EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 19.3.2021
COM(2021) 139 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over de toepassing van Richtlijn 2000/43/EG van de Raad 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 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep ("richtlijn gelijke behandeling in arbeid en beroep")

{SWD(2021) 63 final}

1. INLEIDING

Gelijkheid is een van de fundamentele waarden van de EU[1]. De Commissie heeft belangrijke stappen gezet om gelijkheid te bevorderen en te integreren en een echte **Unie van gelijkheid** op te bouwen. Met de steun van de interne taskforce Gelijkheid, die in 2019 is opgericht, integreert de Commissie een gelijkheidsdimensie in alle EU-beleidslijnen en belangrijke initiatieven. Recente voorbeelden: de strategie voor gendergelijkheid 2020-2025[2], het EU-actieplan tegen racisme 2020-2025[3], het nieuwe strategisch EU-kader voor gelijkheid, integratie en participatie van de Roma[4], de strategie voor gelijkheid van lhbtiq'ers 2020-2025[5], de EU-strategie ter versterking van de toepassing van het Handvest van de grondrechten[6], de strategie voor de rechten van personen met een handicap 2021-2030[7] en het actieplan voor de uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten[8] wijzen allemaal op het belang van de preventie en aanpak van discriminatie (bv. door stereotypen en vooroordelen te bestrijden), de handhaving van EU-wetgeving en -beginselen op dit gebied, en de verbetering van gegevensverzameling.

Dit verslag spitst zich toe op de toepassing van de twee EU-richtlijnen inzake gelijkheid:

- de **richtlijn rassengelijkheid**[9], op grond waarvan personen gelijk moeten worden behandeld op het gebied van werkgelegenheid en beroepsopleiding, onderwijs, sociale bescherming (inclusief sociale zekerheid) en sociale voordelen, toegang tot en het aanbod van goederen en diensten (inclusief huisvesting) *ongeacht ras of etnische afstamming*; en

---

1 Artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie. Artikel 10 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) bepaalt: "Bij de bepaling en de uitvoering van haar beleid en optreden streeft de Unie naar bestrijding van iedere discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afkomst, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele gerichtheid."

2 COM(2020) 152 final; https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/gender-equality-strategy_nl

3 COM(2020) 565 final; https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combatting-discrimination/racism-and-xenophobia/eu-anti-racism-action-plan-2020-2025_nl

4 Ga voor het volledige pakket naar: https://ec.europa.eu/info/publications/new-eu-roma-strategic-framework-equality-inclusion-and-participation-full-package_nl

5 COM(2020) 698 final; https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combatting-discrimination/lesbian-gay-bi-trans-and-intersex-equality/lgbtiq-equality-strategy-2020-2025_nl

6 COM(2020) 711 final; https://ec.europa.eu/info/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/eu-charter-fundamental-rights/application-charter/eu-strategy-strengthen-application-charter_nl. In artikel 21, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie wordt bepaald: "Iedere discriminatie, met name op grond van geslacht, ras, kleur, etnische of sociale afkomst, genetische kenmerken, taal, godsdienst of overtuiging, politieke of andere denkbeelden, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte, een handicap, leeftijd of seksuele gerichtheid, is verboden."

7 COM(2021) 101 final; https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=nl&pubId=8376&furtherPubs=yes

8 COM(2021)102 final https://ec.europa.eu/info/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-action-plan_en
In aanvulling op alle initiatieven die in de lijst worden genoemd, komt de Commissie in 2021 ook met een EU-strategie tegen antisemitisme.

9 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).

- de **richtlijn gelijke behandeling in arbeid en beroep**[10], op grond waarvan personen gelijk moeten worden behandeld in arbeid en beroepsopleiding, *ongeacht godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd en seksuele geaardheid*.

Beide richtlijnen schrijven voor dat de Commissie om de vijf jaar verslag uitbrengt over de toepassing ervan[11]. Al sinds 2014 kiest de Commissie ervoor om een gezamenlijk verslag over deze twee richtlijnen in te dienen, aangezien de regelgevingsaanpak en de inhoud van veel van de bepalingen van de richtlijnen identiek zijn.

Om een degelijk inzicht te krijgen in de situatie op het terrein, voert de Commissie regelmatig Eurobarometer-opiniepeilingen over discriminatie uit in de EU[12]. Ook enquêtes van het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (FRA) leveren nuttige cijfers en informatie over trends op[13].

De algemene indruk lijkt te zijn dat er sinds 2014 weinig vooruitgang is geboekt wat de bestrijding van discriminatie betreft. De meeste mensen erkennen dat discriminatie in de EU wijdverbreid is[14] en dat discriminatie ook in de meeste lidstaten vaak voorkomt. Uit enquêtes is gebleken dat bijna één op de vier mensen die tot een etnische minderheid of een migrantengemeenschap behoren (24 %), zich de voorgaande twaalf maanden met betrekking tot één of meerdere aspecten van het dagelijkse leven gediscrimineerd had gevoeld wegens zijn of haar achtergrond[15]. In een Eurobarometer-enquête uit 2019 gaf ongeveer één op de vijf van de respondenten (21 %) die zich de twaalf maanden ervoor op één of meerdere gebieden gediscrimineerd hadden gevoeld aan dat dit was gebeurd op het werk, en 13 % bij het zoeken naar werk[16].

Dit in aanmerking genomen, is het essentieel dat de wetgeving die gebaseerd is op EU-regels inzake non-discriminatie op nationaal niveau naar behoren wordt gehandhaafd[17].

---

10 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).

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

12 De meest recente is de speciale Eurobarometer 493 over *Discriminatie in de EU* (oktober 2019); https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2251

13 Dit verslag is voornamelijk gebaseerd op enquêtegegevens van de Eurobarometer van 2019 en diverse FRA-enquêtes, die dateren van vóór de COVID-19-crisis.

14 Eurobarometer 2019. Bijvoorbeeld: 59 % van de Europeanen is van mening dat discriminatie op basis van etnische afstamming wijdverspreid is in hun land (ten opzichte van 64 % in 2015). Voor seksuele geaardheid, religie, handicap en leeftijd bedragen de percentages respectievelijk 53 %, 47 %, 44 % en 40 %.

15 *Second European Union minorities and discrimination survey — main results* (EU-MIDIS II-enquête van het FRA, 2017); https://fra.europa.eu/en/publication/2017/second-european-union-minorities-and-discrimination-survey-main-results
Uit FRA-gegevens uit 2008 bleek dat ongeveer één op de drie (30 %) respondenten zich op deze gebieden gediscrimineerd had gevoeld wegens zijn of haar etniciteit.

16 Eurobarometer 2019. Veel respondenten waren van mening dat er nog steeds discriminatie is bij aanwerving – omdat men te jong of te oud wordt gevonden (47 %), wegens een handicap (41 %), omdat men Roma is (38 %), wegens etnische afstamming in het algemeen (32 %), op grond van geloofsovertuiging (28 %), seksuele oriëntatie (22 %) enz.

17 De Commissie heeft een aantal klachten van burgers ontvangen, waarvan de meeste betrekking hebben op individuele gevallen van vermeende discriminatie en niet op een onjuiste omzetting of toepassing van de richtlijnen door een lidstaat. In dergelijke gevallen moet een beroep worden gedaan op de rechtsmiddelen die op nationaal niveau beschikbaar zijn.

Aansluitend op eerdere verslagen over de toepassing van de richtlijnen in 2006[18], 2008[19] en 2014[20], beoogt dit verslag:

- de *huidige situatie en ontwikkelingen* sinds 2014 te beoordelen;
- de *belangrijkste problemen en uitdagingen* te identificeren die voortvloeien uit ontwikkelingen op het gebied van non-discriminatie;
- een aantal *goede praktijken en initiatieven* te benadrukken;
- aan te tonen op welke manier in *zaken voor het Hof van Justitie* van de Europese Unie (HvJ-EU) is verduidelijkt hoe de richtlijnen moeten worden geïnterpreteerd;
- de uitvoering te beoordelen van de aanbeveling van de Commissie van 2018 inzake *normen voor organen voor gelijke behandeling*[21], in samenhang met de strategie voor gelijkheid van lhbtiq'ers, het strategisch EU-kader voor gelijkheid, integratie en participatie van de Roma en het EU-actieplan tegen racisme (zie met name de bijlage inzake organen voor gelijke behandeling);
- in overeenstemming met het EU-actieplan tegen racisme *mogelijke lacunes* aan te geven in de bescherming die de richtlijn rassengelijkheid biedt.

Het verslag is gebaseerd op informatie die door de lidstaten bij de Commissie is ingediend[22] en overleg met het Europees netwerk van nationale organen voor de bevordering van gelijke behandeling (Equinet)[23], het FRA[24], sociale partners[25] en maatschappelijke organisaties[26]. Het bouwt ook voort op de inspanningen van de Commissie om de toepassing van de richtlijnen te ondersteunen[27] en op relevante

18 COM(2006) 643 definitief (over de richtlijn rassengelijkheid).
19 COM(2008) 225 definitief (over de richtlijn gelijke behandeling in arbeid en beroep).
20 COM(2014) 2 final (gezamenlijk verslag over beide richtlijnen).
21 C(2018) 3850 final.
22 Overeenkomstig artikel 17 van de richtlijn rassengelijkheid en artikel 19 van de richtlijn gelijke behandeling in arbeid en beroep moeten de lidstaten de Commissie om de vijf jaar alle dienstige gegevens verstrekken om haar in staat te stellen een verslag op te stellen. Alle lidstaten op twee na (Kroatië en Zweden) hebben gereageerd op de specifieke vragenlijst die de Commissie in dat verband had verzonden. Er is geen vragenlijst naar het Verenigd Koninkrijk gestuurd.
23 Zie voor de input van Equinet, die is gebaseerd op antwoorden op een vragenlijst die naar alle nationale organen voor gelijke behandeling is gestuurd: https://equineteurope.org/2020/a-perspective-from-the-work-of-equality-bodies-on-european-equality-policy/
24 In dit verslag aangeduid als "bijdrage van het FRA".
25 Er is een bijdrage ontvangen van BusinessEurope.
26 Er zijn bijdragen ontvangen van het Europees platform voor ouderen (AGE Platform Europe), Amnesty International, het Europees Gehandicaptenforum, het Europees Centrum voor de rechten van Roma en de Europese Dovenunie.
27 Zoals het beantwoorden van klachten van particulieren, verzoekschriften en schriftelijke vragen van met name het Europees Parlement, en het organiseren van de werkzaamheden van de groep op hoog niveau inzake non-discriminatie, gelijkheid en diversiteit, met inbegrip van de subgroep voor gegevens over gelijkheid (waarin de Commissie ambtenaren van de lidstaten en de landen van de Europese Economische Ruimte samenbrengt om informatie en standpunten uit te wisselen over beleidsontwikkelingen op het gebied van non-discriminatie, gelijkheid en diversiteit).

publicaties[28]. Er wordt terdege rekening gehouden met relevante resoluties[29] en studies[30] van het Europees Parlement.

2. GEMEENSCHAPPELIJKE PUNTEN VOOR BEIDE RICHTLIJNEN

De richtlijnen bevatten vergelijkbare bepalingen over het *begrip discriminatie* en over *rechtsmiddelen en handhaving*.

De meeste geraadpleegde lidstaten en belanghebbenden wezen niet op ernstige moeilijkheden met betrekking tot de interpretatie van deze bepalingen. Sommigen van hen gaven echter aan dat een aantal kwesties uitdagingen (blijven) opleveren[31], voornamelijk met betrekking tot:

- het toepassingsgebied van het begrip "discriminatie" (zie 2.1.); en
- de handhaving van rechten (zie 2.2.), bv. in verband met:
    - het melden van klachten (zie 2.2.1.);
    - het bewijzen van een zaak (zie 2.2.2.);
    - bescherming tegen represailles (zie 2.2.3.); en
    - het toepassen van passende sancties (zie 2.2.4.).

Bewustmaking en dialoog met sociale partners en maatschappelijke organisaties zijn essentieel voor de doeltreffende uitvoering van de richtlijnen (zie 2.3.). Het werk van nationale organen voor gelijke behandeling (zie 2.4.) en de beschikbaarheid van gegevens inzake gelijkheid (zie 2.5.) zijn transversale kwesties die cruciaal zijn om slachtoffers van discriminatie bij te staan en wetgeving inzake gelijkheid en non-discriminatie te ondersteunen, te monitoren en te bevorderen.

2.1. Het begrip "discriminatie"

Het begrip "discriminatie" bestrijkt *directe en indirecte discriminatie*, en omvat *intimidatie*[32].

---

28 Onder meer van het Europees netwerk van juridisch deskundigen op het gebied van non-discriminatie, dat de Commissie bijstaat op het gebied van antidiscriminatiewetgeving; zie https://www.equalitylaw.eu/publications

29 Bv. de initiatiefresolutie van 15 september 2016 over toepassing van Richtlijn 2000/78/EG (P8_TA-PROV(2016)0360) en de resolutie van 10 maart 2021 over de tenuitvoerlegging van Richtlijn 2000/78/EG tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep in het licht van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (P9_TA-PROV(2021)0075).

30 Tymowski, J., The Employment Equality Directive – European implementation assessment (2016), https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU(2016)536346; Anglmayer, I., 'Implementation of the Employment Equality Directive in light of the UN CRPD – European Implementation Assessment', 2020, te raadplegen op: https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU(2020)654206)

31 Dit werd bevestigd op grond van evaluaties van nationale antidiscriminatiewetgeving. Dergelijke evaluaties vonden plaats in BE, DE, FR, NL, AT, PL, SK, FI en SE.

32 Zie artikel 2, lid 2, punten a) en b) van beide richtlijnen over directe en indirecte discriminatie, en artikel 2, lid 3, over intimidatie. De richtlijnen laten toe dat intimidatie wordt gedefinieerd in

Sommige belanghebbenden wijzen erop dat men zich in de nationale rechtspraktijk slechts in beperkte mate bewust is van indirecte discriminatie en dat het begrip slechts beperkt wordt toegepast. Ook benadrukken sommige lidstaten dat de nationale rechter onvoldoende aandacht schenkt aan andere dan seksuele intimidatie.

Recente jurisprudentie van het HvJ-EU heeft nuttige verduidelijking verschaft van het begrip "indirecte discriminatie"[33]. Het Europees netwerk van juridisch deskundigen op het gebied van non-discriminatie zal in 2021 een verslag uitbrengen over de toepassing van dit begrip, als update van het voorgaande verslag (2008)[34].

Het HvJ-EU heeft nog geen uitspraak gedaan over de interpretatie van *intimidatie* (en de grenzen daarvan) in het kader van de twee richtlijnen. In het nationale recht wordt dit begrip gebruikt voor verschillende soorten gedragingen, waaronder fysiek en psychologisch geweld, bedreiging, pesterijen en haatzaaiende uitlatingen[35]. In sommige EU-landen lijkt het begrip door de nationale rechter te weinig te worden toegepast.

Wat het begrip "discriminatie" betreft, heeft het HvJ-EU nuttige verduidelijking verschaft over verschillende situaties en begrippen:

- *discriminatie op een combinatie van gronden*. In 2016 heeft het HvJ-EU erkend dat "er […] sprake [kan] zijn van discriminatie op basis van verschillende […] gronden" die door EU-wetgeving worden beschermd. Toch was het Hof ook van oordeel dat "[…] er geen nieuwe categorie van discriminatie [bestaat] die voortvloeit uit de combinatie van een aantal van die gronden […], die kan worden vastgesteld wanneer discriminatie op basis van die gronden afzonderlijk niet is aangetoond"[36].

  Aangezien *"intersectionele discriminatie"* betrekking heeft op discriminatie op grond van een onscheidbare combinatie van beschermde gronden en niet op één van de gronden afzonderlijk, heeft het Hof intersectionele discriminatie niet erkend als beschermde grond, aangezien er daarvoor geen duidelijke rechtsgrondslag bestaat in de richtlijnen[37]. Niettemin hebben sommige

---

overeenstemming met de nationale wetgeving en praktijken. Om discriminatie (inclusief intimidatie) vast te stellen, is het niet nodig om aan te tonen dat er sprake is van intentie; dit wordt op nationaal niveau algemeen toegepast.

33 Arrest van 16 juli 2015 in zaak C-83/14, CHEZ Razpredelenie Bulgaria AD (ECLI:EU:C:2015:480); arrest van 14 maart 2017 in zaak C-157/15, Achbita (ECLI:EU:C:2017:203).

34 https://www.migpolgroup.com/_old/portfolio/limits-and-potential-of-the-concept-of-indirect-discrimination/

35 In sommige EU-landen kan herhaald gedrag noodzakelijk zijn om van intimidatie te kunnen spreken. Eén land heeft melding gemaakt van het begrip psychologische intimidatie (op het werk), waarmee een proces bedoeld wordt dat *verschillende* gedragingen over een bepaalde tijdspanne omvat. Een ander land maakt, met betrekking tot de gronden die onder de twee richtlijnen vallen, melding van nationale wetgeving inzake intimidatie die een herhaling van handelingen vereist (terwijl om te kunnen spreken van seksuele intimidatie slechts één handeling vereist zou zijn).

36 Arrest van 24 november 2016 in zaak C-443/15, David L. Parris (EU:C:2016:897), punt 80.

37 Discriminatie kan gebaseerd zijn op één beschermd kenmerk of op een combinatie van (meerdere) gronden die van elkaar kunnen worden onderscheiden ("additieve discriminatie") of die zodanig in wisselwerking staan dat ze onontwarbaar zijn ("intersectionele discriminatie").
Het Europees Instituut voor gendergelijkheid heeft "meervoudige discriminatie" (https://eige.europa.eu/thesaurus/terms/1297?lang=nl) en "intersectionaliteit" (https://eige.europa.eu/thesaurus/terms/1492?lang=nl) gedefinieerd.

belanghebbenden gewezen op zowel het belang van intersectionaliteit als de noodzaak om meervoudige discriminatie doeltreffender te bestrijden[38].

De Commissie heeft het belang van intersectionele discriminatie erkend, evenals de noodzaak om dit verschijnsel in al haar gelijkheidsstrategieën aan de orde te stellen[39]. Zij heeft ook steun geboden voor de daadwerkelijke erkenning van *meervoudige discriminatie* op nationaal niveau door studies te laten uitvoeren[40] en mee te werken aan de organisatie van een seminar waarbij overheidsfunctionarissen uitdagingen en goede praktijken voor de aanpak ervan in wetgeving en beleidsvoering konden verkennen[41];

- *"discriminatie door associatie" (waarbij een persoon of groep wordt benadeeld omdat zij geassocieerd worden met een persoon of groep die het beschermde kenmerk vertoont).* De zaak CHEZ heeft aangetoond dat een persoon die niet van Roma-afkomst was toch bescherming kon genieten, hoewel zij "weliswaar zelf niet [behoorde] tot de betrokken [beschermde] groep", maar "op een van die gronden ongunstiger behandeld of bijzonder benadeeld [werd]"[42]. Uit deze zaak volgt dat de vaststelling van discriminatie niet afhangt van het bestaan van een intieme of nauwe band tussen het vermeende slachtoffer en de groep waarmee hij of zij wordt geassocieerd[43]. Veel lidstaten geven aan dat discriminatie door associatie wordt gedekt door nationale wetgeving of jurisprudentie.

  Het HvJ-EU heeft de kwestie van *"discriminatie door perceptie"* of *"discriminatie door vermoeden"*, d.w.z. een ongelijke behandeling gebaseerd op de *onjuiste overtuiging of perceptie* dat een persoon een van de beschermde kenmerken bezit, nog niet uitdrukkelijk behandeld. In verschillende EU-landen is bescherming tegen discriminatie door vermoeden uitdrukkelijk opgenomen in nationale wetgeving of jurisprudentie, hoewel in beperktere mate dan discriminatie door associatie.

2.2. Rechtsmiddelen en handhaving

2.2.1. Verdediging van rechten

Op grond van de richtlijnen moeten de lidstaten eenieder die meent slachtoffer te zijn van discriminatie *adequate mogelijkheden voor rechtsbescherming* bieden[44].

In overweging 3 van de richtlijn gelijke behandeling in arbeid en beroep en overweging 14 van de richtlijn rassengelijkheid wordt het bestaan van "meervoudige discriminatie" erkend.

38 Sommige lidstaten (bv. DK, EL en ES) hebben verwezen naar studies en enquêtes over dit onderwerp.

39 Zie de eerste alinea van dit verslag voor een overzicht.

40 Zie bijvoorbeeld: https://www.equalitylaw.eu/downloads/3850-intersectional-discrimination-in-eu-gender-equality-and-non-discrimination-law-pdf-731-kb

41 Het seminar werd georganiseerd in samenwerking met het Griekse ministerie van Arbeid, Sociale Zekerheid en Sociale Solidariteit, en bracht de leden van de EU-groep op hoog niveau inzake non-discriminatie, gelijkheid en diversiteit samen rond het thema.

42 Arrest-CHEZ (voetnoot 33), punten 49 en 56, verwijzend naar het arrest van 17 juli 2008 in zaak C-303/06, S. Coleman (ECLI:EU:C:2008:415).

43 Hoewel discriminatie door associatie wordt erkend, zijn sommige nationale praktijken mogelijk nog steeds restrictief wat dit specifieke punt betreft.

44 Zie artikel 7, lid 1, van de richtlijn rassengelijkheid, en artikel 9, lid 1 van de richtlijn gelijke behandeling in arbeid en beroep. In alle lidstaten kunnen geschillen inzake discriminatie voor de

Verschillende lidstaten hebben aangegeven dat zij naast algemene bewustmakingscampagnes over non-discriminatie specifieke initiatieven nemen om melding te bevorderen. Sommige ervan zijn gericht op *het verlichten van de financiële lasten* van de procedures, bv. door:

- ✓ de gerechtskosten voor discriminatiezaken te verminderen[45];
- ✓ belastingvoordelen vast te stellen[46]; en
- ✓ fondsen op te richten die de gerechtskosten voor slachtoffers van discriminatie vooraf dekken[47].

Andere *goede praktijken* zijn onder meer:

- ✓ onlineaangifte mogelijk te maken[48];
- ✓ de capaciteit en toegankelijkheid van lokale autoriteiten en lokale bemiddelings- of gemeenschapsorganisaties te verbeteren[49];
- ✓ gemakkelijk toegankelijke instanties voor geschillenbeslechting op te richten[50];
- ✓ in gespecialiseerde wetswinkels te voorzien[51]; en
- ✓ netwerken op te zetten van politiefunctionarissen en rechters die zijn opgeleid om kwesties in verband met discriminatie te behandelen[52].

Het aantal meldingen van discriminatie en het aantal klachten zijn sinds het verslag van 2014 licht gestegen[53], maar *onderrapportage* blijft een probleem. Uit enquêtes blijkt dat mensen die zich gediscrimineerd voelen, het desbetreffende incident niet gemakkelijk melden[54]. Als gevolg daarvan kunnen veel incidenten "onder de radar" blijven, zodat de

---

rechter worden gebracht. In sommige lidstaten kunnen zaken ook worden behandeld via buitengerechtelijke of semigerechtelijke procedures, bijvoorbeeld door de tussenkomst van inspectiediensten of gespecialiseerde instanties, zoals ombudsdiensten, nationale mensenrechteninstituten of organen voor gelijke behandeling. Sommige lidstaten stellen ook mediation en verzoening voor.

45 Bv. CZ en DK.

46 Bv. BE en RO.

47 Bijvoorbeeld IT.

48 Bv. FR.

49 Bv. BE en FI.

50 In juli 2017 heeft Litouwen bijvoorbeeld een commissie voor arbeidsgeschillen opgericht die via een eenvoudig toegankelijke, niet al te formele en snelle procedure uitspraak kan doen over arbeidsgeschillen waarbij sprake is van discriminatie.

51 Bv. IE. In een wetswinkel kan juridisch advies en rechtsbijstand worden ingewonnen, betaald door de rechtsbijstandsinstantie.

52 Bv. FR.

53 Bijdrage van het FRA.

54 Zo heeft 14 % van de lhb-respondenten op de EU-LGBTI-II-enquête van het FRA van 2018 het laatste geval van discriminatie op de arbeidsmarkt gemeld (bijdrage van het FRA; zie ook: https://fra.europa.eu/en/project/2018/eu-lgbti-survey-ii). Uit de EU-MIDIS II-enquête van het FRA bleek dat 12 % van de mensen die discriminatie hadden ondervonden op grond van ras of etnische afstamming het meest recente discriminatie-incident bij een instantie hadden gemeld. Volgens de EU-MIDIS II-enquête werden de meeste klachten ingediend bij een werkgever (36 %) en werd zo'n 13 % van de incidenten gemeld aan vakbonden en personeelscomités en in 17 % van de gevallen werd aangifte gedaan bij de politie, wanneer het ging om de toegang tot een nachtclub of bar. Slechts 4 % van de meldingen werd gedaan bij een orgaan voor gelijke behandeling. Evenzo blijkt uit de

slachtoffers geen verhaal kunnen halen[55]. Dit heeft negatieve gevolgen voor de toegang tot de rechter en meer in het algemeen voor de effectiviteit van de richtlijnen. Hoewel veel lidstaten wijzen op het belangrijke werk dat organen voor gelijke behandeling op nationaal en lokaal niveau doen om discriminatie en onderrapportage aan te pakken, blijkt uit enquêtes dat weinig mensen discriminatie-incidenten melden bij dergelijke organen[56].

Redenen voor het niet melden van gevallen van discriminatie zijn onder meer[57]:

- twijfel aan de kans op succes;
- onbekendheid met de rechten die men heeft en/of het bestaan van organen voor gelijke behandeling[58];
- bewijsproblemen; en/of
- vrees voor represailles.

Andere concrete problemen die de *toegang tot de rechter*[59] kunnen belemmeren (en die in het bijzonder de meest kwetsbare of gemarginaliseerde groepen treffen) zijn onder meer:

- de korte rechtstermijnen voor het ondernemen van juridische stappen;
- de kosten, de complexiteit en de duur van de procedures;
- onzekerheid over de uitkomst van de zaak; en
- het vooruitzicht dat de schadevergoeding te laag zal zijn[60].

---

bevindingen van de enquête van 2019 van het FRA over Roma en Travellers (uitgevoerd in zes landen) dat slechts zo'n 5 % van de respondenten die zich gediscrimineerd voelden, het meest recente incident hadden gemeld bij een orgaan voor gelijke behandeling. Een op de zes Roma en Travellers (17 %) deed aangifte bij de politie (https://fra.europa.eu/en/project/2018/roma-and-travellers-survey-2018-2019). Volgens de enquête over de grondrechten van 2019 had 9 % van de respondenten in de algemene bevolking het meest recente geval van discriminatie (op welke grond ook) op de arbeidsmarkt gemeld. Van de respondenten die dergelijke incidenten meldden, had 12 % zich gewend tot een orgaan voor gelijke behandeling of een nationaal mensenrechteninstituut en 24 % tot een vakbond. Uit de Eurobarometer 2019 (gericht op de algemene bevolking) bleek dat in geval van discriminatie op een van de onderzochte gronden 12 % van de respondenten ervoor zou kiezen om het voorval te melden bij een orgaan voor gelijke behandeling of een ombudsdienst. 35 % zou liever aangifte doen bij de politie en 20 % zou het vertellen aan een vriend of familielid.

55 Het recht op een doeltreffende voorziening in rechte is vastgelegd in artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de EU.

56 Zie voetnoot 54.

57 Uit verschillende FRA-enquêtes blijkt dat de belangrijkste reden om een discriminatie-incident niet te melden de overtuiging is dat er niets aan zou worden gedaan of zou veranderen (bijdrage van het FRA).

58 Zie punt 2.3.1 voor informatie en bewustmaking van rechten.

59 Om de toegang tot de rechter in de hele EU te verbeteren, heeft de Commissie het Europese e-justitieportaal opgezet (https://e-justice.europa.eu/home.do).
Zie ook de bijlage bij het verslag van 2014: *Know your rights — guidance to victims of discrimination*;
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014SC0005
Zie https://fra.europa.eu/en/themes/justice-victims-rights-and-judicial-cooperation voor het werk dat het FRA doet om duidelijk te maken wat de hindernissen zijn voor de toegang tot de rechter en voor op feiten gebaseerd advies om die problemen te overwinnen.

Organisaties zoals vakbonden en organen voor gelijke behandeling kunnen slachtoffers helpen om een individuele schadevergoeding te vorderen, in het bijzonder wanneer zij *procesbevoegdheid*[61] hebben. Zij kunnen ook een belangrijke rol spelen bij het ondersteunen van "strategische procesvoering"[62] en/of het instellen van collectieve vorderingen[63], met name omdat het HvJ-EU reeds lange tijd erkent dat de EU-wetgeving discriminatie eveneens verbiedt wanneer er geen identificeerbaar individueel slachtoffer is[64], bv. wanneer een werkgever zijn intentie om te discrimineren officieel kenbaar maakt[65].

Sommige lidstaten hebben aangegeven dat de procesbevoegdheid van organisaties een beslissende rol speelt bij zaken van *collectieve discriminatie* waarbij schade wordt berokkend aan mensen die niet rechtstreeks of onmiddellijk kunnen worden geïdentificeerd[66]. Enkele organen voor gelijke behandeling en organisaties die slachtoffers van discriminatie bijstaan, hebben ook zaken aanhangig gemaakt bij het HvJ-EU.

2.2.2. Bewijslast

Om de uitdagingen die zich stellen bij het bewijzen van discriminatievorderingen te verlichten[67], voorzien de richtlijnen in een *verschuiving van de bewijslast*[68]. Wanneer bij een klacht feiten worden vastgesteld waaruit kennelijk discriminatie kan worden

---

60 Zie punt 2.2.4.

61 "Procesbevoegdheid": het recht of de bevoegdheid om een zaak aanhangig te maken bij een gerecht of om te verschijnen voor een gerecht. Overeenkomstig artikel 7, lid 2, van de richtlijn rassengelijkheid en artikel 9, lid 2, van de richtlijn gelijke behandeling in arbeid en beroep moeten verenigingen, organisaties of andere rechtspersonen met een rechtmatig belang in het bestrijden van discriminatie met toestemming van de klager geschillen inzake discriminatie kunnen aanspannen namens of ter ondersteuning van de klager. De lidstaten hebben discretionaire bevoegdheid om de criteria en voorwaarden voor de procesbevoegdheid van deze entiteiten vast te stellen, en de juridische kaders verschillen tussen landen.

62 "Strategische procesvoering": het gebruik van procesvoeringsstrategieën om sociale, wettelijke of beleidsveranderingen teweeg te brengen. Wordt vaak toegepast door maatschappelijke organisaties en/of advocaten als een vorm van activisme.

63 "Collectieve vordering": juridisch mechanisme waarbij:
twee of meer natuurlijke personen, rechtspersonen of instanties die gerechtigd zijn om een representatieve vordering in te stellen, collectief een vordering tot staking van onwettig gedrag instellen;
twee of meer natuurlijke personen of rechtspersonen die aanvoeren schade te hebben geleden in een situatie van massaschade, of instanties die gerechtigd zijn om een representatieve vordering in te stellen, collectief een vordering tot schadevergoeding instellen.
Zie Aanbeveling 2013/396/EU van de Commissie over gemeenschappelijke beginselen voor mechanismen voor collectieve vorderingen tot staking en tot schadevergoeding in de lidstaten betreffende schendingen van aan het EU-recht ontleende rechten (PB L 201 van 26.7.2013, blz. 60).

64 Organisaties die voor eigen rekening in het algemeen belang handelen mogen *actio popularis*-vorderingen instellen zonder dat een specifiek slachtoffer wordt ondersteund of vertegenwoordigd.

65 Zie het arrest van 10 juli 2008 in zaak C-54/07, Feryn (ECLI:EU:C:2008:397), punt 15.

66 Bijvoorbeeld IT.

67 De klagers moeten niet alleen aantonen dat zij ongunstig zijn behandeld, maar ook dat deze behandeling plaatsvond op grond van een beschermd kenmerk.

68 Artikel 8 van de richtlijn rassengelijkheid, en artikel 10 van de richtlijn gelijke behandeling in arbeid en beroep. De verschuiving van de bewijslast geldt voor alle gerechtelijke en/of administratieve procedures (ongeacht wie de zaak aanhangig maakt), en voor alle vormen van discriminatie die onder de richtlijnen vallen.

verondersteld, is het aan de verweerder om te bewijzen dat het beginsel van gelijke behandeling niet is geschonden[69].

De hogere rechtbanken van sommige lidstaten hebben gezorgd voor verduidelijking op dit gebied[70] en andere lidstaten hebben hun wetgeving gewijzigd[71]. Sommige belanghebbenden hebben echter aangegeven dat de nationale rechtbanken de regels nog steeds niet altijd correct of consequent toepassen, en de normen voor de bewijslast kunnen in de praktijk uiteenlopen.

In bepaalde situaties is het bijzonder moeilijk om *prima facie*-bewijsmateriaal vast te stellen, bv. voor vorderingen inzake *indirecte discriminatie*, waarbij de klager feiten moet vaststellen op grond waarvan kan worden aangenomen dat een bepaalde maatregel of praktijk die neutraal lijkt te zijn bepaalde mensen ernstig benadeelt ten opzichte van anderen. De verzameling van die feiten is nog ingewikkelder indien de vermeende discriminatie voortvloeit uit het gebruik van *kunstmatige intelligentie*[72]. Zelfs wanneer indirecte discriminatie kan worden vastgesteld op basis van statistisch bewijsmateriaal[73], hebben belanghebbenden gewezen op moeilijkheden met betrekking tot de beschikbaarheid en toegankelijkheid van *relevante statistische gegevens*, en de manier waarop rechtbanken deze in aanmerking nemen.

2.2.3. Bescherming tegen represailles

De nationale wetgeving moet waarborgen bieden voor bescherming tegen *represailles*[74] en passende *juridische maatregelen tegen vergelding* bieden; dit is essentieel voor de doeltreffende uitvoering van het recht om niet te worden gediscrimineerd[75].

In enkele lidstaten blijkt die bescherming in de praktijk echter beperkt te zijn. Het lijkt erop dat bescherming tegen represailles voornamelijk op het gebied van arbeid wordt toegepast. De lidstaten maken gebruik van verschillende wettelijke eisen om te bepalen wie recht heeft op bescherming – sommige bestrijken alleen klagers, slachtoffers en getuigen, terwijl het HvJ-EU de bescherming uitbreidt tot eenieder die kan worden

---

69 Zie het verslag van 2014 voor jurisprudentie van het HvJ-EU op dit gebied.

70 Bv. zoals gemeld door CZ, IT en HU.

71 Bv. BE, BG, ES, FR, SI, SK and FI.

72 Verschillende lidstaten (bv. BE, DK, DE, FR, LT en NL) hebben gewezen op het risico op discriminatie dat voortvloeit uit de toepassing van KI. KI-systemen kunnen ondoorzichtig en zeer ingewikkeld zijn, wat de toegang tot bewijsmateriaal belemmert en, meer algemeen, de controle van de naleving van wetgeving inzake non-discriminatie; zie het witboek van de Commissie *Kunstmatige intelligentie – een Europese benadering op basis van excellentie en vertrouwen* (COM(2020) 65 final); https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020_nl.pdf

73 Overweging 15 van de richtlijn rassengelijkheid stelt dat regels van de nationale wetgeving en praktijk "[…] met name [kunnen] inhouden dat indirecte discriminatie op enigerlei wijze, ook op basis van statistische gegevens, kan worden aangetoond". Zie afdeling 2.5 voor nadere informatie over het verzamelen van gegevens over gelijkheid.

74 Dit betekent dat de lidstaten personen moeten beschermen tegen nadelige behandeling of nadelige gevolgen als reactie op een klacht of op een procedure gericht op het doen naleven van het beginsel van gelijke behandeling.

75 Artikel 9 en overweging 20 van de richtlijn rassengelijkheid; artikel 11 van de richtlijn gelijke behandeling in arbeid en beroep.

getroffen door de reactie van de partij tegen wie een klacht of procedure loopt[76]. Andere lidstaten hebben melding gemaakt van een brede bescherming op nationaal niveau, bv. waarbij andere personen dan het slachtoffer zijn beschermd[77], zoals getuigen, personen die het slachtoffer helpen of ondersteunen, eenieder die ongunstiger wordt behandeld wegens een weigering om te discrimineren, en personen die slachtoffer zijn op grond van vermoeden of associatie[78].

De Commissie houdt toezicht op de uitvoering van de bepaling inzake bescherming tegen represailles in het kader van het arrest-Hakelbracht van het HvJ-EU[79]. De inbreukprocedures[80] tegen België wegens onjuiste omzetting van (onder meer) die bepaling van beide richtlijnen werden later afgesloten, maar een andere procedure in verband met een vergelijkbare bepaling in Richtlijn 2006/54/EG loopt nog[81].

2.2.4. Sancties

De lidstaten stellen *doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties* vast die gelden voor overtredingen van nationale bepalingen die discriminatie verbieden in overeenstemming met de richtlijnen[82]. In de richtlijnen worden geen specifieke maatregelen voorgeschreven en de lidstaten mogen zelf beslissen over passende rechtsmiddelen om de beoogde doelstellingen te verwezenlijken[83]. Afhankelijk van de juridische weg die wordt gekozen, kunnen deze verschillende vormen aannemen, zoals door een boete, compensatie of een rechterlijk bevel op te leggen aan de overtreder om

---

76 Met betrekking tot artikel 24 inzake represailles van 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 (PB L 204 van 26.7.2006, blz. 23) heeft het HvJ-EU een uitleg gegeven die relevant kan zijn voor de interpretatie van het begrip "represaille" in beide richtlijnen: het HvJ-EU verduidelijkt dat "[…] de categorie van werknemers die voor de […] bescherming in aanmerking kunnen komen, ruim moet worden opgevat en alle werknemers omvat die kunnen worden getroffen door represaillemaatregelen van de werkgever als reactie op een klacht die wegens discriminatie […] is ingediend, zonder dat deze categorie anderszins is afgebakend […]. Uit de bewoordingen van artikel 24 […]volgt dus dat deze bepaling de bescherming niet beperkt tot enkel werknemers die een klacht hebben ingediend of hun vertegenwoordigers, noch tot werknemers die voldoen aan bepaalde formele vereisten voor de erkenning dat zij een bepaalde hoedanigheid hebben, bijvoorbeeld de hoedanigheid van getuige […]." Zie het arrest van 20 juni 2019 in zaak C-404/18, Hakelbracht e.a., (ECLI:EU:C:2019:523), punten 26-30.

77 Bv. BG, DE, EE, IT, LT, PL en SI.

78 In Bulgarije (wet inzake bescherming tegen discriminatie 2004, bijkomende bepaling §1.3.) worden represailles bijvoorbeeld als volgt gedefinieerd:
a) minder gunstige behandeling van een persoon die vermoedelijk actie heeft ondernomen of waarschijnlijk actie zal ondernemen voor de bescherming tegen discriminatie;
b) minder gunstige behandeling van een persoon waarbij een met hem geassocieerde persoon vermoedelijk actie heeft ondernomen of waarschijnlijk actie zal ondernemen voor de bescherming tegen discriminatie; of
c) minder gunstige behandeling van een persoon die heeft geweigerd te discrimineren.

79 Arrest-Hakelbracht (voetnoot 76).

80 Genoemd in het verslag van 2014.

81 Zie voetnoot 76 voor de volledige naam van de richtlijn.

82 Artikel 15 van de richtlijn rassengelijkheid; artikel 17 van de richtlijn gelijke behandeling in arbeid en beroep.

83 Zie onder meer het arrest van 31 mei 2013 in zaak C-81/12, Asociația Accept (ECLI:EU:C:2013:275), punt 61; het arrest van 17 december 2015 in zaak C-407/14, Arjona Camacho (ECLI:EU:C:2015:831), punt 30.

een bepaalde actie uit te voeren of na te laten, door de overtreding bekend te maken, een verontschuldiging te eisen of strafrechtelijke sancties op te leggen[84].

Het HvJ-EU heeft richtsnoeren opgesteld voor de interpretatie van de wettelijke eisen betreffende sancties.

- rechtsmiddelen moeten:
  - het evenredigheidsbeginsel in acht nemen;
  - daadwerkelijke en doeltreffende rechtsbescherming verzekeren[85]; en
  - zorgen voor een reële afschrikkende werking en verdere discriminatie voorkomen; dit betekent dat ook afschrikkende sancties moeten worden opgelegd als er geen identificeerbaar slachtoffer is[86];
- een geldelijke schadeloosstelling moet:
  - passend zijn in verhouding tot het verlies en de geleden schade;
  - niet onderworpen zijn aan een vooraf bepaald maximum[87]; en
- een louter symbolische sanctie kan niet toereikend worden geacht[88].

In de praktijk lijken een aantal moeilijkheden bij de uitvoering van de richtlijnen te blijven bestaan, bv. met betrekking tot *maximumvergoedingen* en *zaken zonder een identificeerbaar slachtoffer*. Sommige nationale rechtbanken zijn geneigd om een meer bescheiden niveau van schadevergoeding vast te stellen, de voorkeur te geven aan niet-geldelijke compensaties, en compensatiebedragen aan de lage kant van de schaal aan te bieden. Dergelijke tendensen kunnen slachtoffers ervan weerhouden juridische stappen te zetten of geldelijke compensatie te vragen in de rechtbank.

De Commissie blijft toezicht houden op de normen die in de lidstaten worden toegepast bij sancties en rechtsmiddelen, hoewel gedetailleerde informatie op nationaal niveau moeilijk bijeen te brengen en vaak niet beschikbaar is. Equinet levert ook belangrijke inspanningen op dit gebied[89].

---

84 Sancties kunnen dus een financiële compensatie inhouden, maar kunnen ook van niet-geldelijke aard zijn. Zie bijvoorbeeld het arrest-Asociația Accept (voetnoot 83), punt 68.

85 Zie onder meer het arrest-Asociația Accept (voetnoot 83), punt 63.

86 Zie het arrest-Feryn (voetnoot 65), punt 38; arrest-Asociația Accept (voetnoot 83), punt 62. In verschillende lidstaten (bv. AT, BE, CZ, IT, LT, LU, LV, RO en SI) is in nationale wetgeving bepaald dat sancties (onder bepaalde voorwaarden) kunnen worden opgelegd, ook indien er geen specifiek slachtoffer is.

87 Zie het arrest van 2 augustus 1993 in zaak C-271/91, Marshall (ECLI:EU:C:1993:335), punten 30-32.

88 Zie het arrest-Asociația Accept (voetnoot 83), punt 64.

89 Zie Wladasch, K., *The sanctions regime in discrimination cases and its effects* (Equinet, 2015); https://equineteurope.org/publications/the-sanctions-regime-in-discrimination-cases-and-its-effects/

2.3. Informatie, dialoog en gendermainstreaming

2.3.1. Informatie

Overeenkomstig de richtlijnen moeten de lidstaten *de bepalingen ervan onder de aandacht brengen van de betrokkenen*[90]. Vele lidstaten, organen voor gelijke behandeling, maatschappelijke organisaties en sociale partners erkennen het belang van bewustmaking, en ondernemen heel wat actie in dit verband, bv. het opstellen van brochures en handboeken, het uitvoeren van studies, het opzetten van algemene en gerichte campagnes en het verstrekken van opleiding.

Niettemin blijven een *geringe bekendheid* met de antidiscriminatiewetgeving en het bestaan van organen voor gelijke behandeling die slachtoffers bijstaan belangrijke uitdagingen in de strijd tegen discriminatie. Zo zegt 71 % van de leden van etnische minderheidsgroepen of immigrantengemeenschappen niet op de hoogte te zijn van het feit dat er organisaties bestaan die steun en advies verlenen aan slachtoffers van discriminatie[91]. Daarentegen is de bekendheid onder de algemene bevolking van het bestaan van een instantie die steun verleent aan slachtoffers van discriminatie op de werkplek relatief hoog (61 %)[92].

Om de bekendheid te versterken heeft de Commissie in 2019–2020 een *informatiecampagne* gevoerd over het tegengaan van discriminatie op de werkplek[93]. Deze bestond uit:

- een algemeen onderdeel voor bewustmaking over de rechten en plichten van mensen in het kader van de EU-antidiscriminatiewetgeving; en
- een specifiek onderdeel gericht op werkgevers en handicaps. Dit hield in:
    - het organiseren van seminars in acht lidstaten; en
    - het opstellen van een handboek over goede praktijken voor ondernemingen in de hele EU die aanpassingen wensen door te voeren voor werknemers met een handicap[94].

In een ander voorbeeld heeft de Commissie in 2015 en 2016 lokale autoriteiten ondersteund bij gerichte *communicatieactiviteiten om discriminatie en stereotypen ten aanzien van Roma te bestrijden*[95].

De Commissie is informatieactiviteiten ook blijven aanmoedigen door de ondersteuning van Equinet[96] en het European Equality Law Network[97], die nieuwsberichten, brochures, verslagen en studies over kernthema's in verband met de richtlijnen publiceren.

---

90 Artikel 10 van de richtlijn rassengelijkheid; artikel 12 van de richtlijn gelijke behandeling in arbeid en beroep.

91 EU-MIDIS II-enquête van het FRA.

92 Bijdrage van het FRA.

93 https://ec.europa.eu/social/EUvsDiscrimination

94 https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8341&furtherPubs=yes

95 https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combatting-discrimination/roma-eu/communication-activities-fight-discrimination-against-roma_nl

96 https://equineteurope.org/equinet-at-a-glance/equinet-activities/

Bovendien ondersteunt de Commissie *opleidingen* voor rechters, advocaten en andere deskundigen met betrekking tot het interpreteren en toepassen van de richtlijnen, door hen vertrouwd te maken met de belangrijkste begrippen, kwesties met betrekking tot bewijsmateriaal en sancties voor schendingen[98].

2.3.2. Dialoog

In verschillende lidstaten worden maatschappelijke organisaties en sociale partners geraadpleegd of actief betrokken bij het opstellen of uitvoeren van gelijkheidswetgeving, actieplannen en strategieën. Sommige lidstaten voorzien bij wet in regelmatige dialoog of onderhandelingen over gelijkheid met maatschappelijke organisaties. Een aantal hebben raadgevende comités opgericht binnen hun organen voor gelijke behandeling, die maatschappelijke organisaties en/of andere sociale partners samenbrengen[99].

Maatschappelijke organisaties in sommige lidstaten stellen echter dat de dialoog doorgaans beperkt blijft of zelfs geheel ontbreekt. Andere maatschappelijke organisaties melden problemen te hebben ondervonden om naar behoren te kunnen werken in enkele lidstaten als gevolg van beperkende wetgeving[100], evenals problemen met toegang tot financiering, maar ook intimidatie.

Sociale partners spelen een belangrijke rol bij het bestrijden van discriminatie en het bevorderen van gelijkheid en diversiteit op de werkplek[101]. Vakbonden en werkgeversorganisaties werken samen door collectieve overeenkomsten te sluiten, gezamenlijke teksten en richtsnoeren te publiceren, en projecten uit te voeren[102].

2.3.3. Gendermainstreaming

Beide richtlijnen bevatten een voorschrift dat de Commissie verplicht om verslag uit te brengen over het effect van de maatregelen op mannen en vrouwen[103], overeenkomstig het beginsel van gendermainstreaming[104].

---

97 https://www.equalitylaw.eu/

98 Zie bijvoorbeeld de mededeling van de Commissie *Zorgen voor gerechtigheid in de EU – een strategie voor de Europese justitiële opleiding 2021-2024* (COM(2020) 713 final). Daarnaast ondersteunt de Commissie de Academie voor Europees recht (ERA); zie: https://www.era.int

99 Bv. DE, IE, EL, ES, RO en FI.

100 Zie het arrest van 18 juni 2020 in zaak C-78/18, Commissie tegen Hongarije (ECLI:EU:C:2020:476), over een Hongaarse wet die voorschrijft dat maatschappelijke organisaties die steun ontvangen uit het buitenland zich laten registeren als organisaties die buitenlandse steun ontvangen.

101 De Commissie ondersteunt ook de inspanningen van het EU-platform van diversiteitshandvesten teneinde maatschappelijke organisaties, overheidsinstanties en particuliere ondernemingen in staat te stellen hun ervaringen en goede praktijken op het gebied van nationale diversiteitshandvesten te delen;
https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combatting-discrimination/tackling-discrimination/diversity-management/eu-platform-diversity-charters_nl

102 Studie *Role of social partners in tackling discrimination at work*, 2020, zie
https://www.eurofound.europa.eu/publications/customised-report/2020/role-of-social-partners-in-tackling-discrimination-at-work;
Studie *Trade union practices on non-discrimination and diversity* (november 2019);
https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/final_report_tu_print_version.pdf

103 Artikel 19, lid 2, van de richtlijn gelijke behandeling in arbeid en beroep; artikel 17, lid 2, van de richtlijn rassengelijkheid. Zie punt 2.1 voor informatie over meervoudige en intersectionele discriminatie.

Sommige lidstaten maken melding van een algemene verplichting tot gendermainstreaming in hun wetgeving. Andere lichten toe dat gender een aspect is binnen hun algemene benadering van intersectionaliteit[105]. Dienovereenkomstig schenken ze bijzondere aandacht aan de meer kwetsbare situatie van bijvoorbeeld Roma-vrouwen en -meisjes, vrouwelijke migranten en vrouwen met een handicap.

2.4. Organen voor gelijke behandeling

Overeenkomstig de richtlijn rassengelijkheid hebben alle lidstaten één of meer gespecialiseerde organen aangewezen die verantwoordelijk zijn voor de bevordering van gelijke behandeling, ongeacht ras of etnische afstamming. Enkele richtlijnen van de EU[106] inzake gelijke behandeling hebben in dit verband een belangrijke rol gespeeld, aangezien vóór de vaststelling van de richtlijnen slechts 11 (van de 27) lidstaten een dergelijk orgaan hadden opgezet. Hoewel de richtlijn gelijke behandeling in arbeid en beroep niet voorziet in de oprichting van een orgaan voor gelijke behandeling, zijn de organen van bijna alle lidstaten[107] ook bevoegd voor de toepassing van die richtlijn.

De richtlijn rassengelijkheid kent de lidstaten een grote discretionaire bevoegdheid toe wat de werking van de organen voor gelijke behandeling betreft. Artikel 13 schrijft alleen voor dat zij over bepaalde minimumbevoegdheden beschikken:

- slachtoffers van discriminatie *onafhankelijke bijstand* verlenen bij de afwikkeling van hun klachten;
- *onafhankelijke onderzoeken* naar rassendiscriminatie verrichten; en
- *onafhankelijke verslagen* publiceren en *aanbevelingen* doen over elk onderwerp dat met dergelijke discriminatie verband houdt.

Aangezien de lidstaten verantwoordelijk zijn voor de daadwerkelijke uitvoering van de bepalingen, bestaan er *verschillen tussen de organen voor gelijke behandeling* wat hun mandaat[108], bevoegdheden, structuur, leiderschap, onafhankelijkheid, middelen en doeltreffendheid betreft. Deze verschillen hebben op hun beurt geleid tot een *ongelijke handhaving van de richtlijn* in de lidstaten wat het niveau en de aard van de bescherming

---

104 "Gendermainstreaming" houdt de beoordeling in van het effect van het EU-optreden op zowel mannen als vrouwen, en het nemen van verantwoordelijkheid voor alle aanpassingen die nodig zijn om te garanderen dat vrouwen en mannen er in gelijke mate gebruik van kunnen maken, en ongelijkheid niet wordt bestendigd; https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/strategic_engagement_en.pdf

105 Bv. DK, IE, IT, LT, HU, PT en SI.

106 Zie artikel 13 van de richtlijn rassengelijkheid, artikel 12 van Richtlijn 2004/113/EG van de Raad houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten, artikel 20 van Richtlijn 2006/54/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen in arbeid en beroep (herschikking) en artikel 11 van Richtlijn 2010/41/EU van het Europees Parlement en de Raad betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van zelfstandig werkzame mannen en vrouwen en tot intrekking van Richtlijn 86/613/EEG van de Raad.

107 Met uitzondering van ES, FI en PT.

108 In sommige EU-landen kan het gelijkheidsorgaan bijvoorbeeld deel uitmaken van een nationaal mensenrechteninstituut.

betreft, en evenals wat de bevordering van gelijkheid en bewustmaking bij het brede publiek en nationale instanties betreft.

Toch zijn de organen voor gelijke behandeling in de meeste gevallen cruciaal gebleken bij de bevordering en handhaving van wetgeving inzake gelijke behandeling. Zij hebben zich ontwikkeld tot noodzakelijke en waardevolle instanties voor verandering op het niveau van individuen, instanties en de samenleving in haar geheel.

Op 22 juni 2018 heeft de Commissie een *aanbeveling betreffende normen voor organen voor gelijke behandeling*[109] vastgesteld, die ervoor moet zorgen dat zij allemaal hun volledige potentieel kunnen verwezenlijken. Als aanvulling hierop heeft zij in juni 2019 een *seminar over goede praktijken* met overheidsfunctionarissen medegeorganiseerd[110].

Organen voor gelijke behandeling zijn essentieel om ervoor te zorgen dat individuen en groepen die geconfronteerd worden met discriminatie, hun rechten ten volle kunnen uitoefenen. Zij moeten in staat zijn de hun krachtens de EU-wetgeving toegewezen taken doeltreffend uit te voeren. De Commissie zegde toe[111] nader te zullen onderzoeken in hoeverre de lidstaten de aanbeveling van 2018 hebben opgevolgd, waarbij bijzondere aandacht zal uitgaan naar de rol en de onafhankelijkheid van de organen voor gelijke behandeling.

Nu, meer dan twee jaar na de vaststelling van de aanbevelingen, hebben vier lidstaten bekendgemaakt dat zij hun nationale bepalingen over organen voor gelijke behandeling zullen wijzigen naar aanleiding van een aantal van de aanbevelingen. Zo'n tien lidstaten hebben dit reeds gedaan, bv. door de begroting te verhogen. De meerderheid meldt echter helemaal geen wijzigingen of geen belangrijke hervormingen.

Het bij dit verslag gevoegde werkdocument van de diensten van de Commissie bevat een gedetailleerde analyse van de *uitvoering van de aanbeveling*. De conclusie luidt dat gezien het beperkte, ongelijke niveau van de uitvoering van de aanbeveling een aantal organen voor gelijke behandeling nog steeds zijn rol niet doeltreffend kan vervullen. In de praktijk leidt dit ertoe dat de bescherming tegen discriminatie niet overal in de EU even effectief is. Verdere uitwisseling van goede praktijken en richtsnoeren op EU-niveau en bewustmaking zullen zeer nuttig zijn om de rol van de organen voor gelijke behandeling te versterken. De ervaring met de uitvoering van de aanbeveling wijst echter uit dat dit niet voldoende is. De Commissie zal daarom beoordelen of mogelijk wetgeving moet worden voorgesteld om de rol van de nationale organen voor gelijke behandeling tegen 2022 te versterken.

---

109 C(2018) 3850 final.

110 Het seminar werd georganiseerd in samenwerking met de Zweedse overheid. Er werd aan deelgenomen door de leden van de EU-groep op hoog niveau inzake non-discriminatie, gelijkheid en diversiteit, het FRA, Equinet en een aantal organen voor gelijke behandeling. Het seminar bood ondersteuning met het oog op een gedeeld begrip van de aanbeveling en stelde goede praktijken vast voor de uitvoering ervan.

111 In het EU-actieplan tegen racisme 2020-2025, het nieuwe strategisch EU-kader voor gelijkheid, inclusie en participatie voor de Roma en de strategie voor gelijkheid van lhbtiq'ers 2020-2025.

2.5. Gegevensverzameling

Gegevens over gelijkheid zijn essentieel om bewustwording te creëren, mensen te sensibiliseren, discriminatie te kwantificeren, trends zichtbaar te maken in de loop van de tijd, het bestaan van discriminatie te staven, de uitvoering van gelijkheidswetgeving te evalueren, de noodzaak van positieve actie aan te tonen[112] en bij te dragen tot de onderbouwing van de beleidsvorming[113].

Er is in de richtlijnen geen algemene vereiste opgenomen om gelijkheidsgegevens te verzamelen, analyseren en gebruiken[114]. In de richtlijn rassengelijkheid is echter wel voorgeschreven dat organen voor gelijke behandeling onafhankelijke onderzoeken uitvoeren, onafhankelijke verslagen publiceren en aanbevelingen doen over onderwerpen die verband houden met rassendiscriminatie (zie hierboven)[115].

Op EU-niveau zijn de volgende belangrijke inspanningen geleverd naar aanleiding van het tekort aan gegevens over gelijkheid en de behoefte aan praktische richtsnoeren voor de verzameling van dergelijke gegevens[116]:

- ✓ de Commissie heeft *een reeks studies over gegevens over gelijkheid*[117] gepresenteerd;
- ✓ de subgroep gegevens over gelijkheid van de groep op hoog niveau inzake non-discriminatie, gelijkheid en diversiteit, die heeft gepubliceerd[118]:
    - *guidelines on improving the collection and use of equality data at national level*[119] – hierin wordt onderstreept dat de algemene verordening gegevensbescherming (AVG)[120] niet verbiedt dat gegevens over gelijkheid (ook indien uitgesplitst naar raciale en etnische afkomst) worden verzameld, indien dat op passende wijze gebeurt[121];

---

112 Artikel 5 van de richtlijn rassengelijkheid; artikel 7 van de richtlijn gelijke behandeling in arbeid en beroep.

113 Zoals in het EU-actieplan tegen racisme aangekondigd, zal de Commissie actie ondernemen om te komen tot een consistente aanpak van het verzamelen van gegevens over gelijkheid, met name gegevens uitgesplitst naar ras of etnische afstamming.

114 Raadpleeg voor een volledige definitie van gegevens over gelijkheid de *Guidelines on improving the collection and use of equality data* van de groep op hoog niveau inzake non-discriminatie, gelijkheid en diversiteit, subgroep gegevens over gelijkheid, juli 2018, blz. 4; https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/final_guidelines_4-10-18_without_date_july.pdf

115 Artikel 13, lid 2, van de richtlijn rassengelijkheid.

116 Deze behoefte werd vastgesteld in het verslag van 2014.

117 https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=112035

118 In de subgroep hebben vertegenwoordigers van de lidstaten en Noorwegen, de Commissie, Eurostat en het FRA zitting. Ze streeft ernaar landen te helpen bij hun inspanningen om betere gegevens over gelijkheid te verzamelen en deze beter te benutten.

119 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/final_guidelines_4-10-18_without_date_july.pdf

120 Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (PB L 119 van 4.5.2016, blz. 1).

121 Zie met name artikel 9, lid 2, punten a), g) en j), en overweging 26, AVG. Zie ook blz. 7 en 8 van de richtsnoeren van de subgroep (voetnoot 114).

- een *compendium van veelbelovende praktijken*[122]; en
- een *diagnostisch inventarisatie-instrument*[123];

✓ in het programma "Rechten, gelijkheid en burgerschap" wordt verbetering van het verzamelen van gegevens over gelijkheid als één van de prioriteiten genoemd[124]..

Veel lidstaten hebben melding gemaakt van goede praktijken in verband met de verzameling van gegevens over gelijkheid[125], zoals:

- *medewerking (en coördinatie) van een scala aan relevante actoren*, bv. bureaus voor statistiek, overheidsdiensten en agentschappen, inspectiediensten, universiteiten, onderzoekscentra, maatschappelijke organisaties, autoriteiten voor gegevensbescherming en de particuliere sector[126];
- het *publicatie van gegevens over klachten* die zijn ontvangen door organen voor gelijke behandeling, de politie, overheidsdiensten, inspectiediensten en de rechterlijke macht, en over *arresten*[127];
- *benutting van de deskundigheid van het FRA* op het gebied van gegevensverzameling[128];
- bevordering van het verzamelen en benutten van gegevens over gelijkheid d.m.v. *specifieke projecten*[129];

---

122 https://fra.europa.eu/nl/promising-practices-list?page=3

123 https://fra.europa.eu/en/themes/equality-non-discrimination-and-racism/about-compendium#diagnostic-tool

124 Zie voor de meest recente oproepen de bijlagen bij het uitvoeringsbesluit van de Commissie betreffende de financiering van het programma Rechten, gelijkheid en burgerschap en tot vaststelling van het werkprogramma voor 2019 en 2020 (respectievelijk C(2018) 7916 final van 29.11.2018 blz. 20, en C(2019) 7824 final van 5.11.2019, blz. 33). Voor zowel 2019 als 2020 zijn voor vijf projecten subsidieovereenkomsten ondertekend in het kader van de prioriteit "gegevensverzameling". Deze hebben betrekking op maximale EU-bijdragen van 100 000 tot 200 000 EUR per project.

125 Veel lidstaten hebben daarnaast uitvoerig verslag uitgebracht over kwalitatief en kwantitatief onderzoek op nationaal niveau over onderwerpen met betrekking tot non-discriminatie en gelijkheid.

126 In ongeveer de helft van de antwoorden die van de lidstaten werden ontvangen, werd melding gemaakt van goede praktijken in dit verband.

127 Bijvoorbeeld gemeld door:
Nederland (klachten bij organen voor gelijke behandeling, de politie en diensten voor discriminatiebestrijding);
Slowakije (rechtbanken die verslag uitbrengen over discriminatiegeschillen); en
Polen (over autoriteiten voor arbeidsinspectie die het aantal klachten in verband met discriminatie publiceren).
In het algemeen meldden de lidstaten vaak gegevens over klachten en/of besluiten met betrekking tot de werkzaamheden van organen voor gelijke behandeling, maar veel minder vaak werd melding gemaakt van (publicatie van) gegevens over klachten die zijn ontvangen door de politie of klachten en/of beslissingen die door rechtbanken zijn ontvangen of afgegeven. Tsjechië meldde een gespecialiseerd verslag van zijn orgaan voor gelijke behandeling over de toegang tot de rechter voor slachtoffers van discriminatie, met inbegrip van aantallen en gegevens over rechtszaken. Luxemburg rapporteerde jaarcijfers voor veroordelingen door de gerechtelijke autoriteiten wegens rassendiscriminatie, zonder aan te geven of deze gegevens waren gepubliceerd.

128 Slowakije heeft het FRA geraadpleegd over de ontwikkeling van een vragenlijst over discriminatie. Finland heeft in de activiteiten van het FRA ondersteuning gevonden om de bevraging met het oog op de verzameling van kwaliteitsgegevens te harmoniseren. Portugal heeft zijn nationale gegevens geanalyseerd in het licht van de bevindingen van de FRA-enquêtes.

- gebruik van gegevens over gelijkheid om *effect en effectiviteit van de antidiscriminatiewetgeving te onderzoeken en evalueren*[130];
- gebruik van *"mystery shopping"* en *praktijktesten* om patronen van discriminatie te onderzoeken[131];
- medewerking van minderheidsorganisaties aan *het verzamelen en verspreiden van* gegevens over gelijkheid[132];
- ontwikkeling van statistische gegevens die kunnen dienen als *bewijs voor indirecte discriminatie*[133]; en
- verzameling van *uitgesplitste gegevens* bij volkstellingen[134].

Niettemin beschouwen vele lidstaten het gebrek aan gegevens over gelijkheid als een probleem op nationaal niveau. Er is met name *ruimte voor verbetering* met betrekking tot de regelmatigheid en vergelijkbaarheid van de gegevens[135], de verzameling van gegevens over klachten en discriminatie (inclusief de opgelegde sancties), de verzameling van naar raciale of etnische afstamming uitgesplitste gegevens, de verzameling van gegevens door particuliere actoren (inclusief werkgevers), en met betrekking tot de samenwerking tussen alle betrokkenen.

3. SPECIFIEKE KWESTIES VOOR DE RICHTLIJN RASSENGELIJKHEID

Een alomvattend stelsel van rechtsbescherming tegen discriminatie vereist dat er geen lacunes in deze bescherming zijn. Twintig jaar na de vaststelling van de richtlijn rassengelijkheid, worden ook, in overeenstemming met het EU-actieplan tegen racisme, mogelijke lacunes in de door de richtlijn geboden bescherming voor het voetlicht gebracht.

Onderrapportage van discriminatie is nog steeds een probleem[136] en verdere verbetering is nodig wat betreft het verzamelen van gegevens over klachten en gevallen van discriminatie[137]. Dit maakt het moeilijk om een grondige beoordeling uit te voeren van de gebieden van het leven waar zich in de praktijk gevallen van discriminatie voordoen.

Uit enquêtes van het FRA blijkt dat mensen in de hele EU regelmatig te maken krijgen met ernstige discriminatie op grond van ras of etnische afstamming. Uit FRA-gegevens

---

129 België meldde een via het programma "Rechten, gelijkheid en burgerschap" gefinancierd project dat gericht was op de toepassing van nieuwe instrumenten om gegevens over gelijkheid te verzamelen en benutten.

130 Bv. BE en FI.

131 Gemeld door België. Situatietoetsing is een methode om discriminatie aan het licht te brengen op basis van gepaarde vergelijking, bv. door op een vacature te laten solliciteren door twee personen die onderling slechts in één opzicht – het onderzochte kenmerk – verschillen)(bv. leeftijd).

132 Bv. FI en IT.

133 Bv. LT.

134 De nationale volks- en woningtelling voor 2021 in Polen omvatte kenmerken zoals nationaliteit, etniciteit en handicap. In de volkstelling van 2021 in Ierland was een vraag over etniciteit opgenomen.

135 Algoritmen kunnen nuttig zijn om discriminatie op te sporen, bv. door patronen van benadeling aan te tonen.

136 Zie punt 2.2.1 (Verdediging van rechten).

137 Zie punt 2.5 (Gegevensverzameling).

blijkt dat van de gebieden die onder de richtlijn rassengelijkheid vallen, discriminatie het vaakst wordt ervaren binnen de arbeidssituatie[138]. Hieronder vallen situaties waarbij werkzoekenden en werkenden betrokken zijn.

3.1. Het begrip "ras en etnische afstamming"

De richtlijn rassengelijkheid bevat geen definitie van het begrip "ras en etnische afstamming"[139]. Het HvJ-EU heeft richtsnoeren verstrekt over de interpretatie van het begrip "etnische afstamming"[140]; meer specifiek werd in het arrest-CHEZ erkend dat "het begrip 'etnische afstamming' voortspruit uit de gedachte dat maatschappelijke groepen worden gekenmerkt door met name een gemeenschappelijke nationaliteit, religie, taal, culturele en traditionele achtergrond, en gemeenschappelijke levensomstandigheden"[141]. Of ras of etnische afstamming een rol speelt, kan dus worden vastgesteld op basis van uiteenlopende kenmerken, waaronder *taal, religie, afstamming, huidskleur en nationaliteit*. Aangezien uit FRA-gegevens blijkt dat de huidskleur en/of religie van een persoon een specifieke aanleiding kan vormen voor etnische of rassendiscriminatie, is dit van aanzienlijk praktisch belang[142].

In het arrest-Jyske Finans heeft het HvJ-EU erop gewezen dat het *geboorteland* van een persoon ook als een relevante factor kan worden beschouwd[143]. Het verduidelijkte echter dat het niet *afdoende* is als criterium. Het geboorteland van een persoon "[is] slechts een van de specifieke factoren […] op grond waarvan de gevolgtrekking kan worden gemaakt dat iemand behoort tot een bepaalde etnische groep, en [is] voor die gevolgtrekking geenszins beslissend"[144]. Volgens het Hof volstaat het verschil in behandeling door een kredietinstelling louter op grond van het geboorteland van een persoon (bij afwezigheid van enige andere factor) niet om een klacht van discriminatie op grond van "etnische afstamming" te onderbouwen. Om aan te tonen dat er sprake is van indirecte discriminatie, moet bijgevolg een *specifieke etnische groep* worden

---

138 Zie voor meer informatie de EU-MIDIS II-enquête van het FRA, blz. 34.
Wat de toegang tot de arbeidsmarkt betreft, hebben sommige lidstaten ook bijzondere problemen gemeld voor mensen van Afrikaanse afkomst.

139 De richtlijn garandeert bescherming voor iedereen, ook niet-EU-onderdanen. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat de richtlijn niet van toepassing is op verschillen in behandeling op grond van *nationaliteit*, noch op een behandeling die het gevolg is van de *juridische status* van onderdanen van derde landen en staatlozen (artikel 3, lid 2 en overweging 13).

140 Dergelijke richtsnoeren zijn er niet voor de interpretatie van het begrip "ras". Sommige lidstaten verwijzen niet naar "ras" of "raciale afkomst" in nationale wetgeving om schadelijke veralgemeningen ten aanzien van groepen te vermijden. Deze zorgen liggen ook aan de basis van overweging 6 van de richtlijn, waarin wordt gesteld dat de EU theorieën verwerpt die het bestaan van verschillende menselijke rassen trachten aan te tonen.

141 Arrest-CHEZ (voetnoot 33), punt 46. Zie ook het arrest van 6 april 2017 in zaak C-668/15, Jyske Finans A/S (ECLI:EU:C:2017:278), punt 17. Bij het uitwerken van deze definitie heeft het HvJ-EU rekening gehouden met de definities die worden gebruikt in de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, meer bepaald in de arresten Nachova e.a. tegen Bulgarije [Grote Kamer], nrs. 43577/98 en 43579/98, ECHR 2005-VII, en Sejdić en Finci tegen Bosnië en Herzegovina [Grote Kamer], nrs. 27996/06 en 34836/06, §§ 43-45 en 50, ECHR 2009 (zie arrest-CHEZ, punt 46).

142 Bijdrage van het FRA.

143 Arrest-Jyske Finans (voetnoot 141), punt 18. Deze zaak betrof een kredietinstelling die een in Bosnië en Herzegovina geboren Deense onderdaan had verzocht een aanvullend identiteitsbewijs over te leggen, terwijl zij dit niet verlangde van Deense onderdanen die in Denemarken zijn geboren.

144 Arrest-Jyske Finans (voetnoot 141), punten 18 en 20.

onderscheiden die is benadeeld ten opzichte van andere groepen. Naar het oordeel van het Hof kan het argument dat het geboorteland van een persoon "waarschijnlijk eerder personen van 'een bepaalde etnische afstamming' in het algemeen benadeelt ten opzichte van 'andere personen', niet worden aanvaard"[145].

Het HvJ-EU heeft zijn benadering bevestigd in zijn arrest in de zaak *Maniero*, die betrekking had op een studiebeurs die uitsluitend beschikbaar was voor personen die geslaagd waren voor een Duits staatsexamen en niet voor wie geslaagd was voor een vergelijkbaar examen in andere landen. Aansluitend bij de redenering in Jyske Finans voerde het Hof aan dat niet kon worden aangenomen dat een *specifieke etnische groep* was benadeeld ten opzichte van anderen[146].

Bij de rapportage over de toepassing van de richtlijn rassendiscriminatie hebben verschillende lidstaten de aandacht gevestigd op de bescherming die op nationaal niveau wordt geboden tegen discriminatie op grond van huidskleur, geboorteplaats, taal, afstamming of nationale afkomst. Gronden zoals kleur, taal en geboorte zijn bijvoorbeeld uitdrukkelijk vermeld in artikel 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie[147]. Het Handvest valt binnen het toepassingsgebied van de EU-wetgeving en van artikel 21 ervan wordt erkend dat het een horizontale directe werking heeft[148]. Bij het interpreteren van het begrip etnische afstamming beriep het HvJ-EU zich op het belang van het bieden van effectieve bescherming voor het recht op gelijkheid en non-discriminatie, zoals uiteengezet in artikel 21 van het Handvest[149]. Hoewel het HvJ-EU oordeelde dat de werkingssfeer van de richtlijn niet restrictief kan worden afgebakend, heeft het ook verduidelijkt dat die werkingssfeer niet mag worden uitgebreid tot discriminatie op andere gronden dan die welke limitatief in de richtlijn zijn opgesomd[150].

3.2. Werkingssfeer

In dit verband is het van belang eraan te herinneren dat artikel 19 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), dat de rechtsgrondslag van de richtlijn vormt, de wetgever van de Unie slechts de bevoegdheid verleent om discriminatie te bestrijden binnen de grenzen van de bevoegdheden die door de Verdragen aan de Unie zijn toegekend.

In artikel 3 van de richtlijn rassengelijkheid wordt verwezen naar arbeid in loondienst en als zelfstandige, sociale bescherming/voordelen, onderwijs en de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten die publiekelijk beschikbaar zijn, met inbegrip van huisvesting.

145 Arrest-Jyske Finans (voetnoot 141), punten 34-35.

146 Arrest van 15 november 2018 in zaak C-457/17, Heiko Jonny Maniero (ECLI:EU:C:2018:912), punten 47 en 48.

147 Deze bepaling bevat bovendien een *open* lijst van discriminatiegronden.

148 Zie het arrest van 25 mei 2018 in zaak C-414/16, Vera Egenberger (EU:C:2018:257).

149 Zie het arrest-CHEZ (voetnoot 33), punten 42, 55 en 56.

150 Zie bijvoorbeeld het arrest van 11 juli 2006 in zaak C-13/05, Sonia Chacón Navas (ECLI:EU:C:2006:456).

Binnen deze werkingssfeer is de richtlijn ook van toepassing op discriminatie die resulteert uit het gebruik van *kunstmatige intelligentie*[151].

Wat arbeid betreft, is de richtlijn van toepassing op de voorwaarden voor toegang tot arbeid in loondienst of als zelfstandige en tot een beroep, de toegang tot alle vormen en alle niveaus van beroepskeuzevoorlichting en beroepsopleiding, en op arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden, met inbegrip van ontslag en beloning. Er is echter een uitzondering op grond waarvan een verschil in behandeling op grond van een kenmerk dat verband houdt met ras of etnische afstamming geen discriminatie vormt wanneer het voldoet aan een specifieke eis die onontbeerlijk is voor een bepaalde beroepsactiviteit[152]. Dit betekent bijvoorbeeld dat een castingdirecteur een acteur van een bepaald raciale origine mag zoeken voor een rol in een film.

De richtlijn bestrijkt alle soorten *onderwijs*: algemeen en beroepsonderwijs, openbaar en particulier, religieus en seculier, van voorschools onderwijs tot en met hoger onderwijs. In het *Maniero*-arrest heeft het HvJ-EU de werkingssfeer van de term "onderwijs" verduidelijkt. Bij lezing van de richtlijn in het licht van de doelstelling ervan om gelijkheid te bevorderen, heeft het Hof het begrip breed geïnterpreteerd, waarbij ook *de toegang tot onderwijs* en *het wegnemen van relevante financiële belemmeringen* zijn inbegrepen. Het toekennen van financiële voordelen die nauw verbonden zijn met de deelname van een persoon aan onderwijsprojecten valt dus binnen het toepassingsgebied van de richtlijn[153].

De richtlijn rassengelijkheid heeft betrekking op de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten die publiekelijk beschikbaar zijn. De betekenis van het begrip *diensten* is afkomstig uit artikel 57 VWEU: zij moeten een economische activiteit vormen, wat wil zeggen dat ze gewoonlijk tegen vergoeding geschieden, en omvatten in het bijzonder activiteiten van industriële en van commerciële aard.

De richtlijn is van toepassing ongeacht of de publiekelijk beschikbare goederen en diensten in de openbare of particuliere sector worden verstrekt. *Openbare* diensten vallen hier dus slechts onder indien zij overeenstemmen met een dienst in de zin van artikel 57 VWEU, zoals hierboven uiteengezet.

Diensten in de zin van de richtlijn omvatten bijvoorbeeld huisvesting[154] of levering van elektriciteit[155]. Gezondheidszorg is inbegrepen als onderdeel van de sociale zekerheid,

---

151 Op 19 februari 2020 heeft de Commissie het witboek over kunstmatige intelligentie gepubliceerd, waarin de koers wordt uitgezet naar een wetgevingsvoorstel volgens een mensgerichte aanpak, dat de Commissie in 2021 zal presenteren. Zie voor meer informatie over algoritmische discriminatie onder andere de volgende relevante publicaties: FRA (2020), *Getting the future right – Artificial intelligence and fundamental rights* (https://fra.europa.eu/en/publication/2020/artificial-intelligence-and-fundamental-rights); FRA (2018), *#BigData: Discrimination in data-supported decision making* (https://fra.europa.eu/en/publication/2018/bigdata-discrimination-data-supported-decision-making)

152 Zie artikel 4 van de richtlijn.

153 Arrest-Maniero (voetnoot 146).

154 "Huisvesting" wordt in de richtlijn niet nader omschreven; de grenzen van deze term zijn tot nog toe nauwelijks onderzocht.

155 Arrest-CHEZ (voetnoot 33), punt 43.

maar kan ook onder de noemer “diensten” vallen, echter alleen indien die zorg tegen vergoeding door een instelling met winstoogmerk wordt verleend[156].

De wetgever heeft in de materiële werkingssfeer van de richtlijn geen maatregelen van de openbare sector opgenomen die de “uitoefening van het overheidsgezag” (bv. door de politie en de instanties voor fraudeopsporing, strafrecht en burgerlijk recht) met zich meebrengen zonder een element van “dienstverrichting”[157]. De richtlijn is bijvoorbeeld niet van toepassing wanneer een persoon door de politie wordt tegengehouden of geïntimideerd vanwege zijn of haar raciale of etnische achtergrond[158].

De verwijzing naar publiekelijk beschikbare goederen en diensten roept soms vragen op. Publieke beschikbaarheid omvat situaties waarin het aanbod om een bepaald goed of een bepaalde dienst te leveren openbaar is gemaakt (bijvoorbeeld door middel van een advertentie in een krant of op een voor het publiek toegankelijke website, of op een affiche op een etalage), maar niet een aanbod dat alleen aan familieleden is gedaan.

3.3. De Roma behoren tot de groepen die het zwaarst door discriminatie worden getroffen

Verschillende lidstaten en belanghebbenden geven aan dat Roma[159] in bijzonder hoge mate worden geconfronteerd met discriminatie, vooral op het gebied van onderwijs, toegang tot werk en huisvesting. Dit blijkt ook uit de enquêtes van het FRA[160]. Roma-gemeenschappen hebben ook te kampen met ernstige problemen wat de bekendheid met hun rechten en de toegang tot de rechter betreft[161]. De COVID-19-pandemie heeft Roma in onevenredige mate getroffen, wat ongelijkheden verder in de hand heeft gewerkt, met name op het gebied van onderwijs, gezondheidszorg en werkgelegenheid[162].

---

156 Zie het FRA-handboek over het Europese non-discriminatierecht, 2018, blz. 134, met verwijzingen naar jurisprudentie van het HvJ-EU.

157 Arrest van 12 mei 2011 in zaak C-391/09, Runevič-Vardyn (ECLI:EU:C:2011:291), punten 45, 47 en 48. Het Hof heeft opgemerkt dat de Raad bij de voorbereidende werkzaamheden voor de richtlijn een door het Europees Parlement voorgestelde wijziging die de werkingssfeer zou uitbreiden tot “de taakuitoefening door welk orgaan of welke overheidsinstantie dan ook, met inbegrip van de handhaving van de openbare orde, de immigratiecontrole en het rechtsstelsel en strafrechtstelsel”, niet heeft aanvaard.

158 Toen mensen uit etnische minderheidsgroepen of immigrantengemeenschappen werden ondervraagd, verklaarde 14 % dat zij gedurende de 12 maanden vóór de enquête door de politie waren staande gehouden. Van degenen die gedurende deze periode staande waren gehouden, was 40 % van mening dat het meest recente geval waarbij dat gebeurde, te maken had met hun etnische of migratieachtergrond (FRA-EU-MIDIS II-enquête, blz. 69). Van de respondenten die geconfronteerd waren met haatgemotiveerde intimidatie, zei 3 % dat de dader een politiefunctionaris of grenswachter was (FRA-EU-MIDIS II-enquête, blz. 17).

159 Ierland noemt ook de “Travellers” (een inheemse nomadische etnische groep waarvan de leden bepaalde tradities in stand houden). Hoewel zij soms op één lijn worden gesteld met de Roma-bevolking wegens hun (vroegere) nomadische tradities en het vergelijkbare niveau van discriminatie en sociale uitsluiting, zijn zij qua taal niet aan elkaar verwant.

160 Een FRA-studie uit 2020 in zes landen heeft aangetoond dat 60 % van de Roma zich de voorgaande vijf jaar gediscrimineerd had gevoeld wegens hun etnische of migratie-achtergrond; https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-roma-travellers-six-countries_en.pdf

161 Belanghebbenden hebben bij de leden van de Roma-gemeenschap een bijzonder geringe kennis van hun rechten gemeld.

162 https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-coronavirus-pandemic-eu-bulletin-roma_en.pdf

De lidstaten hebben gemeld dat zij specifieke beleidsmaatregelen, onderzoeken en campagnes hebben uitgevoerd om deze uitdagingen aan te pakken. Naar aanleiding van de evaluatie van het EU-kader voor de nationale strategieën voor integratie van de Roma tot 2020[163] heeft de Commissie een versterkt en hervormd *strategisch EU-kader voor gelijkheid, integratie en participatie van de Roma* voor 2020-2030[164] bekendgemaakt. In de structuur met drie pijlers wordt sociaal-economische integratie van Roma aangevuld met de bevordering van gelijkheid en het stimuleren van participatie. Verbeterde verzameling van gegevens vormt een belangrijk aspect van het initiatief[165].

Het nieuwe kader gaat vergezeld van een voorstel voor een aanbeveling van een Raad inzake gelijkheid, integratie en participatie van de Roma. Een van de hoofddoelen is de doeltreffende uitvoering van de richtlijn rassengelijkheid door de discriminatie van de Roma-bevolking te voorkomen en bestrijden. Het bevat aanbevelingen om zigeunerhaat te bestrijden en moedigt de lidstaten aan om de betrokkenheid van en samenwerking met nationale organen van gelijke behandeling en maatschappelijke organisaties te versterken om deze doelstellingen te verwezenlijken.

Sinds 2014 heeft de Commissie tegen drie lidstaten inbreukprocedures opgestart wegens segregatie van Roma-kinderen in het onderwijs[166]. Deze procedures lopen nog.

4. SPECIFIEKE KWESTIES VOOR DE RICHTLIJN GELIJKE BEHANDELING IN ARBEID EN BEROEP

De lidstaten hebben in 2014-2020 geen bijzondere problemen gesignaleerd met betrekking tot de interpretatie en toepassing van de bepalingen van de richtlijn gelijke behandeling in arbeid en beroep, echter wel gewezen op enkele problemen in verband met begrippen die beide richtlijnen gemeen hebben[167]. Sommige belanghebbenden richtten zich met name op de kwestie van redelijke aanpassingen ten behoeve van personen met een handicap, waarbij het onder meer ging over het begrip van dit concept, de toepassing ervan in de praktijk en de beschikbaarheid van passende richtsnoeren op dit gebied. Sommige belanghebbenden stelden voor om de verplichting tot redelijke aanpassingen uit te breiden tot andere discriminatiegronden dan een handicap.

Er lopen momenteel geen inbreukprocedures met betrekking tot de richtlijn. Het HvJ-EU heeft echter een groot aantal uitspraken gedaan in prejudiciële zaken die door nationale

163 *Verslag inzake de evaluatie van het EU-kader voor de nationale strategieën voor integratie van de Roma tot 2020* (COM(2018) 785 final).

164 https://ec.europa.eu/info/publications/new-eu-roma-strategic-framework-equality-inclusion-and-participation-full-package_nl
Voorgesteld wordt de vooruitgang bij de verwezenlijking van de doelstellingen van het strategisch kader voor de Roma te monitoren door middel van een gemeenschappelijk EU-kader voor indicatoren dat rekening houdt met de specifieke kenmerken van de betrokken landen. Zie voor een overzicht van een portefeuille van dergelijke indicatoren het *Monitoring framework for an EU Roma Strategic Framework for Equality, Inclusion and Participation: Objectives and indicators*, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/2020-portfolio_of_indicators_working-paper_en.pdf

166 CZ, HU (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/MEMO_16_1823, punt 5);
SK (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/INF_19_5950, punt 4).

167 Zie punt 2.

rechtbanken van verschillende lidstaten zijn ingeleid in verband met discriminatie op alle gronden die onder de richtlijn vallen[168].

4.1. Werkingssfeer

Het HvJ-EU heeft verschillende belangrijke arresten gewezen over het *toepassingsgebied* van de richtlijn gelijke behandeling in arbeid en beroep.

Het heeft verduidelijkt[169] dat het begrip "voorwaarden voor toegang tot arbeid" in artikel 3, lid 1, punt a), de *publieke uitspraken van een werkgever* kan omvatten, zelfs buiten een aanwervingsprocedure, mits deze daadwerkelijk verband houden met het aanwervingsbeleid van een bedrijf. De zaak had betrekking op de publieke uitspraken van een advocaat dat hij nooit homoseksuele kandidaten zou aannemen[170]. Aan deze uitlegging wordt niet afgedaan door de eventuele beperking op de uitoefening van de vrijheid van meningsuiting.

In een ander arrest[171] heeft het Hof geoordeeld dat de richtlijn van toepassing is op een *belastingregeling* die de toegang tot een beroepsopleiding voor jongeren beoogt te bevorderen, waarbij de fiscale behandeling van de scholingsuitgaven verschilt naargelang de leeftijd van de stagiair. In een andere context, bij de zaak *C*[172], oordeelde het Hof dat een nationale regeling inzake een aanvullende belasting op de pensioeninkomsten niet binnen de materiële werkingssfeer van de richtlijn viel. Dergelijke wetgeving heeft geen betrekking op de "beloning", maar veeleer op het belastingtarief, dat losstaat van de arbeidsverhouding[173].

Het Hof heeft zijn jurisprudentie bevestigd dat de in artikel 1 van de richtlijn uiteengezette *discriminatiegronden* limitatief zijn vermeld en dat de beroepscategorie[174] noch de aard van het dienstverband[175] van de betrokken personen hierin zijn opgenomen.

4.2. Godsdienst

Voor het eerst sinds de vaststelling van de richtlijn heeft het HvJ-EU de gelegenheid gekregen om belangrijke uitspraken te doen over de bepalingen in verband met discriminatie op grond van godsdienst.

In de zaak-Achbita[176] heeft het Hof "godsdienst" in ruime zin geïnterpreteerd, zodat ook de vrijheid van personen om hun religieuze overtuiging in het openbaar te belijden, eronder valt. Het oordeelde dat een interne regel van een particuliere onderneming die

---

168 Ongeveer 50 arresten sinds 2014; 10 prejudiciële zaken zijn nog in behandeling.

169 Arrest van 23 april 2020 in zaak C-507/18, Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI (ECLI:EU:C:2020:289).

170 De uitlegging van dit begrip, zoals is toegelicht door het HvJ-EU met betrekking tot de richtlijn gelijke behandeling in arbeid en beroep, kan op soortgelijke wijze relevant zijn voor de uitlegging van de richtlijn rassengelijkheid, aangezien de werkingssfeer daarvan ook "voorwaarden voor de toegang tot arbeid" omvat.

171 Arrest van 10 november 2016 in zaak C-548/15, De Lange (ECLI:EU:C:2016:850).

172 Arrest van 2 juni 2016 in zaak C-122/15, C (C-122/15, ECLI:EU:C:2016:391).

173 Arrest van 24 september 2020 in zaak C-223/19, YS tegen NK AG (ECLI:EU:C:2020:753).

174 Arrest van 8 oktober 2020 in zaak C-644/19, FT (ECLI:EU:C:2020:810).

175 Arrest van 17 maart 2017 in zaak C-406/15, Milkova (ECLI:EU:C:2017:198).

176 Zie het arrest-Achbita (voetnoot 33).

voorziet in een algemeen verbod op het zichtbaar dragen van enig politiek filosofisch of religieus teken geen directe discriminatie vormt, mits de regel voor alle werknemers op dezelfde wijze geldt. Die ogenschijnlijk neutrale regel kan echter indirecte discriminatie uitmaken, tenzij deze objectief is gerechtvaardigd op grond van de gepastheid en noodzaak ervan. Een beleid van politieke, filosofische en religieuze neutraliteit kan een legitiem doel zijn.

In het arrest-Bougnaoui[177] heeft het Hof geoordeeld dat een werkgever, indien deze geen beleid van neutraliteit voert, niet van een werknemer kan eisen dat zij, om aan de wensen van een klant te voldoen, op de werkplek geen islamitische hoofddoek draagt. Die behandeling vormt geen "wezenlijke en bepalende beroepsvereiste" zoals bedoeld in artikel 4, lid 1, van de richtlijn, gerechtvaardigd door de aard/context van de beroepsactiviteiten van de werknemer.

Twee andere arresten van het HvJ-EU[178] hadden betrekking op artikel 4, lid 2, van de richtlijn, dat voorziet in een uitzondering op het non-discriminatiebeginsel ten aanzien van kerken of andere op grond van geloof of overtuiging gebaseerde organisaties. Het Hof heeft geoordeeld dat nationale rechtbanken de door levensbeschouwelijke organisaties opgelegde beroepsvereisten aan *doeltreffend rechterlijk toezicht* moeten onderwerpen. De vereisten moeten noodzakelijk zijn en objectief verband houden met de aard/context van de beroepsactiviteit, rekening houdend met de grondslag van de organisatie. Ze mogen geen betrekking hebben op overwegingen die los staan van die grondslag of op het recht op autonomie van de organisatie, en moeten voldoen aan het beginsel van evenredigheid.

Het Hof zal zijn jurisprudentie naar verwachting verder bijschaven in twee aanhangige zaken, namelijk C-804/18 en C-344/20[179]. In dit laatste geval rijst ook de vraag over het begrip "overtuiging". Een aantal lidstaten heeft aangegeven dat zij een verdere verduidelijking van het begrip aan de hand van EU-jurisprudentie zouden toejuichen.

4.3. Seksuele oriëntatie

Rekening houdend met de doelstellingen en fundamentele waarden die aan de richtlijn ten grondslag liggen, heeft het Hof verduidelijkt onder welke voorwaarden *homofobe publieke verklaringen* discriminatie opleveren[180]. Wanneer een werkgever discriminerende meningen op het gebied van aanwerving uit, kan dit personen ervan weerhouden te solliciteren.

Bij een ander arrest[181] heeft het Hof erop gewezen dat de lidstaten vrij zijn om *het huwelijk voor personen van hetzelfde geslacht* of een alternatieve vorm van wettelijke erkenning van hun relatie te regelen en de datum vast te stellen vanaf wanneer een dergelijk huwelijk gevolgen heeft. Het heeft geconcludeerd dat een regel in Ierland, waarbij het recht op een nabestaandenpensioen afhankelijk was gesteld van een burgerlijk partnerschap dat was aangegaan voordat een verzekerde bij een bedrijfspensioenstelsel de

177 Arrest van 14 maart 2017 in zaak C-188/15, Bougnaoui (ECLI:EU:C:2017:204).

178 Zie het arrest-Vera Egenberger (voetnoot 148); arrest van 11 september 2018 in zaak C-68/17, IR (ECLI:EU:C:2018:696).

179 Aanhangige zaak C-804/18, *Wabe*; aanhangige zaak C-344/20, S.C.R.L.

180 Zie het arrest in de zaak Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI (voetnoot 169).

181 Zie het arrest David L. Parris (voetnoot 36).

leeftijd van 60 jaar had bereikt, geen discriminatie op grond van seksuele oriëntatie vormde, hoewel de nationale wetgeving geen burgerlijke partnerschappen toestond voordat de partners die leeftijd hadden bereikt.

4.4. Handicap

Een aantal belanghebbenden maakte melding van bepaalde uitdagingen bij de interpretatie van het begrip "handicap". In dit verband heeft het HvJ-EU nuttige verduidelijking verschaft door te verwijzen naar het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap (UNCRPD), dat namens de Europese Gemeenschap is goedgekeurd bij Besluit 2010/48/EG van de Raad en sinds de inwerkingtreding ervan op 3 mei 2008 een integrerend onderdeel van de rechtsorde van de EU is geworden. Het Hof heeft geoordeeld dat de begrippen "handicap" en "langdurige" beperking van de arbeidsgeschiktheid van een persoon autonoom en uniform moeten worden uitgelegd in de hele EU[182].

Het begrip "handicap" verwijst naar een beperking die met name het gevolg is van langdurige lichamelijke, geestelijke of psychische aandoeningen die in wisselwerking met diverse drempels de betrokkene kunnen beletten volledig, daadwerkelijk en op voet van gelijkheid met andere werknemers aan het beroepsleven deel te nemen. Het Hof heeft in zijn arrest Z[183] verduidelijkt dat de onmogelijkheid om op gebruikelijke wijze een kind te krijgen[184] op zich geen belemmering vormt om een beroepsactiviteit uit te oefenen. In het arrest-Kaltoft[185] oordeelde het Hof dat zwaarlijvigheid weliswaar als zodanig geen "handicap" vormt, maar in bepaalde omstandigheden kan voldoen aan de voorwaarden van de richtlijn en dus onder de richtlijn kan vallen.

De specifieke situatie en behoeften van werknemers met een handicap moeten in aanmerking worden genomen wanneer wordt beoordeeld of zij benadeeld zijn ten opzichte van anderen en of nationale maatregelen de evenredigheidstoets doorstaan. Bijgevolg stelde het Hof in de zaak Ruiz Conejero[186] dat mensen met een handicap een bijkomend risico lopen op afwezigheid wegens een ziekte die verband houdt met hun handicap en dat zij een groter risico lopen om ziektedagen te moeten opnemen en dus om de bij de wet gestelde maxima te bereiken. Het Hof concludeerde dat dit werknemers met een handicap kan benadelen en aldus tot een verschil in behandeling kan leiden dat indirect is gebaseerd op een handicap. Bovendien heeft het Hof bij de beoordeling van de evenredigheid van de betrokken nationale maatregelen geoordeeld dat niet over het hoofd mag worden gezien dat personen met een handicap over het algemeen meer moeite hebben dan personen zonder handicap om een nieuwe werkkring te vinden[187].

---

182 Arrest van 1 december 2016 in zaak C-395/15, Daouidi (ECLI:EU:C:2016:917).

183 Arrest van 18 maart 2014 in zaak C-363/12, Z (ECLI:EU:C:2014:159).

184 De zaak betrof een vrouw die wegens een zeldzame aandoening geen zwangerschap kon verdragen. Haar werkgever weigerde haar betaald verlof gelijk te stellen met zwangerschaps- of adoptieverlof na de geboorte van een kind in het kader van een draagmoederschapsovereenkomst.

185 Arrest van 18 december 2014 in zaak C-354/13, FOA (ECLI:EU:C:2014:2463).

186 Arrest van 18 januari 2018 in zaak C-270/16, Ruiz Conejero (ECLI:EU:C:2018:17). In deze zaak ging het om een (Spaanse) wettelijke regeling die onder bepaalde voorwaarden het ontslag van een werknemer wegens onderbrekingen van het werk toestond, indien deze afwezigheden, zelfs indien gerechtvaardigd, bepaalde wettelijke grenzen overschrijden.

187 Arrest Ruiz Conejero (voetnoot 186).

Het Hof oordeelde in een andere zaak dat, indien een werkgever niet voorziet in redelijke aanpassingen (artikel 5 van de richtlijn), het ontslag van een werknemer met een handicap op grond van door de werkgever vastgestelde criteria (lage productiviteit, lage inzetbaarheid en hoog ziekteverzuim) indirecte discriminatie op grond van een handicap vormt. In dit verband haalde het Hof artikel 2 UNCRPD aan, waarin het weigeren van redelijke aanpassingen wordt aangemerkt als een vorm van discriminatie[188].

In een recent arrest heeft het Hof het begrip "discriminatie" (artikel 2 van de richtlijn) uitgelegd en geoordeeld dat het beginsel van gelijke behandeling bedoeld is om een werknemer met een handicap te beschermen tegen elke discriminatie op grond van die handicap, niet alleen ten opzichte van werknemers die geen handicap hebben, maar ook ten opzichte van andere werknemers met een handicap[189].

4.5. Leeftijd

Het merendeel van de arresten van het HvJ-EU betreffende de richtlijn gelijke behandeling in arbeid en beroep handelen over leeftijdgebonden verschillen in behandeling[190]. Hoewel de lidstaten de richtlijn naar behoren hebben omgezet, zijn er voor specifieke nationale wetten toch diverse verenigbaarheidsproblemen gerezen. Bij de beoordeling hiervan heeft het Hof met name het volgende onderzocht:

- de *verenigbaarheid van situaties*[191];
- het mogelijke bestaan van een *objectieve, neutrale factor* die geen verband houdt met leeftijd[192];
- de *legitimiteit van het nagestreefde doel of de nagestreefde doelen*[193]; en
- de *geschiktheid/evenredigheid* van de gebruikte middelen[194].

Door het in artikel 15, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie verankerde *recht op arbeid* te noemen, heeft het Hof bijzondere aandacht besteed aan de deelname van oudere werknemers aan het beroepsleven en daarmee aan het economische, culturele en sociale leven, en heeft het opgemerkt dat de diversiteit wordt bevorderd door hen in dienst te houden[195]. Het erkende echter ook dat de lidstaten een sociaal of werkgelegenheidsbeleid kunnen voeren dat erop gericht is de toegang van jonge werknemers tot de arbeidsmarkt te bevorderen. Het is aan de bevoegde autoriteiten van de lidstaten om het juiste evenwicht te vinden tussen de verschillende betrokken

188 Arrest van 11 september 2019 in zaak C-397/18, DW tegen Nobel (ECLI:EU:C:2019:703).
189 Arrest van 26 januari 2021 in zaak C-16/19, Szpital Kliniczny (ECLI:EU:C:2021:64).
190 Zie in dit verband Liu, K., en O'Cinneide, C., *The ongoing evolution of the case-law of the Court of Justice of the European Union on Directives 2000/43 and 2000/78/EC* (Europese Commissie 2019), blz. 60 e.v.
191 Bv. arrest van 1 oktober 2015 in zaak C-432/14, O (ECLI:EU:C:2015:643); arrest van 7 februari 2019 in zaak C-49/18, Vindel (ECLI:EU:C:2019:106).
192 Bv.de datum van aanwerving; zie het arrest van 14 februari 2019 in zaak C-154/18, Horgan en Keegan (ECLI:EU:C:2019:113).
193 Bv. arrest van 19 juli 2017 in zaak C-143/16, Abercrombie (ECLI:EU:C:2017:566).
194 Bv. arrest van 2 april 2020 in zaak C-670/18, CO (ECLI:EU:C:2020:272).
195 Arrest-CO (voetnoot 194).

belangen[196]. Bij de beoordeling van de evenredigheid van de betrokken nationale wettelijke regeling heeft het Hof aanvaard dat rekening kan worden gehouden met het feit dat de uitsluiting van arbeid gepensioneerde personen betrof, van wie het beroepsleven was geëindigd en die een ouderdomspensioen ontvingen. Het heeft het aan de verwijzende rechter overgelaten om na te gaan of een dergelijke uitsluiting geschikt is om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen en daadwerkelijk tot doel heeft dit doel op coherente en systematische wijze te bereiken.

Verschillende zaken betroffen discriminatie op grond van leeftijd wat *beloning* betreft. Sommige nationale wetten inzake salarissen in de overheidssector hanteerden leeftijd als indicator voor het aantal dienstjaren[197]. Bij andere werd geen rekening gehouden met de tijdvakken van dienst die zijn vervuld vóór de leeftijd van 18 jaar bij het bepalen van de bezoldiging[198]. In sommige gevallen hebben de wetswijzigingen die bedoeld waren om de situatie te verhelpen, de discriminatie in feite bestendigd[199].

Het Hof heeft tevens de betekenis van "wezenlijke en bepalende beroepsvereiste" verduidelijkt in twee zaken betreffende de maximumleeftijd voor aanwerving voor politiediensten, rekening houdend met de specifieke aard van de desbetreffende functies[200].

5. CONCLUSIES EN VOORUITZICHTEN

Het HvJ-EU heeft over verschillende bepalingen nuttige richtsnoeren ontwikkeld en op die manier een aantal problemen met betrekking tot de interpretatie ervan verduidelijkt. Zowel op nationaal als op EU-niveau zijn belangrijke initiatieven genomen om de non-discriminatiebepalingen beter toe te passen in de praktijk.

Deze initiatieven hebben tot een aantal gunstige ontwikkelingen geleid, onder meer wat gegevensverzameling betreft. Tegelijkertijd blijven er belangrijke bezorgdheden bestaan, zoals de vrees van slachtoffers voor vergelding, de lage en uiteenlopende compensatiebedragen, het gebrek aan bewijsmateriaal en de beperkte bekendheid met rechten en ondersteuningsmechanismen (bv. organen voor gelijke behandeling). *Deze uitdagingen dragen alle bij tot onderrapportage van discriminatie.*

Follow-upacties om de in dit verslag aangemerkte uitdagingen aan te pakken, kunnen het volgende omvatten:

- *scherper toezicht* door de lidstaten op de uitvoering van de richtlijnen, met name wat de bescherming tegen represailles en de toepassing van doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties betreft. De Commissie zal steun verlenen in dit verband, bv. door een *studie over sancties* te laten uitvoeren;

---

196 Ibidem. De zaak betrof een nationale regeling die overheidsinstanties in de regel verbood bepaalde functies toe te kennen aan gepensioneerden.

197 Bv. arrest van 19 juni 2014 in gevoegde zaken C-501/12 tot en met C-506/12, C-540/12 en C-541/12, Specht (ECLI:EU:C:2014:2005).

198 Bv. arrest van 11 november 2014 in zaak C-530/13, Schmitzer (ECLI:EU:C:2014:2359).

199 Bv. arrest van 8 mei 2019 in zaak C-396/17, Leitner (ECLI:EU:C:2019:375).

200 Arrest van 13 november 2014 in zaak C-416/13, Pérez (ECLI:EU:C:2014:2371); arrest van 15 november 2016 in zaak C-258/15, Sorondo (ECLI:EU:C:2016:873).

- zich blijven inspannen op nationaal en EU-niveau om:
    - bij het publiek en bij personen die een bijzonder risico lopen op discriminatie, de *bekendheid te versterken* met in het bijzonder hun rechten en de beschikbare ondersteuningsmechanismen;
    - *projecten* te ondersteunen; de Commissie zal gelijkheid blijven bevorderen en slachtoffers blijven ondersteunen via EU-financieringskanalen, onder meer het programma "Burgers, gelijkheid, rechten en waarden" en het programma Justitie; en
    - regelmatig *voorlichting en opleiding* voor beleidsmakers, rechters en advocaten te verstrekken over antidiscriminatiewetgeving, met inbegrip van kernthema's zoals indirecte discriminatie, intimidatie, bewijslast, sancties en algoritmische discriminatie; en
- aanmoediging van het *verzamelen van gegevens* op nationaal niveau, met bijzondere aandacht voor statistieken, klachten, arresten, sancties en uitsplitsing naar gelijkheidsfactoren (inclusief potentieel gevoelige factoren zoals etnische of raciale afstamming). Om de vergelijkbaarheid van de gegevens in de loop van de tijd en tussen gebieden/landen te garanderen, is een gecoördineerde aanpak op EU-niveau essentieel[201].

Organen voor gelijke behandeling zijn belangrijke partners bij al deze inspanningen. Verdere versterking van hun zichtbaarheid, hun rol en hun doeltreffende en onafhankelijke werking is van cruciaal belang, zoals blijkt uit de analyse in het werkdocument van de diensten van de Commissie dat bij dit verslag is gevoegd. Ook deaanhoudende uitwisseling van goede praktijken op EU-niveau en de activiteiten op het gebied van bewustmaking zijn zeer zinvol, ook wat betreft preventie. Bovendien zal de Commissie, zoals reeds aangekondigd[202], beoordelen of er tegen 2022 nieuwe wetgeving moet worden voorgesteld om de rol van de nationale organen voor gelijke behandeling te versterken.

Alle betrokken belanghebbenden, inclusief vakbonden, werkgevers en hun verenigingen, en maatschappelijke organisaties, hebben een rol te vervullen binnen hun respectieve bevoegdheidsgebieden. Om het volledige potentieel van de richtlijnen te verwezenlijken, zal de Commissie verder met de lidstaten, organen voor gelijke behandeling, het FRA, maatschappelijke organisaties en sociale partners samenwerken, teneinde de systematische bescherming van slachtoffers van discriminatie te waarborgen.

De omstandigheden zijn veranderd sinds de vaststelling van de richtlijn rassengelijkheid op 29 juni 2000, onder meer als gevolg van technologische vooruitgang. Ondanks de problemen die de onderrapportage met zich meebrengt, is discriminatie op grond van ras of etnische afstamming nog steeds wijdverbreid in de EU, als gevolg van een breed scala aan oorzaken, waaronder stereotypen en vooroordelen. Een nadere beoordeling zou nodig zijn om te bepalen wat het verband is tussen het voortduren van rassendiscriminatie in de

[201] Zoals aangekondigd in het EU-actieplan tegen racisme zal de Commissie een rondetafelconferentie over gegevens over gelijkheid organiseren, waaraan de belangrijkste belanghebbenden zullen deelnemen.

[202] In het EU-actieplan tegen racisme, het nieuwe strategische EU-kader voor gelijkheid, inclusie en participatie van de Roma en de strategie voor gelijkheid van lhbtiq'ers 2020-2025.

EU en mogelijke tekortkomingen bij de handhaving van de EU-regels, en zou het ook mogelijk maken om lacunes in het toepassingsgebied en de reikwijdte van de wetgeving te onderzoeken. Ook de samenhang tussen de richtlijn rassengelijkheid en andere relevante EU-instrumenten moet worden geanalyseerd. Er moeten gegevens worden verzameld over de gebieden waar zich gevallen van discriminatie voordoen, ook waar rechtshandhavingsinstanties zich aan discriminatie schuldigmaken. Een dergelijke beoordeling, die een raadpleging van alle relevante belanghebbenden zou moeten omvatten, zou tot doel hebben robuuste, kwalitatief hoogwaardige gegevens te verkrijgen om het bewijs te leveren van rassendiscriminatie op het terrein.