

31 544

Subsidiariteitstoets van het voorstel voor een Richtlijn van de Raad betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid (COM(2008) 426)

Nr. 6

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VOOR EUROPESE ZAKEN

Aan:

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

Den Haag, 10 december 2008

Op 9 oktober 2008 ontving het kabinet uw brief¹ inzake de beoordeling van de Tijdelijke Gemengde Commissie Subsidiariteitstoets (TGCS) van het voorstel van de Europese Commissie voor een richtlijn van de Raad betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid (COM (2008) 426). Bij deze stuur ik u de reactie van het kabinet mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Het kabinet onderschrijft, net als de beide Kamers der Staten-Generaal, het beginsel van gelijke behandeling. Met betrekking tot subsidiariteit komt het kabinet tot de conclusie dat deze positief is. Over proportionaliteit kan het kabinet vooralsnog geen oordeel geven. De reden hiervoor is dat het voorstel in zijn huidige vorm veel onduidelijkheden bevat ten aanzien van de terminologie, reikwijdte en financiële consequenties. De vragen die de TGCS heeft gesteld in haar advies, zijn ook de vragen die Nederland aan de Europese Commissie heeft voorgelegd. Het kabinet zal in de onderhandelingen in ieder geval inzetten op het voorkomen van disproportionele financiële, praktische en juridische consequenties.

Hieronder wordt nader op het advies ingegaan.

Rechtsgrondslag

Het kabinet is het met de beide Kamers der Staten-Generaal eens dat artikel 13, eerste lid, van het EG-verdrag de juiste rechtsgrondslag is voor het commissievoorstel.

¹ Gedrukt als kamerstuk 31 544, E/5.

Subsidiariteit, rechtszekerheid en bevoegdheid

Het kabinet beschouwt de subsidiariteit als positief, omdat een Europese aanpak bij de bestrijding van discriminatie buiten de arbeid op de genoemde gronden rechtszekerheid biedt aan alle marktdeelnemers en burgers voor wat betreft hun rechten en plichten binnen de Gemeenschap, met name de interne markt, inclusief het grensoverschrijdend personen-, goederen- en dienstenverkeer. Dit neemt niet weg dat het voorstel in zijn huidige vorm vooralsnog onduidelijkheden bevat ten aanzien van de terminologie en de reikwijdte, Waardoor het niet mogelijk is een goede inschatting te maken van de financiële, praktische en juridische consequenties. Het kabinet zal in de onderhandelingen in ieder geval inzetten op verbetering van de rechtszekerheid van het voorstel. Uitgangspunt daarbij is het voorkomen van disproportionele financiële consequenties (inclusief administratieve lasten).

Volgens artikel 3 van het voorstel, dat over de werkingssfeer gaat, is het verbod van discriminatie alleen van toepassing op terreinen waarop de Gemeenschap bevoegdheden heeft. Het richtlijnvoorstel laat Nederlandse wetgeving inzake de burgerlijke staat, de gezinssituatie, reproductieve rechten en de opzet van het stelsel van (speciaal) onderwijs onverlet. De Europese Commissie heeft aangegeven dat de inhoud, de activiteiten en de opzet van het onderwijs, met inbegrip van de opzet van speciaal onderwijs, niet tot de bevoegdheid van de Gemeenschap behoren en door de richtlijn onverlet worden gelaten.

Wel wil de Commissie discriminatie van onder andere mensen met een handicap met betrekking tot de *toegang* tot onderwijs uitbannen. Daartoe is de Gemeenschap volgens het kabinet wel bevoegd. Of naast de fysieke toegang tot het onderwijsgebouw nog een verderstreckende toegankelijkheidsplicht wordt bedoeld, zal verder moeten worden uitgewerkt. Nederland hecht eraan dat het voorstel op dit punt duidelijkheid verschaft.

Nederland heeft net als een aantal andere lidstaten aangegeven dat ook ten aanzien van sociale zekerheid, gezondheidszorg en sociale voordelen duidelijkheid moet komen over de mate waarin de richtlijn hierop van toepassing kan zijn in het licht van de beperkte bevoegdheden die de Gemeenschap op deze terreinen heeft. Zo worden er voorstellen gedaan om te verduidelijken dat het vaststellen van een bepaalde leeftijd voor de toegang tot onder andere onderwijs is toegestaan. Hiermee is het mogelijk om leeftijdsgroepen te hanteren in het (bekostigde) onderwijs, daar aparte les- of collegegelden in rekening te brengen en studiefinanciering (als *social advantage/social security*) te bestemmen voor bepaalde leeftijdsgroepen.

Proportionaliteit: praktische, financiële en juridische consequenties

Hoewel het kabinet graag ziet dat gelijke behandeling op Europees niveau wordt verankerd, bevat het voorstel in zijn huidige vorm nog teveel onduidelijkheden ten aanzien van de terminologie en de reikwijdte. Ten aanzien van de proportionaliteit heeft het kabinet daarom in het BNC-fiche aangegeven terughoudend te zijn zolang deze onduidelijkheden in het voorstel zitten. De onderhandelingen in de Raad bevinden zich in een beginstadium. Besluitvorming vindt plaats bij unanimiteit. Bovendien worden bovengenoemde zorgen van de Nederlandse regering breed gedeeld. De regering heeft er vertrouwen in dat tijdens het verdere verloop van de onderhandelingen bevredigende oplossingen gevonden kunnen worden.

De beide Kamers der Staten-Generaal geven in hun gezamenlijke brief aan, dat het voor de beoordeling van het voorstel nodig wordt geacht dat meer duidelijkheid wordt geboden over de praktische, juridische en financiële implicaties van het voorstel, bijvoorbeeld op het punt van de gelijke behandeling van gehandicapten en op het gebied van sociale zekerheid. Het kabinet kan zich vinden in de vragen die de beide Kamers stellen. Dit punt staat ook centraal in de Nederlandse inbreng in de onderhandelingen. Bedacht moet worden dat de onderhandelingen zich nog in een vroeg stadium bevinden. Een akkoord is voorlopig niet aan de orde. Het kabinet acht het noodzakelijk dat er duidelijkheid komt over de terminologie en reikwijdte van het voorstel, zodat het kabinet door middel van een eigen *impact assessment* inzicht kan verkrijgen in de praktische, juridische en financiële implicaties van het richtlijnvoorstel voor overheden, bedrijven en burgers. Op dit moment is het nog niet mogelijk om volledige helderheid te verschaffen ten aanzien van al deze vragen. Uw Kamers worden zo spoedig mogelijk over de uitkomsten van het *impact assessment* geïnformeerd. In het onderstaande zal dus op hoofdlijnen op de praktische, financiële en juridische implicaties worden ingegaan.

Handicap

Met betrekking tot de gelijke behandeling van mensen met een handicap merkt het kabinet op dat in het onderhavige richtlijnvoorstel een toegankelijkheidsplicht is opgenomen die nieuw is ten opzichte van de redelijke aanpassingen waartoe de relevante eerdere Europese richtlijn (2000/78) verplicht. De vigerende Wgbh/cz en de uitbreidingsvoorstellen inzake primair en voortgezet onderwijs en wonen zijn gebaseerd op deze kaderrichtlijn waarin de gelijke behandeling is geregeld voor de domeinen arbeid en beroep.

Het door Nederland ondertekende maar nog te ratificeren VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap kent eveneens een toegankelijkheidsplicht. De verhouding tussen beide plichten is nog onderwerp van nader onderzoek.

Het is niet geheel duidelijk of de grond handicap in artikel 4 strekt tot het vóóraf nemen van nodige maatregelen om personen met een handicap effectieve niet-discriminerende toegang te geven tot onder andere goederen en diensten. De financiële gevolgen van dit artikel kunnen dus nog niet in kaart worden gebracht, omdat er nog te veel onduidelikheden zijn ten aanzien van de terminologie en reikwijdte in het voorstel. Het kabinet zal in de onderhandelingen in ieder geval inzetten op verbetering van de rechtszekerheid van het voorstel en op het voorkomen van disproportionele financiële en juridische consequenties voor overheden, bedrijven en burgers. Afstemming op de behoefte van een potentiële gebruikersgroep is een belangrijk principe om te voorkomen dat onnodige aanbodgestuurde aanpassingen moeten worden gedaan. Daarom zal worden ingezet op het zoveel mogelijk laten aansluiten van de tekst van de richtlijn op de nationale beleidskeuzes. Waar een communautaire aanpak nodig blijkt, zal in ieder geval worden ingezet op het creëren van voldoende ruimte voor lidstaten om eigen afwegingen te maken bij de naleving van de verplichtingen.

Sociale zekerheid

Het kabinet vindt het belangrijk dat het richtlijnvoorstel de bevoegdheden van de lidstaten op het gebied van sociale zekerheid onverlet laat en dat het niet intervenueert met het coördinatiestelsel voor sociale verzekeringen dat binnen de EG op basis van Verordening (EEG) nr. 1408/71 geldt. Overweging 11 van het richtlijnvoorstel stelt met zoveel woorden dat de

richtlijn de nationale bevoegdheden op de gebieden onderwijs, sociale zekerheid en gezondheidszorg onverlet laat. Ook vormt de richtlijn met name geen beletsel voor het vaststellen van een bepaalde leeftijd voor de toegang tot uitkeringen. Niet geheel duidelijk is hoe ver de verplichting tot het nemen van nodige maatregelen om personen met een handicap effectieve niet-discriminerende toegang te geven tot sociale bescherming en sociale voordelen reikt. Belangrijk is hier meer duidelijkheid over te krijgen.

Leeftijd

De richtlijn geeft een uitzonderingsmogelijkheid voor het maken van onderscheid op grond van leeftijd. Onderscheid op grond van leeftijd is toegestaan indien daar een objectieve rechtvaardiging voor is. Dat betekent dat het onderscheid een legitiem doel dient en dat het gehanteerde middel passend en noodzakelijk moet zijn om dat doel te bereiken. Voor het kabinet is het essentieel dat een onderscheid op grond van leeftijd, zoals Nederland dat kent in zijn «retributie- en tegemoetkomingsbeleid» handhaafbaar is onder de nieuwe richtlijn. Nagegaan wordt of het voorstel hiertoe voldoende ruimte biedt. Ook zal het kabinet onderzoeken of bepaalde Nederlandse fiscale maatregelen in voldoende mate buiten de werkingssfeer van het richtlijnvoorstel vallen.

Conclusie

Het kabinet deelt de opvatting van de Kamers over de onduidelijkheden ten aanzien van de terminologie, reikwijdte en financiële consequenties. Verhelderd moet worden wat er wel en niet onder dit richtlijnvoorstel valt. Het kabinet zal in de onderhandelingen inzetten op verbetering van de rechtszekerheid en op het voorkomen van disproportionele financiële en juridische consequenties (inclusief administratieve lasten) en wil de tekst van de richtlijn zoveel mogelijk laten aansluiten op de nationale beleidskeuzen. Zodra de onderhandelingen in een iets verder stadium zijn en de contouren van de tekst duidelijker vorm krijgen, zal het kabinet een *impact assessment* verrichten en de Kamers hierover zo spoedig mogelijk nader informeren.

De staatssecretaris voor Europese Zaken,
Frans Timmermans