

## **Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER)**

Datum: 22 juni 2001  
Onderwerp: implementatie richtlijnen o.g.v. art. 13 EG-Verdrag; conclusies en aanbevelingen

### **Conclusies en aanbevelingen**

#### *Implementatie via drie wetsvoorstellen:*

- De ICER heeft kennis genomen van het feit dat toezeggingen omtrent de respectieve wetsvoorstellen inzake leeftijd en inzake handicap met een strakke tijdplanning aan de Tweede Kamer zijn gedaan. Indien zou worden vastgehouden aan implementatie via afzonderlijke wetsvoorstellen meent de ICER dat het vanuit implementatieperspectief ten minste noodzakelijk is om over de notitie het advies van de Raad van State in te winnen alvorens deze aan de Tweede Kamer te zenden.
- De ICER gaat er van uit dat de aanpassing van de Awgb aan de beide richtlijnen het kader vormt voor de wetsvoorstellen met betrekking tot leeftijd en handicap.

#### *Meenemen van nationaal beleid*

- Gelet op de uitvoerbaarheid en toegankelijkheid van de wetgeving kunnen er goede redenen zijn om bij de implementatie van de richtlijnen geen verschil te maken tussen die gronden en de in de richtlijnen opgenomen gronden. De ICER meent dat het belang van het handhaven van het op een uniforme wijze regelen van de onderwerpen die de verschillende non-discriminatiegronden gemeenschappelijk hebben zo'n reden kan zijn. Nu het in het onderhavige geval bovendien niet zozeer gaat om het meenemen van extra nationaal beleid, maar om het handhaven van een bestaande wettelijke systematiek, kan hier naar het oordeel van de ICER sprake zijn van een gerechtvaardigde afwijking van het in aanwijzing 337 van de Aanwijzingen voor de regelgeving opgenomen uitgangspunt dat bij implementatie in de implementatieregeling geen andere regels worden opgenomen dan die voor de implementatie noodzakelijk zijn. De ICER adviseert evenwel eerst de vraag te beantwoorden of het meenemen van het hiervoor bedoelde element van nationaal beleid niet onnodige vertraging in het wetgevingsproces met zich meebrengt waardoor het risico ontstaat dat de richtlijnen niet tijdig zullen worden geïmplementeerd.

#### *Verhouding Awgb - Wgb*

- De ICER adviseert met nadruk te bezien op welke wijze de onderlinge afstemming van beide wetten in de toekomst zal plaatsvinden, mede in het licht van de aangekondigde wijziging van de tweede gelijke behandelingsrichtlijn. De ICER adviseert deze kwestie bij de in de loop van dit jaar te verwachten 'evaluatiwet' Awgb te betrekken.

#### *Voorrang voor aanpassing Awgb*

- Gegeven de afhankelijkheid van de twee andere wetsvoorstellen van die aanpassing van de Awgb, dient de aanpassing van de Awgb dan ook met de hoogste prioriteit te worden ingediend (en niet pas eind 2001, zoals aangegeven op blz. 2 van de conceptnotitie). De ICER adviseert dan ook de implementatie in de Awgb als eerste ter hand te nemen. De ICER wijst erop dat voor de criteria "leeftijd" en "handicap" de kaderrichtlijn op goede gronden - het gaat bij leeftijd en handicap om complexe en (ook voor Nederland) nieuwe wetgeving - een langere implementatietermijn mogelijk maakt, te weten tot 2 december 2006. De ICER adviseert dat de Minister van BZK als eerstverantwoordelijke te bevorderen dat het wetsvoorstel tot aanpassing van de Awgb kort na het zomerreces bij de Raad van State wordt ingediend.

- De ICER wijst erop dat de (impliciete) voorrang die in de conceptnotitie wordt gegeven aan het wetsvoorstel leeftijdsdiscriminatie, niet goed verenigbaar is met de kortere implementatietermijn die resteert voor de rasrichtlijn.

#### *Wetgevingsarchitectuur*

- Gelet op het bestaan van overkoepelende EG-regelgeving voor de verschillende non-discriminatiegronden wil de ICER er op wijzen dat implementatie verspreid over verschillende, deels nieuw op te stellen wetten, vanuit Europeesrechtelijk perspectief risico's met zich meebrengt.
- De ICER geeft om die redenen in overweging de wetgeving zo op te zetten dat verschil in bewoordingen of betekenis van de gemeenschappelijke bepalingen in de drie wetsvoorstellen wordt voorkomen. Hiervoor zijn verschillende oplossingen denkbaar. De meeste waarborgen voor een eenduidige implementatie biedt een constructie waarbij de gronden handicap en leeftijd ook in de Awgb worden opgenomen ( uiteraard met behoud van de gekozen reikwijdte op normatieve opzet van de afzonderlijke voorstellen). Die oplossing heeft vanuit het perspectief van een heldere en doelmatige implementatie de voorkeur. Wel tekent de ICER daarbij aan dat bezien moet worden of deze oplossing, gelet op de noodzaak tijdig te implementeren, haalbaar is. Andere oplossingen die de ICER wil aanreiken zijn in de wetsvoorstellen met betrekking tot leeftijd en handicap rechtstreeks de bepalingen van de Awgb van toepassing verklaren of daarin de letterlijke tekst van de desbetreffende bepalingen in de Awgb herhalen.

#### *Discriminatiebegrip*

- In Ar 56 is aangegeven dat voor de terminologie in nationale regelgeving in beginsel wordt aangesloten bij die van verwante communautaire regelgeving, hetgeen valt te bewerkstelligen door bepalingen daaruit in dezelfde bewoordingen over te nemen dan wel daarnaar te verwijzen.
- De in de conceptnotitie voorkomende stelling, dat uit overweging 28 en artikel 8 van de kaderrichtlijn zou voortvloeien dat de thans in de Nederlandse gelijke behandelingswetgeving gehanteerde begrippenkader en systematiek dient te worden gehandhaafd, wordt door de ICER niet zonder meer onderschreven. Aansluiting bij de bewoordingen en systematiek van de kaderrichtlijn is, voor zover de ICER thans kan overzien, mogelijk zonder dat afbreuk wordt gedaan aan het beschermingsniveau dat door de thans geldende gelijke behandelingswetgeving wordt geboden.
- Gelet op het vorenstaande adviseert de ICER te heroverwegen of een verdere aansluiting van de implementatiewetgeving bij de Europeesrechtelijke opzet en bewoordingen van de discriminatieverboden niet in de rede ligt. Indien daaraan inhoudelijke bezwaren verbonden mochten zijn, zal ten minste in de uiteindelijk uit te brengen notitie nader aangegeven moeten worden op welke punten door een dergelijke benadering een verlaging van het beschermingsniveau zou optreden. Omdat de kaderrichtlijn rechten en plichten voor particulieren in het leven roept, luistert de implementatie in verband met de vereisten van rechtszekerheid en kenbaarheid bijzonder nauw. Gelet op de Hofrechtspraak ter zake dient de implementatie dan ook zo specifiek, nauwkeurig en duidelijk te worden uitgevoerd, opdat particulieren in staat zijn om de volle omvang van hun rechten en verplichtingen met zekerheid te kennen. In dat licht adviseert de ICER om zo veel mogelijk aan te sluiten bij de normen, zoals die voortvloeien uit de Europese regelgeving, en desgewenst aanvullende normen vast te stellen waarin de verdergaande bescherming wordt vastgelegd.

#### *Lidmaatschap werkgevers- en werknemersorganisaties en verenigingen van beroepsgenoten*

- De ICER onderschrijft de wenselijkheid van een uitdrukkelijke regeling.
- Indien vastgehouden wordt aan de bestaande terminologie, adviseert de ICER te onderzoeken of ten aanzien van het verbod van onderscheid bij het lidmaatschap van en de betrokkenheid bij werkgevers- en werknemersorganisaties en verenigingen van beroepsgenoten ook specifieke uitzonderingen kunnen worden geformuleerd die volgens de richtlijn mogelijk zijn.
- De ICER merkt op dat de aan het slot van paragraaf 5 van de conceptnotitie opgenomen passage over positieve actie meer vragen oproept dan deze beantwoordt. Organisatie in vakverenigingen

naar bepaalde doelgroepen is immers in de regel niet gebaseerd op positieve-actiebeleid, maar op specifieke belangenbehartiging. De desbetreffende passage ware op deze plaats te schrappen.

#### *Arbeidsomstandigheden*

- Indien er sprake is van een kennelijke taalfout in de Nederlandse versie van de richtlijn, wijst de ICER erop dat het aangewezen hierover contact op te nemen met de Commissie. Bezien moet worden of een rectificatieprocedure zinvol is. Alsdan kan zekerheid worden verkregen over de precieze reikwijdte van de richtlijnbeplating en de daarmee samenhangende implementatieplicht.

#### *Wezenlijke en bepalende beroepsvereisten*

- De conceptnotitie geeft een uitgebreide analyse van de verschillen en overeenkomsten tussen het Europese en het nationale recht op dit punt. Het valt de ICER op dat concrete conclusies t.a.v. de implementatie op dit punt ontbreken. De ICER beveelt dan ook aan om de desbetreffende passage met conclusies en een voorstel voor implementatie aan te vullen.

#### *Positieve actie*

- Artikel 7, eerste lid, van de kaderrichtlijn verleent de lid-staten -onder restricties- een bevoegdheid tot het treffen van specifieke maatregelen terzake van positieve actie, doch verplicht daar niet toe. Tegen de onder a genoemde beleidskeuze om van deze bevoegdheid niet in volle omvang gebruik te maken bestaan derhalve geen Europeesrechtelijke bezwaren.
- Daar waar in de nationale wetgeving een mogelijkheid tot positieve actie wordt opengehouden, dienen de dienaangaande uit de Europese regelgeving voortvloeiende restricties in acht te worden genomen. De ICER kan de stelling, dat de thans in de Awgb neergelegde bepaling inhoudelijk niet verschilt van die van de kaderrichtlijn, niet onderschrijven. Onder verwijzing naar §5a van dit advies, merkt de ICER op dat het, mede gelet op de onzekerheden die er op het punt van de toekomstige uitleg van de nieuwe artikelen in de richtlijnen inzake positieve actie bestaan, ook hier wenselijk is dat waar mogelijk bij de bewoordingen van de Europese regelgeving wordt aangesloten, opdat de uitleg die het Hof van Justitie van de EG geeft aan de desbetreffende Europese regels, en de onderscheiden onderdelen daarvan, rechtstreeks medebepalend kan zijn voor de ter implementatie daarvan getroffen nationale regelgeving. De ICER adviseert derhalve de bestaande wettelijke bepalingen inzake positieve actie te vervangen door of aan te vullen met de eisen die daaraan blijkens de richtlijnen worden gesteld en daarbij zoveel mogelijk bewoordingen aan te sluiten bij de bewoordingen van de Europese regelgeving.

#### *Bewijslastverdeling*

- De ICER onderschrijft het uitgangspunt om geen gebruik te maken van de mogelijkheid de omkering van de bewijslast voor het bestuursrecht uit te sluiten, omdat dit bij de implementatie van de Richtlijn inzake de bewijslast in gevallen van discriminatie op grond van geslacht (97/80/EG) ook niet is gebeurd en dit in de praktijk niet tot problemen heeft geleid.