomst" helemaal niet voorkomen in hun nationale wetgeving. De Commissie vindt deze aanpak in beginsel niet problematisch voor de toepassing van de richtlijn, mits duidelijk is dat dit geen beperking van het toepassingsgebied van de nationale wetgeving inhoudt ten opzichte van de richtlijn.

Soms is er sprake van een overlapping tussen ras of etnische afstamming en andere gronden, met name nationaliteit, godsdienst en taal. In Richtlijn 2000/43/EG wordt discriminatie op grond van nationaliteit als zodanig niet genoemd (tenzij het onderscheid op grond van nationaliteit of taal indirecte discriminatie op grond van etnische afstamming blijkt te zijn) en Richtlijn 2000/78/EG voorziet in bescherming tegen discriminatie op grond van godsdienst⁶⁴.

5.2. Materiële werkingssfeer van de richtlijn

Volgens artikel 3, lid 1, onder h), is discriminatie in verband met "*de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten die publiekelijk beschikbaar zijn, met inbegrip van huisvesting*" verboden. De richtlijn geldt voor zowel de openbare als de particuliere sector, maar bepaalde maatregelen door de lidstaten (bv. de politie) kunnen op uitoefening van overheidsgezag neerkomen zonder dat sprake is van dienstverlening in de zin die de Verdragen en de rechtspraak van het HvJ-EU aan dat begrip geven.

Een ander begrip dat soms vragen oproept is de verwijzing naar goederen en diensten die "voor het publiek beschikbaar zijn". De voorwaarde "publiekelijk beschikbaar" lijkt die situaties uit te sluiten waarin een bepaald goed of een bepaalde dienst niet publiekelijk wordt aangeboden (bijv. met een advertentie in de krant of op een voor het publiek toegankelijke website), doch slechts aan een beperkte kring familieleden.

5.3. Rol van gelijkheidsorganen

De lidstaten zijn krachtens de richtlijn verplicht een of meer organen in te stellen die o.a. tot taak hebben onafhankelijke bijstand te verlenen aan de slachtoffers van discriminatie en onafhankelijk verslag uit te brengen en enquêtes uit te voeren; alle lidstaten hebben dit gedaan⁶⁵. Deze verplichting betreft uitsluitend de gronden ras en etnische afstamming (en

⁶³ Het VK geeft in punt 9(1) van de Equality Act 2010 een definitie van "ras" op grond waarvan ras a) kleur, b) nationaliteit, en c) etnische of nationale afkomst omvat. Het begrip "etnische of nationale afkomst" maakt dus deel uit van de definitie van "ras", maar wordt niet nader gedefinieerd. Zweden definieert "etnische identiteit" in haar discriminatiewet als nationale of etnische afstamming, huidskleur of andere soortgelijke omstandigheid. Enkele andere lidstaten verwijzen naar de interpretatie in nationale voorbereidende documenten, nationale rechtspraak of internationale verdragen, met name het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie, dat ook in de inleiding tot de richtlijn wordt genoemd.

⁶⁴ Het verslag "Equality law in practice: Report on the implementation of the race and general framework directives" van Equinet laat aan de hand van een door nationale gelijkheidsorganen beoordeelde casestudy zien hoe moeilijk het is de grens tussen verschillende gronden te bepalen; beschikbaar op <http://www.equineteurope.org>

⁶⁵ Er lopen echter inbreukprocedures tegen België en Finland wegens tekortkomingen ter zake van de bevoegdheden van de nationale gelijkheidsorganen, maar in België wordt de kwestie naar verwachting binnenkort opgelost.

geslacht overeenkomstig de gendergelijkheidsrichtlijnen⁶⁶), doch niet de gronden godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd en seksuele geaardheid. In de meeste lidstaten strekt het mandaat van het nationale gelijkheidsorgaan zich uit tot al deze gronden⁶⁷, en in 15 lidstaten ook tot gronden die niet in de EU-wetgeving zijn opgenomen (bv. nationaliteit, taal, politieke overtuiging). In veel lidstaten heeft het gelijkheidsorgaan ook bevoegdheden die ruimer zijn dan vastgesteld in de richtlijn of, wat betreft de gronden godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd en seksuele geaardheid, bevoegdheden die verder gaan dan arbeid en beroep.

Er bestaan duidelijke verschillen tussen de lidstaten wat de bevoegdheden en hulpbronnen van deze organen betreft en de manier waarop ze zijn georganiseerd. Sommige gelijkheidsorganen spelen een adviserende en bevorderende rol, terwijl andere over semi-rechterlijke bevoegdheden beschikken. De richtlijn verplicht de lidstaten te garanderen dat de gelijkheidsorganen de bevoegdheden en de middelen hebben die vereist zijn voor de doeltreffende uitvoering van hun taken, met inbegrip van de cruciale opdracht slachtoffers van discriminatie bij te staan. Gezien de groeiende bezorgdheid hierover, onderzoekt de Commissie de naleving door de lidstaten van de eisen van deze richtlijn (en de gendergelijkheidsrichtlijnen) nu uitgebreider met betrekking tot de nationale gelijkheidsorganen. Hierbij wordt gecontroleerd of elk gelijkheidsorgaan het vereiste mandaat en de nodige bevoegdheden heeft, maar ook of het alle in de richtlijn uiteengezette taken op doeltreffende wijze vervult⁶⁸.

5.4. Bescherming voor de Roma krachtens de richtlijn

Richtlijn 2000/43/EG bestrijkt alle discriminatie op grond van ras of etnische afstamming in algemene zin. Als bijzonder uitgebreide en kwetsbare etnische groep vallen de Roma volledig onder het toepassingsgebied van de richtlijn.

De Commissie heeft de problemen die rechtstreeks voortvloeien uit de nationale bepalingen reeds aangepakt, o.a. door indien nodig inbreukprocedures in te leiden⁶⁹. De problematiek die specifiek de Roma betreft komt zelden rechtstreeks voort uit de wetgeving⁷⁰, maar vindt haar oorsprong veelal in de manier waarop de betrokken wetgeving⁷¹ in de praktijk wordt

⁶⁶ Richtlijn 2004/113/EG van de Raad 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, en Richtlijn 2006/54/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen in arbeid en beroep (herschikking), PB L 204 van 26.7.2006, blz. 23.

⁶⁷ Uitgezonderd Denemarken, Italië, Malta, Portugal, Spanje en Finland. In Denemarken heeft de Deense raad voor gelijke behandeling, een onafhankelijke administratieve klachteninstelling, evenwel bevoegdheid inzake een hele reeks gronden, met inbegrip van de gronden van Richtlijn 2000/78/EG.

⁶⁸ In de loop van dit onderzoek zijn verscheidene lidstaten benaderd met het verzoek bewijs over te leggen over bijstand aan de slachtoffers van discriminatie en van uitgebrachte verslagen en uitgevoerde enquêtes. Tot nu toe is er een inbreukprocedures ingeleid tegen Finland (wegens het ontbreken van een gelijkheidsorgaan dat bevoegd is op het gebied van werkgelegenheid overeenkomstig Richtlijn 2000/43/EG).

⁶⁹ De Commissie vocht bij voorbeeld een Roemeense wetsbepaling aan die een speciale categorie indirecte discriminatie bleek toe te staan op het gebied van landbeheer en ruimtelijke ordening. De bepaling was op een neutrale manier gesteld, maar bleek met name de Roma te treffen.

⁷⁰ Om te bepalen of er sprake is van specifieke op de Roma gerichte discriminatoire wetgeving of maatregelen is het niet van belang of speciaal naar de Roma wordt verwezen of andere bewoordingen worden gebruikt (bv. ‘nomaden’), als duidelijk is dat de maatregelen tegen de Roma zijn gericht.

⁷¹ Daarbij gaat het niet uitsluitend om wetgeving inzake gelijke behandeling, maar ook om andere wetten die van belang zijn voor de gelijke behandeling op de door de richtlijn behandelde gebieden (bv. wetgeving inzake sociale huisvesting).

toegepast. Hieruit blijkt eens te meer dat het onderzoek door de Commissie zich moet uitstrekken tot de nationale praktijken die bepalend zijn voor de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling. Hoewel individuele gevallen van discriminatie overeenkomstig de nationale wet en via de nationale rechters moeten worden behandeld, controleert de Commissie of de lidstaten zich bij hun administratieve praktijk stelselmatig aan de richtlijn houden.

De Commissie onderkent dat wetgeving alleen niet voldoende is om de diepewortelde maatschappelijke uitsluiting van de Roma en de vooroordelen waarmee zij nog steeds te maken krijgen, op te lossen. De wetgeving moet vergezeld gaan van beleids- en financiële maatregelen. Een sleutelelement bij de aanpak van discriminatie tegen de Roma op EU-niveau was de goedkeuring van een Europees kader voor nationale strategieën voor integratie van de Roma tot 2020⁷². De Commissie onderwerpt de door de lidstaten ontwikkelde nationale strategieën aan een jaarlijkse controle. Alle vier sleutelgebieden van de nationale strategieën inzake de Roma (onderwijs, werkgelegenheid, gezondheidszorg en huisvesting) worden door de richtlijn gedekt. Met name op deze gebieden kan onder bepaalde omstandigheden specifiek op de Roma gerichte positieve actie nodig zijn om in de praktijk volledige gelijkheid te bereiken.

Tegelijkertijd heeft de Commissie de wettelijke bescherming verder ontwikkeld door middel van haar voorstel voor een aanbeveling van de Raad betreffende de Roma, dat op 9 december 2013 door de Raad is goedgekeurd⁷³. Hierin wordt een hele reeks specifieke maatregelen op de vier sleutelgebieden bepleit, alsmede horizontale maatregelen ter verbetering van de omstandigheden van het Roma-volk. Ook wordt speciale nadruk gelegd op de noodzaak van een doeltreffende, praktische uitvoering van de richtlijn, vooral door de lidstaten aan te moedigen om nadere stappen te nemen om te waarborgen dat de nationale, regionale en lokale administratieve regelgeving niet discriminatoir is en niet tot segregatie leidt⁷⁴. Deze aanbeveling strekt tot een doeltreffender bescherming tegen discriminatie en bevordert proactieve maatregelen.

Het HvJ-EU heeft nog geen uitspraak gedaan in zaken die speciaal betrekking hebben op de Roma⁷⁵, maar er bestaat interessante rechtspraak op nationaal niveau (zie bijlage II).

6. SPECIFIEKE ASPECTEN VAN DE RICHTLIJN GELIJKE BEHANDELING IN ARBEID EN BEROEP (2000/78/EG)

6.1. Leeftijd

Toen de richtlijn werd aangenomen was het begrip "leeftijdscriminatie in arbeid en beroep" in vele lidstaten nieuw en was er een verandering bij het bedrijfsleven vereist met betrekking tot leeftijdsgerelateerde kwesties. Leeftijdscriminatie tegenover oudere werknemers op de arbeidsmarkt wordt steeds relevanter door de demografische veranderingen in Europa. Deze

⁷² COM(2011) 173 definitief van 5.4.2011.

⁷³ Raadsdocument nr. 16970/13, beschikbaar op: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lsa/139979.pdf (de PB-referentie van de aanbeveling is nog niet bekend).

⁷⁴ Punt 2.1 van de aanbeveling.

⁷⁵ Zaak C-394/11, *Belov*, de eerste zaak aangaande specifieke Roma-discriminatie die naar het Hof van Justitie werd verwezen, werd door het Hof op 31 januari 2013 "niet-ontvankelijk" verklaard, omdat het Bulgaarse gelijkheidsorgaan (dat de zaak naar het Hof had verwezen) niet als rechtbank of gerechtelijke instantie in de zin van het Verdrag werd beschouwd.

ontwikkelingen liggen aan de basis van het merendeel van recente leeftijdsgerelateerde wetgevingsmaatregelen, zoals het afschaffen of verhogen van de verplichte pensioenleeftijd, ontmoedigingsmaatregelen inzake vervroegd pensioen en andere maatregelen om oudere werknemers op de arbeidsmarkt te houden.

In bepaalde omstandigheden kunnen verschillen in behandeling op grond van leeftijd op grond van artikel 6 van de richtlijn worden gerechtvaardigd⁷⁶. Afwijkende bepalingen moeten evenwel objectief en redelijk worden gerechtvaardigd door een legitiem doel, waaronder het werkgelegenheidsbeleid, alsook legitieme doelstellingen op het gebied van de arbeidsmarkt en de beroepsopleidingen. Bovendien moeten de middelen passend en noodzakelijk zijn voor het bereiken van dat doel. Aangezien deze afwijkende bepaling de lidstaten aanzienlijke flexibiliteit toestaat, heeft hij een groot aantal belangrijke beschikkingen van het HvJ-EU en de nationale rechters tot gevolg gehad, waaruit duidelijker is geworden onder welke voorwaarden niet-gelijke behandeling toelaatbaar is.

Wegens het grote praktische belang van dit terrein biedt bijlage III bij dit verslag een overzicht van leeftijdsgerelateerde kwesties⁷⁷.

6.2. Handicap

Het HvJ-EU heeft al een aantal belangrijke uitspraken gedaan over handicaps als discriminatiegrond. In de zaak *Chacon Navas*⁷⁸ heeft het HvJ-EU het begrip "handicap" afgebakend en beslist dat ziekte als zodanig niet onder dit begrip valt. Meer recent heeft het HvJ-EU in de zaken *Ring en Skouboe Werge*⁷⁹ echter uitgelegd dat het begrip handicap onder bepaalde omstandigheden condities kan omvatten die worden veroorzaakt door al dan niet te genezen langdurige ziekten. Bij zijn interpretatie heeft het HvJ-EU ook gebruikgemaakt van de omschrijving van het begrip handicap die in het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap wordt gehanteerd.

Het Verdrag is het eerste wettelijk bindende instrument inzake internationale mensenrechten waarbij de Europese Unie partij is geworden⁸⁰. Bijgevolg is de Europese Unie binnen de grenzen van haar bevoegdheden gebonden door het Verdrag⁸¹ en Richtlijn 2000/78/EG moet zoveel mogelijk worden geïnterpreteerd op een wijze die overeenkomt met het Verdrag⁸².

Het voorzien in redelijke aanpassingen voor gehandicapten door de werkgever⁸³ is een van de sleutelementen van de richtlijn en de Commissie heeft de omzetting in nationale wetten

⁷⁶ Specifieke voorwaarden voor jongere en oudere werknemers, het vastleggen van minimumvoorwaarden qua leeftijd, beroepservaring of anciënniteit en het bepalen van een maximumleeftijd voor aanwerving.

⁷⁷ Op basis van bijdragen van de lidstaten, relevante belanghebbenden en een door de Commissie in 2011 gepubliceerd verslag over leeftijd en werkgelegenheid; beschikbaar op: http://ec.europa.eu/justice/discrimination/document/index_en.htm#h2-7

⁷⁸ Zaak C-13/05, *Chacon Navas*, arrest van 11 juli 2006.

⁷⁹ Gevoegde zaken C-335/11 en C-337/11, *Ring en Skouboe Werge*, arrest van 11 april 2013.

⁸⁰ De Europese Unie heeft het Verdrag op 30 maart 2007 ondertekend en het Verdrag is op 22 januari 2011 voor de EU van kracht geworden. Het eerste periodieke verslag van de EU over de uitvoering van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap wordt verwacht in 2014.

⁸¹ Dit wordt geïllustreerd in bijlage II bij Besluit 2010/48/EG van de Raad van 26 november 2009 betreffende de sluiting door de Europese Gemeenschap van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap, PB L 23 van 27.1.2010, blz. 35.

⁸² Zie de leden 28-32 in de zaak *Ring en Skouboe Werge*, die hierboven in voetnoot 79 werden aangehaald.

⁸³ De verplichting om redelijke aanpassingen door te voeren houdt in dat de werkgever passende maatregelen moet nemen om een persoon met een handicap in staat te stellen toegang tot arbeid te

streng gecontroleerd. Een aantal lidstaten had daarbij aanvankelijk problemen⁸⁴. Het HvJ-EU besliste op 4 juli 2013 dat één lidstaat de richtlijn had geschonden⁸⁵ door de bepaling niet op de juiste manier om te zetten, zodat niet alle personen met een handicap waren gedekt; inmiddels zijn alle andere zaken afgesloten.

6.3. Seksuele geaardheid

Het verbod op discriminatie op grond van seksuele geaardheid was voor bijna alle lidstaten ten tijde van de omzetting van de richtlijn nieuw. De Commissie heeft inbreukprocedures moeten inleiden tegen een aantal lidstaten⁸⁶ wegens tekortkomingen op het vlak van bescherming tegen discriminatie op deze grond. Al deze zaken zijn nu afgesloten en alle lidstaten bieden de vereiste bescherming.

In een aantal belangrijke uitspraken, zoals die in de zaken *Maruko* en *Römer*⁸⁷, heeft het HvJ-EU de grenzen van "seksuele geaardheid" als discriminatiegrond uitgelegd. Daarbij concludeerde het HvJ-EU dat als de nationale wet mensen van hetzelfde geslacht in een situatie brengt die vergelijkbaar is met die van echtgenoten, nationale regels die levenspartners van hetzelfde geslacht uitsluiten van sociale voorzieningen waarvoor echtgenoten wel in aanmerking komen, binnen het toepassingsgebied van de richtlijn vallen. Uit de recente *ACCEPT*-zaak⁸⁸ blijkt dat zich op dit gebied nog steeds problemen voordoen en dat op de handhaving van het discriminatieverbod voortdurend moet worden toegezien⁸⁹. Dit was een zaak waarbij het HvJ-EU oordeelde dat de eigenaar van een professionele voetbalclub in Roemenië met zijn openbare aankondigingen inbreuk had gepleegd op Richtlijn 2000/78/EG, toen hij verklaarde dat hij nooit een homoseksuele speler zou aannemen.

6.4. Godsdienst of overtuiging

De richtlijn verbiedt discriminatie op grond van godsdienst of overtuiging op het gebied van werkgelegenheid en biedt zulke bescherming aan alle personen die een godsdienst of overtuiging aanhangen. Artikel 4, lid 2, van de richtlijn laat echter een uitzondering toe voor kerken en andere organisaties met een op godsdienst of overtuiging gebaseerde grondslag in hun hoedanigheid van werkgever. Het is deze organisaties onder bepaalde omstandigheden toegestaan specifieke eisen te stellen inzake de godsdienst of overtuiging van hun werknemers. Zulke vereisten ("beroepsvereisten" genoemd) moeten wezenlijk, legitiem en

hebben, in arbeid te participeren of daarin vooruit te komen dan wel een opleiding te volgen, tenzij dergelijke maatregelen voor de werkgever een onevenredige belasting zouden vormen.

⁸⁴ België, Estland, Cyprus, Italië, Letland, Litouwen, Hongarije, Polen en Slowakije.

⁸⁵ Italië. Zaak C-312/11, *Commissie tegen Italië*, arrest van 4 juli 2013. Na het arrest heeft Italië zijn wetgeving gewijzigd en de wijziging wordt momenteel door de Commissie bestudeerd.

⁸⁶ Tsjechische Republiek, Letland, Polen, Slowakije, Finland en het Verenigd Koninkrijk.

⁸⁷ Zaak C-267/06, *Maruko tegen Versorgungsanstalt der deutschen Bühnen*, arrest van 1 april 2008 en zaak C-147/08, *Römer tegen Freie und Hansestadt Hamburg*, arrest van 10 mei 2011.

⁸⁸ Zaak C-81/12, *Asociatia Accept tegen Consiliul National pentru Combaterea Discriminariilor*, arrest van 25 maart 2013.

⁸⁹ Zie de recente EU-brede enquête van het FRA over de ervaringen met discriminatie, geweld en intimidatie van LGBTI-personen, dat gepubliceerd werd in mei 2013 en te vinden is op: <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/eu-lgbt-survey-Europese-union-lesbian-gay-bisexual-and-transgender-survey-results> en de nota uit 2013 van Equinet "Equality bodies promoting equality & non-discrimination" (beschikbaar op www.equineteurope.org), die erop gericht is het werk van gelijkheidsorganen op het gebied van de bevordering van gelijkheid voor en de bestrijding van discriminatie tegen LGBTI-personen te verbeteren.

gerechtvaardigd zijn en mogen niet gebaseerd zijn op andere criteria (bv. de seksuele geaardheid van de werknemer). De Commissie heeft gecontroleerd of de nationale omzettingen in overeenstemming is met deze afwijkende bepaling, die restrictief dient te worden geïnterpreteerd, omdat het een uitzondering betreft. Aanvankelijk hadden zes lidstaten⁹⁰ problemen bij de omzetting van de afwijkende bepaling, maar alle inbreukprocedures zijn nu afgesloten.

7. CONCLUSIES EN TE VOLGEN KOERS

Inmiddels hebben alle lidstaten de nodige maatregelen getroffen voor de omzetting van de twee richtlijnen in hun nationale rechtsorde en voor de procedures en de oprichting van de organen die onontbeerlijk zijn voor de uitvoering van deze richtlijnen. Het is nu aan de administratieve en gerechtelijke autoriteiten van de lidstaten en aan hun gelijkheidsorganen om ervoor te zorgen dat iedereen ook in de praktijk volledige bescherming geniet. De Europese Commissie zal de uitvoering nauwgezet controleren en de autoriteiten van de lidstaten op dit gebied ondersteunen. De Commissie blijft de praktijk ook op de voet volgen in het kader van haar jaarverslag over de toepassing van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

Het komt er nu vooral op aan de bestaande bescherming meer onder de aandacht te brengen en ervoor te zorgen dat de richtlijnen beter worden uitgevoerd en toegepast. Samen met de lidstaten en hun gelijkheidsorganen zal de Commissie ernaar streven om het potentieel van de richtlijnen voor de bescherming van het grondrecht op gelijke behandeling in de EU ten volle te benutten. Het doel van de drie bijlagen bij dit verslag is een bijdrage aan deze inspanningen te leveren. Wetgeving alleen is echter niet genoeg om volledige gelijkheid te waarborgen; zij moet vergezeld gaan van gepaste beleidsmaatregelen. Middelen voor voorlichtings- en opleidingsactiviteiten zijn al beschikbaar uit hoofde van het EU-programma voor werkgelegenheid en maatschappelijke solidariteit (Progress), maar de Commissie moet in samenwerking met de lidstaten meer in het werk stellen om te garanderen dat de bekendheid van deze rechten overal in de EU aanmerkelijk wordt verbeterd.

Het versterken van de rol van de nationale gelijkheidsorganen als hoeders van het gelijkheidsbeginsel kan een essentiële bijdrage leveren aan de effectieve uitvoering en toepassing van de richtlijnen. Als de gelijkheidsorganen doeltreffender te werk zouden gaan en in staat zouden worden gesteld hun volle potentieel te verwezenlijken, zou dit een grote stap voorwaarts kunnen zijn op de weg naar het bevorderen van gelijke behandeling op een manier die gemakkelijk toegankelijk is voor iedereen in de EU en die voor alle betrokken partijen (met inbegrip van de lidstaten) zowel sneller als goedkoper is dan tenuitvoerlegging langs rechterlijke weg.

⁹⁰ Duitsland, Ierland, Nederland, Slovenië, Finland en het Verenigd Koninkrijk.