EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 13.7.2026
COM(2026) 364 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 en van Richtlijn 2000/78/EG van de Raad tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep

1. INLEIDING

De richtlijn inzake gelijke behandeling ongeacht ras of etnische afstamming en de richtlijn voor gelijke behandeling in arbeid en beroep ("de richtlijnen")[1] vormen de hoekstenen van de inspanningen van de EU om een Unie van gelijkheid op te bouwen. De richtlijn inzake gelijke behandeling ongeacht ras of etnische afstamming bepaalt dat personen gelijk moeten worden behandeld op het gebied van werkgelegenheid en beroepsopleiding, onderwijs, sociale bescherming (met inbegrip van sociale zekerheid en gezondheidszorg) en toegang tot en aanbod van goederen en diensten (met inbegrip van huisvesting) ongeacht hun ras of etnische afstamming. De richtlijn voor gelijke behandeling in arbeid en beroep bepaalt dat personen gelijk moeten worden behandeld in arbeid en beroepsopleiding, ongeacht godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid.

De richtlijnen waarborgen de fundamentele waarden die zijn verankerd in artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie. Sinds 2000 zijn deze richtlijnen cruciaal voor het waarborgen dat alle personen volledig deel kunnen nemen aan het economische, culturele en sociale leven, zonder gediscrimineerd te worden op grond van ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid.

In deze periode heeft de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (Hof) een belangrijke rol gespeeld bij het verduidelijken van de fundamentele begrippen van het non-discriminatierecht. Met name door middel van de vele prejudiciële uitspraken die het Hof op verzoek van nationale rechterlijke instanties heeft gewezen, heeft het de bescherming tegen discriminatie in de hele EU aanzienlijk versterkt. De minimale uitdagingen die de lidstaten hebben gemeld bij de uitvoering van de kernbeginselen van de EU-wetgeving inzake non-discriminatie, bevestigen de grotere duidelijkheid die met de uitspraken van het Hof is bereikt.

Meer dan 25 jaar na de vaststelling van de richtlijnen **blijft het echter een grote uitdaging ervoor te zorgen dat personen daadwerkelijk gebruik kunnen maken van het recht op non-discriminatie en gelijke behandeling**.

Om de vijf jaar moet de Commissie het Europees Parlement en de Raad informatie verstrekken over de toepassing van de richtlijnen[2]. Met dit verslag wordt aan die verplichting voldaan en worden tegelijkertijd de geboekte vooruitgang en de aanhoudende uitdagingen bij de toepassing en handhaving van het non-discriminatierecht geïllustreerd. Het bestrijkt de periode 2021-2025 en schetst de ontwikkelingen sinds het laatste verslag, dat in maart 2021 is gepubliceerd[3].

Dit verslag is een vervolg op de actieplannen en strategieën van de EU op het gebied van gelijkheid, met name de EU-strategie tegen racisme 2026-2030[4] en de strategie

---

1 PB L 180 van 19.7.2000, blz. 22, ELI: https://data.europa.eu/eli/dir/2000/43/oj; PB L 303 van 2.12.2000, blz. 16, ELI: https://data.europa.eu/eli/dir/2000/78/oj.

2 Zie artikel 17, lid 1, van de richtlijn inzake gelijke behandeling ongeacht ras of etnische afstamming, en artikel 19, lid 1, van de richtlijn voor gelijke behandeling in arbeid en beroep.

3 COM(2021) 139 final en SWD(2021) 63 final van 19 maart 2021, EUR-Lex - 52021DC0139 - NL - EUR-Lex en EUR-Lex - 52021SC0063 - EN - EUR-Lex.

4 COM(2026) 12 final van 20 januari 2026, EUR-Lex - 52026DC0012 - NL - EUR-Lex.

voor gelijkheid van lhbtiq'ers 2026-2030[5]. In deze strategieën wordt benadrukt dat het waarborgen van een doeltreffende toepassing van de antidiscriminatiewetgeving van de EU een prioriteit van de Commissie is en wordt het belang benadrukt van doeltreffende sancties tegen discriminatie. Het verslag is van cruciaal belang voor het uitvoeren van de strategie tegen racisme en voor het waarborgen van de doeltreffende uitvoering van de richtlijn inzake gelijke behandeling ongeacht ras of etnische afstamming, met name door de nadruk te leggen op de handhaving en toepassing ervan in gevallen van algoritmische discriminatie. In het verslag wordt ook gesproken over de toepassing van de richtlijnen om structurele discriminatie aan te pakken.

Slachtoffers melden discriminatie zelden bij instellingen. Volgens verschillende enquêtes[6] van het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (FRA) ligt het rapportagepercentage tussen de 5 % en 11 %. Deze onderrapportage komt voornamelijk doordat slachtoffers ervan overtuigd zijn dat het melden van discriminatie niet tot actie of verandering zal leiden[7].

Het gebrek aan vertrouwen in de bestaande procedures en systemen voor het melden van discriminatie gaat gepaard met de beperkte vooruitgang die sinds het laatste verslag over de richtlijnen is geboekt bij de bestrijding van discriminatie[8].

De algemene bevolking blijft van mening dat discriminatie wijdverbreid is in de EU[9]. 50 % van de respondenten van de in 2022 gehouden EU-enquête naar minderheden en discriminatie (EU-MIDIS III) gaf aan zich in de vijf jaar voorafgaand aan de enquête op enigerlei wijze gediscrimineerd te voelen[10]. Alleen al de ervaringen met rassendiscriminatie[11] zijn tussen 2016 en 2023 toegenomen[12].

---

5 COM(2025) 725 final van 8 oktober 2025, EUR-Lex - 52025DC0725 - NL - EUR-Lex. Zie ook andere relevante strategieën: COM(2020) 620 final van 7 oktober 2020, EUR-Lex - 52020DC0620 - NL - EUR-Lex; COM(2021) 101 final van 3 maart 2021, EUR-Lex - 52021DC0101 - NL - EUR-Lex, COM(2026) 113 final van 5 maart 2026, EUR-Lex - 52026DC0113 - NL - EUR-Lex, COM(2026) 541 final van 6 mei 2026, EUR-Lex - 52026DC0541 - NL - EUR-Lex.

6 FRA, *Being Black in the EU – Experiences of people of African descent*, *Being Muslim in the EU – Experiences of Muslims*, *Jewish People's Experiences and Perceptions of Antisemitism – EU survey of Jewish people*, *LGBTIQ Equality at a Crossroads – Progress and challenges*, *Roma in 10 European Countries – Main results – Roma survey 2021*, *Rights of Roma and Travellers in 13 European Countries – Perspectives from the Roma survey 2024*, Bureau voor publicaties van de Europese Unie, Luxemburg, 2021-2025.

7 38 % van de respondenten van de EU-MIDIS III-enquête; 39 % van de respondenten van de enquête over de ervaringen van Joodse mensen; 49 % van de respondenten van de LHBTIQ III-enquête; 30 % van de respondenten van de Roma-enquête van 2021.

8 FRA (zie voetnoot 6).

9 Zie: Europese Commissie, "2023 Eurobarometer on discrimination in the EU".

10 Discriminatie op ten minste een van de volgende gronden: huidskleur, etnische of migrantenachtergrond, godsdienst of religieuze overtuiging, leeftijd, geslacht/gender, handicap, seksuele geaardheid en genderidentiteit of genderexpressie.

11 In het kader van de enquête werd onder rassendiscriminatie verstaan discriminatie op ten minste een van de volgende drie gronden: huidskleur, etnische of migrantenachtergrond en godsdienst of religieuze overtuiging.

12 FRA, *Being Black in the EU – Experiences of people of African descent*, *Being Muslim in the EU – Experiences of Muslims*, blz. 44, *Experiences and perceptions of antisemitism – Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU*, blz. 59, *Jewish People's Experiences and Perceptions of Antisemitism – EU survey of Jewish people*, blz. 77.

In het laatste verslag over de toepassing van de richtlijnen werden al een aantal belangrijke kwesties aan de orde gesteld. Daarbij ging het onder meer om de angst van slachtoffers voor represailles, lage compensatiebedragen, moeilijkheden bij het verzamelen van bewijsmateriaal en de beperkte mate waarin slachtoffers bekend zijn met hun rechten en de ondersteuningsdiensten die voor hen beschikbaar zijn, bijvoorbeeld via organen voor gelijke behandeling. In het verslag werd ook gewezen op de ongelijke bevordering van gelijkheid bij het grote publiek en de nationale instellingen, hetgeen per lidstaat varieerde.

Voortbouwend op het vorige verslag biedt dit nieuwe verslag een overzicht van de aanhoudende en nieuwe uitdagingen, de geboekte vooruitgang en de goede praktijken die sinds 2021 bij de toepassing van de richtlijnen zijn vastgesteld.

Tijdens de verslagperiode heeft de EU concrete stappen ondernomen om de toepassing en handhaving van de richtlijnen te verbeteren. Het belangrijkste is dat de EU sinds het laatste verslag de richtlijnen inzake organen voor gelijke behandeling[13] heeft vastgesteld om de nationale organen die verantwoordelijk zijn voor het bevorderen van gelijkheid en het voorkomen en bestrijden van discriminatie te versterken, onder meer door personen en groepen die worden gediscrimineerd beter te ondersteunen bij de toegang tot de rechter.

De richtlijnen verplichten de lidstaten om doeltreffende, afschrikkende en evenredige sancties voor discriminatie vast te stellen. Ter ondersteuning van de lidstaten heeft de Commissie **opdracht gegeven tot een studie over de wetgeving en de toepassing van sancties voor discriminatie op grond van ras, etnische afstamming en godsdienst**. Uit de studie bleek dat de rechtsbescherming en het voorkomen van discriminatie op lange termijn worden ondermijnd door milde en symbolische sancties. Er werd gewezen op de noodzaak van doeltreffendere sancties die slachtoffers volledig vergoeden en duurzame oplossingen bevorderen, samen met sterkere handhaving en capaciteitsopbouw voor beoefenaren van juridische beroepen en het maatschappelijk middenveld.

In het licht van recente technologische ontwikkelingen, waaronder **de opkomst van geautomatiseerde en artificiële-intelligentiesystemen (AI-systemen)**, wordt in het verslag ook de toepassing van de non-discriminatiewetgeving in de lidstaten in gevallen van algoritmische discriminatie geanalyseerd. Hieruit blijkt dat er capaciteit moet worden opgebouwd en dat er mechanismen moeten worden opgezet voor doeltreffende samenwerking tussen de verschillende handhavingsinstanties.

Dit verslag is gebaseerd op de resultaten van gerichte raadplegingen[14]. In antwoord op specifieke vragenlijsten heeft de Commissie bijdragen ontvangen van alle lidstaten en verschillende belanghebbenden en instellingen, waaronder het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten, het Europees Instituut voor gendergelijkheid

[13] PB L, 2024/1499, 29.5.2024, ELI: https://data.europa.eu/eli/dir/2024/1499/oj; PB L, 2024/1500, 29.5.2024, ELI: https://data.europa.eu/eli/dir/2024/1500/oj.

[14] Tussen mei en juli 2025 heeft de Commissie gerichte raadplegingen gehouden aan de hand van een onlinevragenlijst met zowel specifieke vragen over de uitvoering van de richtlijnen als open vragen om respondenten in staat te stellen aanvullende punten van zorg aan de orde te stellen. De vragenlijsten werden verspreid onder alle lidstaten, de organen voor gelijke behandeling in elke lidstaat, de uit hoofde van artikel 154 VWEU geraadpleegde Europese sociale partners en 57 maatschappelijke organisaties. Belanghebbenden werden aangemoedigd de vragenlijst te delen met relevante partijen op lokaal, regionaal en nationaal niveau.

(EIGE), 11 organen voor gelijke behandeling, 2 sociale partners, 17 maatschappelijke organisaties en het Europees netwerk van organen voor gelijke behandeling (Equinet). De statistieken die in dit verslag worden aangehaald, zijn gebaseerd op die antwoorden.

In dit verslag wordt de nadruk gelegd op de doeltreffende toepassing en handhaving van de non-discriminatiewetgeving van de EU door te wijzen op het belang van:

– organen voor gelijke behandeling;

– doeltreffende, afschrikkende en evenredige sancties;

– verbetering van de toegang tot de rechter en bewijsmateriaal voor slachtoffers;

– empowerment en samenwerking van belanghebbenden; en

– de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie.

De belangrijkste inzichten die aan het begin van elk onderdeel worden vermeld, geven een samenvatting van de belangrijkste bevindingen van het verslag. Aanvullende tekstvakken geven voorbeelden van veelbelovende praktijken.

2. UITVOERING VAN DE IN HET VORIGE VERSLAG UITEENGEZETTE KERNACTIES

In het vorige verslag werd benadrukt dat het van essentieel belang is de zichtbaarheid, de rol en de onafhankelijke werking van organen voor gelijke behandeling te vergroten om de uitdagingen bij de toepassing en handhaving van de richtlijnen aan te pakken. Dit heeft geleid tot het vaststellen van de richtlijnen inzake organen voor gelijke behandeling naar aanleiding van het voorstel van de Commissie. De Commissie heeft ook vastgesteld dat er behoefte is aan nauwer toezicht op doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties en dat er tegelijkertijd steun op dit gebied moet worden verleend. In het volgende hoofdstuk wordt de uitvoering van deze belangrijke maatregelen besproken.

Belangrijkste inzichten

– De richtlijnen inzake organen voor gelijke behandeling hebben tot doel het mandaat, de onafhankelijkheid, de middelen en de bevoegdheden van organen voor gelijke behandeling te versterken. Dit omvat onder meer de uitbreiding van hun bevoegdheden tot de gronden en gebieden die onder de richtlijn voor gelijke behandeling in arbeid en beroep vallen.

– Organen voor gelijke behandeling moeten over de instrumenten en middelen beschikken om discriminatie, met inbegrip van structurele discriminatie, te voorkomen en erop te reageren.

– Organen voor gelijke behandeling moeten de bevoegdheid hebben om in gerechtelijke procedures op te treden ter ondersteuning van of namens slachtoffers of in eigen naam ter verdediging van het algemeen belang.

– Milde sancties en ondoeltreffende toepassing van sancties zijn de belangrijkste knelpunten in de sanctiesystemen.

– De consolidatie van de wetgeving en de invoering van toekomstgerichte sancties zouden de sanctiesystemen verbeteren.

2.1. Sterkere organen voor gelijke behandeling — een nieuwe impuls voor de handhaving van de EU-wetgeving inzake non-discriminatie

Organen voor gelijke behandeling zijn van essentieel belang voor de handhaving van de EU-wetgeving inzake non-discriminatie. Tot 2024 stelde de richtlijn inzake gelijke behandeling ongeacht ras of etnische afstamming organen voor gelijke behandeling alleen in staat onafhankelijke bijstand te verlenen aan slachtoffers van discriminatie en hun eigen enquêtes, verslagen en aanbevelingen uit te voeren en te publiceren[15].

In het werkdocument van de diensten van de Commissie bij het laatste verslag over de toepassing van de richtlijnen[16] wees de Commissie op verschillen in ambitie en resultaten tussen de lidstaten. Belangrijke horizontale kwesties waren onder meer de ontoereikendheid van de middelen van de organen voor gelijke behandeling wat betreft financiering en personeel, de beperkte bekendheid met het bestaan van de organen voor gelijke behandeling en hun beperkte onafhankelijkheid en juridische status.

Daarom heeft de EU de richtlijnen inzake organen voor gelijke behandeling vastgesteld om ervoor te zorgen dat alle organen voor gelijke behandeling uiterlijk in juni 2026 beter zijn toegerust om discriminatie te bestrijden, slachtoffers te ondersteunen en gelijkheid te bevorderen.

Met de richtlijnen inzake organen voor gelijke behandeling zijn de bevoegdheden van de organen voor gelijke behandeling uitgebreid tot de aanpak van discriminatie op grond van leeftijd, godsdienst of overtuiging, handicap of seksuele geaardheid op het gebied van arbeid en beroep. Voordien kregen organen voor gelijke behandeling krachtens het EU-recht de opdracht om de gelijke behandeling van personen

15 Zie bv. artikel 13, lid 2, van de richtlijn inzake gelijke behandeling ongeacht ras of etnische afstamming.

16 SWD(2021) 63 final, 19.3.2021, EUR-Lex - 52021SC0063 - NL - EUR-Lex.

uitsluitend op grond van ras of etnische afstamming en geslacht te bevorderen, te analyseren, te monitoren en te ondersteunen.

Voorts vereisen de richtlijnen inzake organen voor gelijke behandeling dat de lidstaten ervoor zorgen dat organen voor gelijke behandeling onafhankelijk zijn en de nodige personele, technische en financiële middelen krijgen. Deze middelen moeten de organen voor gelijke behandeling in staat stellen al hun taken uit te voeren en al hun bevoegdheden doeltreffend uit te oefenen op alle gronden en gebieden van discriminatie.

Tot slot zijn de taken en bevoegdheden van organen voor gelijke behandeling aanzienlijk uitgebreid. Hun mandaat kan niet langer beperkt blijven tot het reageren op discriminatie. Zij moeten ook de bevoegdheid hebben om preventieve maatregelen te nemen, onder meer met betrekking tot discriminatie op grond van leeftijd, godsdienst of overtuiging, handicap of seksuele geaardheid op het gebied van werkgelegenheid en beroepsopleiding.

Om de structurele aspecten van discriminatie aan te pakken en bij te dragen tot sociale verandering[17], zullen organen voor gelijke behandeling bewustmakings-, preventie- en bevorderingsactiviteiten uitvoeren[18]. Dergelijke activiteiten kunnen onder meer bestaan uit het delen van goede praktijken, positieve acties, het rapporteren over structurele kwesties, het bevorderen van de integratie van gelijke behandeling bij publieke en private entiteiten, en het aanbieden van relevante opleiding, informatie, advies, begeleiding en ondersteuning aan dergelijke entiteiten.

Krachtens de richtlijnen inzake organen voor gelijke behandeling moeten de lidstaten organen voor gelijke behandeling procesbevoegdheid verlenen[19]. Voorheen liepen de procesbevoegdheden van die organen in de EU sterk uiteen. Met de nieuwe normen kunnen alle krachtens het EU-recht beschermde groepen steun zoeken bij organen voor gelijke behandeling op de gebieden die onder de richtlijn inzake gelijke behandeling ongeacht ras of etnische afstamming en de richtlijn voor gelijke behandeling in arbeid en beroep vallen.

De richtlijnen inzake organen voor gelijke behandeling bieden de lidstaten met name de mogelijkheid organen voor gelijke behandeling in staat te stellen zowel individueel als collectief verhaal te ondersteunen[20]. De lidstaten kunnen bepalen dat organen voor gelijke behandeling optreden ter ondersteuning van of namens meerdere slachtoffers of in eigen naam ter bestrijding van discriminatie in het algemeen belang. Dit kan bijvoorbeeld nodig zijn vanwege de frequentie of de ernst van de gevallen of omdat

17 Zie overweging 23 van Richtlijn (EU) 2024/1499 van de Raad.

18 Zie de artikel 5 en artikel 17, punt c), van Richtlijn (EU) 2024/1499 van de Raad.

19 Zie artikel 10 van Richtlijn (EU) 2024/1499 van de Raad. De lidstaten moeten er met name voor zorgen dat het orgaan voor gelijke behandeling ten minste een van de volgende rechten heeft om in gerechtelijke procedures op te treden: a) het recht om namens een of meer slachtoffers een gerechtelijke procedure aanhangig te maken; b) het recht om deel te nemen aan de gerechtelijke procedure ter ondersteuning van een of meer slachtoffers; of c) het recht om in eigen naam een gerechtelijke procedure aanhangig te maken, om het algemeen belang te verdedigen.

20 Collectief verhaal is een juridisch mechanisme waarbij een of meerdere (natuurlijke of rechts-)personen een collectieve vordering kan/kunnen instellen die kan leiden tot de toepassing van collectieve sancties.

er behoefte is aan juridische verduidelijking. Elk van deze redenen kan impliceren dat de discriminatie structureel of systematisch van aard is[21].

Organen voor gelijke behandeling zullen hun centrale taak, namelijk het verlenen van bijstand aan slachtoffers van raciale of etnische discriminatie, blijven vervullen, onder meer door alle klachten over discriminatie te beantwoorden[22]. Deze taak zal zich nu uitstrekken tot slachtoffers van discriminatie op de arbeidsmarkt op grond van leeftijd, godsdienst of overtuiging, handicap of seksuele geaardheid. Bovendien moeten organen voor gelijke behandeling op grond van de nieuwe richtlijnen inzake organen voor gelijke behandeling ook de bevoegdheid krijgen om alternatieve geschillenbeslechting aan te bieden, onderzoeken in te stellen naar inbreuken op het beginsel van gelijke behandeling en om niet-bindende adviezen of bindende besluiten uit te brengen[23]. Hun adviezen of besluiten moeten passende corrigerende, toezichts- en handhavingsmechanismen omvatten.

De Commissie heeft de uitvoeringshandeling vastgesteld tot opstelling van een lijst van gemeenschappelijke indicatoren voor de werking van organen voor gelijke behandeling[24]. Dit zal het gemakkelijker maken om na te gaan hoe de nieuwe normen in de lidstaten worden toegepast en welk effect zij hebben op de handhaving van de EU-wetgeving inzake non-discriminatie.

Conclusies

De lidstaten moeten:

– de richtlijnen inzake organen voor gelijke behandeling volledig en correct omzetten.

De Commissie zal:

– steun blijven verlenen aan de lidstaten door middel van specifieke vergaderingen van deskundigengroepen en een online IT-platform. Zij zal toezien op de correcte omzetting door de lidstaten van de richtlijnen inzake organen voor gelijke behandeling in hun nationale wetgeving met gebruikmaking van alle instrumenten waarover zij beschikt, met inbegrip van informele dialogen en formele inbreukprocedures.

2.2. Sancties en rechtsmiddelen — de noodzaak van sterkere waarborgen

Doeltreffende sancties zorgen ervoor dat slachtoffers van discriminatie volledige schadeloosstelling krijgen voor de schade die zij hebben geleden. Bovendien kunnen sancties en rechtsmiddelen ook deel uitmaken van de toolkit ter voorkoming van discriminatie. De richtlijnen verplichten de lidstaten te voorzien in doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties voor discriminatie en ervoor te zorgen dat deze

21 Zie overweging 35 van Richtlijn (EU) 2024/1499 van de Raad.

22 Zie artikel 6 van Richtlijn (EU) 2024/1499 van de Raad.

23 De lidstaten moeten beslissen of een orgaan voor gelijke behandeling gemachtigd is om niet-bindende adviezen of bindende besluiten uit te brengen.

24 PB L, 2026/1196, 11.6.2026, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2026/1196/oj.

worden gehandhaafd. De sancties kunnen de betaling van schadevergoeding omvatten[25].

In het laatste verslag werd geconcludeerd dat sommige nationale rechtbanken relatief lage schadevergoedingsniveaus hadden vastgesteld, waardoor slachtoffers werden ontmoedigd om gerechtelijke stappen te ondernemen of om een geldelijke schadevergoeding voor de rechtbank te vorderen.

Sinds het laatste verslag heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie verdere verduidelijking gegeven over sancties. In de zaak Braathens Regional Aviation heeft het Hof uitgelegd dat het EU-recht in de weg staat aan nationale bepalingen op grond waarvan discriminatie niet door de rechter kan worden erkend indien de verweerder ermee instemt de door de verzoeker gevorderde schadevergoeding te betalen[26]. Dergelijke bepalingen zouden met name afbreuk doen aan de herstellende en afschrikkende functie die de sancties moeten hebben, aangezien daders hierdoor wanpraktijken mogelijk niet zouden erkennen om hun reputatie te beschermen.

Bevindingen van de studie over sancties voor discriminatie op grond van ras, etnische afstamming en godsdienst

In het laatste verslag werd gewezen op de uitdaging die de ontoereikende toepassing van sancties met zich meebrengt. De Commissie heeft daarom besloten de lidstaten te helpen bij het doeltreffend uitvoeren van de bepalingen inzake sancties en heeft opdracht gegeven tot een studie over de wetgeving en de toepassing van sancties voor discriminatie op grond van ras, etnische afstamming en godsdienst[27].

Uit de bevindingen bleek dat de sanctieregelingen gefragmenteerd zijn. De relevante bepalingen zijn verspreid over veel verschillende wetten. Dit maakt het moeilijk voor slachtoffers om te bepalen welke rechten en rechtsmiddelen beschikbaar zijn.

In verschillende rechtsgebieden zijn de bedragen en soorten sancties waarin de wetgeving voorziet laag en niet streng genoeg om potentiële daders af te schrikken. De lijst van mogelijke sancties is vaak beperkt, waardoor het moeilijker wordt om ze af te stemmen op de specifieke kenmerken en de ernst van het strafbare feit. Bovendien zijn de opgelegde sancties vaak symbolisch en liggen zij rond het wettelijke minimum, terwijl de proceskosten hoog zijn, wat de doeltreffendheid van het systeem kan ondermijnen en slachtoffers ervan kan weerhouden discriminatie te melden. Bovendien worden sancties zelden gewijzigd en hebben veel rechtsgebieden verouderde sancties die geen rekening houden met economische veranderingen, zoals inflatie of de kosten van levensonderhoud.

Ten slotte richten sancties zich over het algemeen alleen op wangedrag in het verleden. Ze dienen om de dader te straffen of het slachtoffer te compenseren, zonder gebruik te maken van hun potentieel om discriminatie te voorkomen. Doorgaans

---

25 Zie artikel 15 van de richtlijn inzake gelijke behandeling ongeacht ras of etnische afstamming, en artikel 17 van de richtlijn voor gelijke behandeling in arbeid en beroep.

26 Arrest van het Hof van Justitie van 15 april 2021, Diskrimineringsombudsmannen/Braathens Regional Aviation AB (C-30/19, ECLI:EU:C:2021:269, punt 49).

27 Europese Commissie, Directoraat-generaal Justitie en Consumentenzaken, Milieu Consulting, Adamis-Császár, K., Vancauwenbergh, S., Gustave, F. et al., *Study on sanctions for discrimination on racial/ethnic/religious grounds – Final report*, Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2025, https://data.europa.eu/doi/10.2838/7531428.

ontbreken maatregelen[28] met een preventief of sociaal-preventief doel, zoals structurele gerechtelijke bevelen voor bijvoorbeeld desegregatieplannen of verplichte opleiding voor daders[29].

In de studie werd ook gewezen op het gebrek aan sancties voor discriminatiezaken die grote groepen niet-identificeerbare slachtoffers treffen[30], met inbegrip van zaken die voortvloeien uit het gebruik van AI- of geautomatiseerde systemen.

Andere uitdagingen zijn onder meer het onvoldoende in aanmerking nemen van bepaalde kenmerken of omstandigheden bij het nemen van een besluit over een sanctie of het bedrag van de sanctie. Dit geldt met name voor elementen waarmee het nationale recht geen rekening hoeft te houden, zoals gevallen van meervoudige, intersectionele of algoritmische discriminatie.

Bovendien leiden ontoereikende handhavings- en monitoringvoorschriften vaak tot vertragingen of niet-uitvoering van sancties. Slechts enkele rechtsgebieden voorzien in doeltreffende handhavingsmaatregelen, zoals dwangsommen[31] of voorwaardelijke geldboeten[32]. Ook ontbreken vaak monitoringmaatregelen, zoals opvolgingsverslagen van daders, vervolghoorzittingen, gesprekken of inspecties.

Zowel de lidstaten als de belanghebbenden merkten op dat de bij de richtlijnen vastgestelde rechten weinig bekend zijn (zie 3.2). Ook de beschikbare instrumenten zijn weinig of helemaal niet bekend.

Uit onderzoek is niet gebleken dat er specifieke nationale regelingen zijn om de kennis van sancties voor discriminatie te vergroten. De meeste bewustmakingscampagnes zijn in grote lijnen gericht op het bestrijden van discriminatie, zonder uit te leggen wat slachtoffers van het rechtsstelsel kunnen verwachten wanneer hun rechten worden geschonden. Bovendien is er een tekort aan gerichte opleiding over deze sancties voor beroepsbeoefenaren, waaronder rechters, wat van invloed kan zijn op de toepassing van doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties.

---

28 Dergelijke maatregelen kunnen de vorm aannemen van een bevel, d.w.z. een bevel om bepaalde handelingen te verbieden of bepaalde handelingen te gelasten. Een basisbevel zou een dader bevelen om een specifieke actie of soort actie te ondernemen of te staken. Structurele bevelen zijn bedoeld om wijdverbreid georganiseerde en zelfs systemisch ingebedde discriminatie aan te pakken waarvoor een basisbevel niet tot bevredigende hervormingen zou leiden (bv. wijziging van interne voorschriften). Zie ook: Halberstam, D., Van den Bogaert, S., "A Fresh Look at Judicial Remedies in EU Equality Law and Beyond – The Untapped Possibility of Structural Injunctions", *Common Market Law Review*, deel. 60, uitgave 5, 2023, blz. 1269-1312, https://doi.org/10.54648/cola2023093.

29 Zie voetnoot 27.

30 Bijvoorbeeld verklaringen over een discriminerend aanwervingsbeleid, hoewel er geen open aanwervingsprocedure was en er geen identificeerbare klager was die beweerde het slachtoffer van discriminatie te zijn geweest. Zie voor soortgelijke feiten het arrest van het Hof van Justitie van 10 juli 2008, Feryn (C-54/07, ECLI:EU:C:2008:397), of het arrest van het Hof van Justitie van 25 april 2013, Asociaţia Accept (C-81/12, ECLI:EU:C:2013:275).

31 Een betaling, doorgaans opgelegd door een rechter op verzoek van het slachtoffer, om de dader te dwingen een uitspraak ten gronde na te leven.

32 Een sanctie opgelegd door een rechter of een rechtsprekende instantie die slechts verschuldigd is als de dader niet aan bepaalde voorwaarden voldoet. Dit wordt als afschrikking gebruikt om de naleving van een specifiek bevel of een specifieke eis te garanderen.

In de gids voor goede praktijken inzake sancties voor discriminatie, die deel uitmaakt van de studie, wordt gewezen op een aantal veelbelovende praktijken die in de lidstaten zijn toegepast[33].

Evaluatie van sanctiesystemen door de lidstaten, organen voor gelijke behandeling en het maatschappelijk middenveld

Verschillende belanghebbenden hadden een uiteenlopende kijk op de doeltreffendheid van de sanctiesystemen. Terwijl 12 van de 17 maatschappelijke organisaties die aan de gerichte raadpleging voorafgaand aan het verslag deelnamen, van mening waren dat sancties voor discriminatie niet erg doeltreffend of helemaal niet doeltreffend waren, waren de respondenten van organen voor gelijke behandeling gelijk verdeeld in hun beoordeling van de sancties en waren de lidstaten grotendeels overtuigd van de doeltreffendheid (5 lidstaten) of relatieve doeltreffendheid (16 lidstaten) van hun sanctiesystemen.

De redenen om de sanctiesystemen als doeltreffend te beschouwen, waren doorgaans het loutere bestaan van sancties, de beschikbaarheid van monitoring- en handhavingsmechanismen of het vermeende ontbreken van enige aanwijzing dat het sanctiesysteem onvoldoende functioneert. Wanneer er echter moeilijkheden werden ondervonden, hebben alle belanghebbenden duidelijk vastgesteld dat het niet toepassen van de voorgeschreven sancties in de praktijk het belangrijkste knelpunt in de sanctiesystemen is.

De bevraagde lidstaten, organen voor gelijke behandeling en maatschappelijke organisaties waren het erover eens dat het consolideren van de wetgeving en het invoeren van toekomstgerichte sancties de sanctiesystemen zouden verbeteren. Voorts hebben maatschappelijke organisaties de lidstaten opgeroepen om meervoudige en intersectionele discriminatie in hun sanctiesystemen te erkennen en in aanmerking te nemen. Volgens hen zouden dergelijke hervormingen de handhaving van sancties voor discriminatie vergemakkelijken, een slachtoffergerichte aanpak verankeren en discriminerend gedrag voorkomen, en zouden sancties niet louter bestraffend werken.

In hun antwoorden op de raadpleging zagen alleen Letland, Portugal en Spanje de noodzaak om hun sanctiesystemen aan te passen aan het toenemende gebruik van algoritmische besluitvormingsinstrumenten.

[33] Europese Commissie, Directoraat-generaal Justitie en Consumentenzaken, Milieu Consulting SRL, Adamis-Császár, K., Vancauwenbergh, S., Gustave, F., et al., *How can sanctions effectively prevent and combat discrimination? – Good practice guide on sanctions for discrimination on racial, ethnic and religious grounds*, Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2025, blz. 32, https://data.europa.eu/doi/10.2838/0513884.

Conclusies

De lidstaten moeten:

– ervoor zorgen dat sancties in de praktijk doeltreffend worden toegepast. De bedragen van de geldelijke sancties moeten de schade op lange termijn weerspiegelen die door discriminatie wordt veroorzaakt, slachtoffers schadeloosstelling bieden en ingrijpende veranderingen teweegbrengen.

De lidstaten zouden:

– doeltreffende sancties moeten vaststellen voor discriminatie die grote groepen niet-identificeerbare slachtoffers treft, met inbegrip van zaken die voortvloeien uit het gebruik van AI- of geautomatiseerde systemen.

De Commissie zal:

– de lidstaten ondersteunen door vergaderingen te houden om sancties te bespreken binnen de deskundigengroep inzake de uitvoering van de EU-wetgeving inzake gelijkheid.

3. ONTWIKKELINGEN DIE BEIDE RICHTLIJNEN GEMEEN HEBBEN

Sinds 2021 hebben zich ontwikkelingen voorgedaan op het gebied van wetgeving, uitvoering en toepassing voor beide richtlijnen, terwijl extern onderzoek is verricht naar het bestaande kader, specifieke bepalingen en de toepassing van de richtlijnen. De hieronder besproken onderwerpen zijn gebaseerd op de kwesties die in het vorige verslag zijn vastgesteld, de daaropvolgende ontwikkelingen en de feedback die tijdens gerichte raadplegingen is ontvangen.

Belangrijkste inzichten

– De lidstaten bieden bescherming tegen intimidatie, opdracht tot discrimineren en represailles. Deze bescherming verschilt sterk van lidstaat tot lidstaat en is in de praktijk soms beperkt.

– Etnische groepen en mensen met een migratieachtergrond zijn sinds het laatste verslag iets beter geïnformeerd over ondersteuningsdiensten. De meeste lidstaten hebben maatregelen genomen of blijven maatregelen nemen die de toegang tot de rechter vergemakkelijken. De geringe kennis van rechten blijft echter een grote uitdaging.

– Rechtbanken en beoefenaren van juridische beroepen ontbreekt het vaak aan kennis van de in de richtlijnen opgenomen regels inzake de bewijslast.

– De meeste lidstaten beschikken over maatregelen om de dialoog met de sociale partners en het maatschappelijk middenveld te bevorderen. Dit is echter niet systematisch het geval in alle lidstaten of voor alle discriminatiegronden. Bovendien zeggen de meeste maatschappelijke organisaties dat zij met aanhoudende uitdagingen worden geconfronteerd.

– Bijna alle lidstaten staan positieve actie toe of moedigen deze aan en er zijn zeer weinig uitdagingen bij de uitvoering ervan gemeld.

3.1. Het begrip “discriminatie”

Zoals in het vorige verslag werd benadrukt, rijzen er een aantal kwesties rond het begrip discriminatie. De richtlijnen bevatten niet alleen een definitie van “directe” en “indirecte” discriminatie[34] maar verbieden ook de “opdracht tot discrimineren” en “intimidatie”. Er zijn ook andere vormen van discriminatie, zoals “associatieve discriminatie” en “discriminatie door aanname”.

Opdracht tot discrimineren

De richtlijnen bepalen dat “een opdracht tot het discrimineren van personen” op de in de richtlijnen genoemde gronden als discriminatie moet worden beschouwd[35].

Na de vaststelling van de richtlijnen is het begrip “opdracht tot discrimineren” in de rechtsstelsels van alle lidstaten ingevoerd. Vanwege het algemene karakter van het verbod is het regelgevingskader in de lidstaten echter divers en is de nationale rechtspraak schaars.

[34] Zie artikel 2, lid 2, van de richtlijnen. Directe discriminatie verwijst naar situaties waarin een persoon ongunstiger wordt behandeld dan een ander in een vergelijkbare situatie op grond van zijn ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid. Onder indirecte discriminatie vallen ogenschijnlijk neutrale bepalingen (of praktijken) die personen van een bepaald ras of een bepaalde etnische afstamming, of personen met een bepaalde godsdienst of een overtuiging, dan wel een bepaalde handicap, leeftijd of seksuele geaardheid in vergelijking met andere personen bijzonder benadeelt, tenzij die bepalingen (of praktijken) worden gerechtvaardigd door een legitiem doel en de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn.

[35] Zie artikel 2, lid 4, van de richtlijnen.

Naast het verbod op expliciete opdrachten om te discrimineren, zijn 22 lidstaten van mening dat hun nationale wetgeving ook impliciete opdrachten verbiedt, zoals uitingen van voorkeur of aanmoediging om te discrimineren op een of meer beschermde gronden. In zeven lidstaten moet er een hiërarchische relatie bestaan tussen de persoon die de opdracht geeft en de persoon die de opdracht ontvangt om bescherming te bieden tegen opdrachten om te discrimineren. Ten slotte kunnen in 20 lidstaten zowel de persoon die de opdracht geeft als de persoon die de opdracht ontvangt, aansprakelijk worden gesteld[36].

In een recent verslag over opdrachten om te discrimineren[37] hebben deskundigen 23 zaken vastgesteld tussen 2002 en 2025. Van deze zaken hadden er 14 betrekking op de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten, met inbegrip van huisvesting, en werden er 17 aanhangig gemaakt op grond van ras of etnische afstamming. In 12 lidstaten was er geen relevante rechtspraak. De auteurs van het rapport suggereren dat dit gebrek aan rechtspraak deels het gevolg is van een gebrek aan inzicht in wat een opdracht tot discrimineren is. Eisers zijn meer geneigd om een vordering wegens directe of indirecte discriminatie in te stellen wanneer een opdracht discriminatie heeft veroorzaakt, in plaats van de opdracht zelf aan te vechten.

Intimidatie

De richtlijnen geven een definitie van intimidatie. In de richtlijnen wordt ook benadrukt dat het begrip intimidatie kan worden gedefinieerd in overeenstemming met de nationale wetgeving en praktijken van de lidstaten[38]. Het regelgevingslandschap in de lidstaten blijft divers en de rechtspraak is schaars.

De lidstaten verbieden intimidatie op grond van het non-discriminatierecht, het strafrecht of beide. De keuze van de wetgevingsmiddelen hangt doorgaans af van een van de volgende factoren: de aard van het strafbare feit[39], de ernst van de handeling[40] of de intentie[41]. De lidstaten hebben ook een lange en gevarieerde lijst van voorbeelden van gedrag verstrekt die onder de definitie van intimidatie kunnen vallen. De reikwijdte en het type ervan zijn afhankelijk van het rechtsgebied[42].

---

36 De relevante literatuur kan andere cijfers bevatten dan die welke door de lidstaten zijn verstrekt. Zie Dewhurst, E., Buendia, R., *Instructions to discriminate under EU and national law*, Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2025, https://data.europa.eu/doi/10.2838/6242130.

37 Zie voetnoot 36, blz. 10.

38 Zie artikel 2, lid 3, van de richtlijnen.

39 "Discriminerende" intimidatie richt zich op de gevolgen voor de waardigheid en het gedrag van het slachtoffer, terwijl criminele intimidatie zich concentreert op het straffen van de dader voor strafbare feiten.

40 Het strafrecht pakt de ernstigste vormen van intimidatie aan, zoals het aanzetten tot haat, laster, stalking of bedreigingen.

41 Bij criminele intimidatie gaat het doorgaans om intentie, aanhoudende praktijken en schade. Deze vallen niet noodzakelijkerwijs onder de non-discriminatiewetgeving.

42 Hiertoe behoren bijvoorbeeld: ongepaste of beledigende uitlatingen; productie, weergave of verspreiding van foto's of video's of geschreven woorden; fysiek contact of geweld; pesten; uitsluiting; ongerechtvaardigde/aanhoudende kritiek of controle; ondermijning van professionele prestaties of verspreiding van geruchten; opzettelijke overbelasting met werk of het stellen van onmogelijke deadlines; vernedering; verbale of non-verbale intimidatie of bedreigingen; verbaal misbruik of beledigingen; ongepaste grappen; psychologische druk of geweld; ongewenste handelingen of

Binnen de werkgelegenheidssector zijn drie belangrijke aansprakelijkheidsmodellen naar voren gekomen. Aansprakelijkheid kan liggen bij de pleger, de werkgever of bij beiden. Veel lidstaten waren niet in staat om vormen van bescherming tegen intimidatie buiten het werkveld te specificeren. Waar informatie beschikbaar was, werkten de lidstaten doorgaans het regelgevingskader voor de bestrijding van intimidatie in onderwijsinstellingen, de gezondheidszorg en het openbaar bestuur uit.

In dit verband heeft een aantal lidstaten aangegeven dat niet alleen de pleger, maar ook het betrokken orgaan of de betrokken instelling aansprakelijk kan worden gesteld voor intimidatie als gevolg van nalatigheid bij het nakomen van zijn/haar verplichting om intimidatie te voorkomen[43].

Tien lidstaten wezen op moeilijkheden bij de toepassing van het begrip intimidatie krachtens de nationale wetgeving. De lidstaten wezen met name op problemen bij het verkrijgen van bewijsmateriaal om intimidatie aan te tonen. Voorts werden sommige problemen toegeschreven aan een nationale uitvoering van de wet, waarin herhaald gedrag, intentie (in plaats van gevolgen), identificatie van personen of groepen in vergelijkbare situaties en een hiërarchische relatie vereist zijn om gedrag als intimidatie aan te merken. Geen van deze aspecten is uitdrukkelijk vereist op grond van het EU-recht.

In enkele lidstaten was er interessante jurisprudentie met betrekking tot het gebruik van bescherming tegen intimidatie om online discriminatie aan te pakken die niet-gespecificeerde aantallen mensen treft en om groepen individuen tegen discriminatie te beschermen.

verzoeken; gebaren; stalking; schelden; haatzaaiende uitlatingen of haatsymbolen; online intimidatie; graffiti; en weigering om voorkeursvoornaamwoorden te erkennen.

[43] Malta benadrukte dat een dergelijk kader werkgevers, opleiders en dienstverleners een positieve zorgplicht oplegt om intimidatie actief te voorkomen — niet alleen tussen personeel, maar ook tussen personeel en derden.

Tekstvak 1. Voorbeelden van gevallen van intimidatie in de lidstaten[44]

- In Bulgarije was er een zaak waarin de hoogste bestuursrechter aanstootgevende berichten op sociale media van een politieke partij heeft aangemerkt als intimidatie op grond van seksuele geaardheid[45]. In een andere beslissing stelde de rechter vast dat stigmatiserende online artikelen gericht tegen personen van Roma-afkomst intimidatie op grond van etnische afstamming vormde[46].

- In België (op het gebied van werkgelegenheid)[47] en Italië [48] hebben rechtbanken intimidatie erkend in gevallen waarin beledigende meningen zijn geuit op sociale netwerken of communicatieplatforms, zelfs als deze slechts met een beperkt aantal mensen zijn gedeeld.

Associatieve discriminatie of discriminatie door aanname

Associatieve discriminatie doet zich voor wanneer een slachtoffer wordt gediscrimineerd vanwege zijn associatie met een beschermd individu, groep of kenmerk. Het Hof heeft deze vorm van discriminatie consequent erkend in zijn rechtspraak, laatstelijk met betrekking tot indirecte discriminatie op grond van handicap (zie 5.3.)[49]. Daarnaast verbieden 19 lidstaten associatieve discriminatie nu uitdrukkelijk in hun nationale wetgeving of jurisprudentie[50].

Het Hof heeft de kwestie van "discriminatie door aanname" nog niet uitdrukkelijk behandeld. Hiervan is sprake wanneer een persoon wordt gediscrimineerd op basis van een onjuiste overtuiging of perceptie dat deze persoon een van de beschermde kenmerken bezit. Opgemerkt zij dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in een aantal zaken heeft geoordeeld dat discriminatie op grond van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens ook discriminatie door aanname omvat[51]. Bovendien blijkt dat 19 lidstaten dit reeds verbieden in hun nationale wetgeving of door de rechtspraak[52].

In sommige lidstaten kan associatieve discriminatie of discriminatie door aanname ook van toepassing zijn in gevallen van intimidatie, represailles of ontzegging van

---

44 De voorbeelden uit Bulgarije en Italië vallen buiten het materiële toepassingsgebied van zowel de richtlijn inzake gelijke behandeling ongeacht ras of etnische afstamming als de richtlijn voor gelijke behandeling in arbeid en beroep. Niettemin zijn ze relevant voor het begrip "intimidatie" zoals gedefinieerd in deze richtlijnen en zoals uitgevoerd in de nationale wetgeving.

45 Hoogste bestuursrechter van Bulgarije, beslissing nr. 9763 van 16 september 2024.

46 Hoogste bestuursrechter van Bulgarije, beslissing nr. 5014 van 14 mei 2025.

47 Hof van Beroep Antwerpen, arrest nr. 2023/CO/654 van 27 juni 2024.

48 Italiaans hooggerechtshof, beschikking nr. 14836 van 26 mei 2023.

49 Zie het arrest van het Hof van Justitie van 11 september 2025, Bervidi (C-38/24, ECLI:EU:C:2025:690, punten 55-56).

50 Walsh, J., *Discrimination by association and discrimination by assumption under directives 2000/43 and 2000/78*, Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2024, blz. 12-13, https://data.europa.eu/doi/10.2838/4086758.

51 Zie bijvoorbeeld Timishev/Rusland, nrs. 55762/00 en 55974/00, 13 december 2005.

52 Zie voetnoot 50.

redelijke aanpassingen[53]. Dergelijke opvattingen komen zelden voort uit de wetgeving. In plaats daarvan zijn zij vaak afkomstig uit de rechtspraak of geven zij de interpretatie van de bevraagde autoriteiten weer. Andere lidstaten waren meestal onzeker over de toepasselijkheid van hun nationale wetgeving op dergelijke gevallen.

Ondanks het arrest van het Hof in de zaak CHEZ[54], waarin werd vastgesteld dat associatieve discriminatie niet afhankelijk is van een intieme of nauwe relatie tussen het vermeende slachtoffer en de geassocieerde groep, kunnen enkele lidstaten dit blijven vereisen.

Meervoudige discriminatie

In beide richtlijnen[55] wordt erkend dat bepaalde groepen mensen op meerdere gronden kunnen worden gediscrimineerd. Tot op heden hebben 14 lidstaten wetgeving aangenomen waarin meervoudige discriminatie uitdrukkelijk wordt erkend.

Binnen deze 14 lidstaten lopen de praktische en juridische gevolgen van de erkenning van meervoudige discriminatie sterk uiteen. In sommige lidstaten is dit van invloed op het soort en de ernst van de sancties voor discriminatie. In andere wordt het beschouwd als een van de ernstigere vormen van discriminatie. In twee lidstaten kan bij meervoudige discriminatie een hogere bewijsdrempel voor de verwerende partij worden vastgesteld, aangezien voor elke grond afzonderlijk bewijs van non-discriminatie is vereist.

De helft van de lidstaten die meervoudige discriminatie uitdrukkelijk erkent, heeft aanzienlijke moeilijkheden bij de toepassing van het begrip gemeld. In zes lidstaten is men zich onvoldoende bewust van meervoudige discriminatie. In vijf lidstaten zijn er onvoldoende statistieken voor alle relevante gronden van discriminatie. Vijf lidstaten vonden het ook moeilijk om een geschikte vergelijkingsgroep in een gunstigere positie te vinden in zaken van meervoudige discriminatie. Organen voor gelijke behandeling hebben soortgelijke zorgen geuit. In tegenstelling tot de lidstaten meldden bijna alle organen voor gelijke behandeling echter moeilijkheden bij de erkenning van gevallen van meervoudige discriminatie.

In geen van de richtlijnen waarop dit verslag betrekking heeft, is er een rechtsgrondslag voor de erkenning van intersectionele discriminatie[56]. Hoewel het Hof heeft erkend dat er sprake kan zijn van discriminatie op basis van verschillende gronden die door EU-wetgeving worden beschermd, 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"[57].

---

53 In de zaak Bervidi (zie voetnoot 49) oordeelde het Hof dat werknemers zonder handicap in bepaalde omstandigheden ook in aanmerking kunnen komen voor redelijke aanpassingen.

54 Arrest van het Hof van Justitie van 16 juli 2015, CHEZ Razpredelenie Bulgaria' AD/Komisia za zashtita ot diskriminatsia (C-83/14, ECLI:EU:C:2015:480, punten 49 en 56).

55 Zie overweging 14 van de richtlijn inzake gelijke behandeling ongeacht ras of etnische afstamming en overweging 3 van de richtlijn voor gelijke behandeling in arbeid en beroep.

56 Discriminatie die plaatsvindt op basis van verscheidene persoonlijke gronden of kenmerken/identiteiten, die elkaar tegelijkertijd op zodanige wijze beïnvloeden dat ze onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn.

57 Zie arrest van het Hof van Justitie van 24 november 2016, David L. Parris/Trinity College Dublin e.a. (C-443/15, ECLI:EU:C:2016:897, punt 80).

De bevraagde maatschappelijke organisaties en organen voor gelijke behandeling wezen op de noodzaak om intersectionele discriminatie in het rechtskader te verankeren en richtsnoeren te verstrekken om dergelijke vorderingen te kunnen kaderen, beoordelen en hierover een beslissing te kunnen geven.

Sinds 2021 is de EU gestart met een zekere aanpak van intersectionele discriminatie in de EU-wetgeving. In de richtlijn beloningstransparantie[58] wordt intersectionele discriminatie voor het eerst gedefinieerd in EU-recht[59]. Krachtens de richtlijnen inzake organen voor gelijke behandeling moeten organen voor gelijke behandeling de bevoegdheid krijgen om bij de uitvoering van hun activiteiten ter voorkoming van discriminatie en ter bevordering van gelijke behandeling rekening te houden met intersectionele discriminatie[60]. Voorts blijft de Commissie het belang van intersectionele discriminatie in gelijkheidsstrategieën erkennen[61].

3.2. Toegang tot de rechter vereenvoudigen voor slachtoffers

De lidstaten moeten ervoor zorgen dat de betrokken personen op hun gehele grondgebied met alle passende middelen op de hoogte worden gebracht van de nationale wetgeving tot omzetting van de richtlijnen[62]. Ervoor zorgen dat mensen zich bewust zijn van hun rechten blijft een grote uitdaging. De situatie wordt echter in sommige opzichten beter[63].

De helft van de lidstaten (14) erkende dat het gebrek aan kennis van de uit de richtlijnen voortvloeiende rechten en plichten een probleem was. Evenzo voerden bijna alle maatschappelijke organisaties, 8 van de 11 organen voor gelijke behandeling en Equinet aan dat er onvoldoende kennis was van rechten en plichten.

Ondanks de relatieve consensus dat een gebrek aan bewustzijn een onderliggende oorzaak is van de ontoereikende handhaving van de EU-wetgeving inzake non-discriminatie in de lidstaten, lijken noch de lidstaten, noch de organen voor gelijke behandeling, noch de maatschappelijke organisaties gegevens te hebben over specifieke niveaus van bewustzijn. Bovendien had slechts één orgaan voor gelijke behandeling informatie over de bekendheid bij de algemene bevolking met zijn activiteiten.

---

58 PB L 132 van 17.5.2023, blz. 21, http://data.europa.eu/eli/dir/2023/970/oj.

59 In artikel 3, lid 2, punt e), van de richtlijn beloningstransparantie wordt intersectionele discriminatie, die als een afzonderlijke vorm van discriminatie wordt aangemerkt, uitdrukkelijk verboden. Intersectionele discriminatie wordt hierin gedefinieerd als “discriminatie op grond van een combinatie van geslacht en andere discriminatiegrond of -gronden waarvoor de bescherming krachtens Richtlijn 2000/43/EG of 2000/78/EG geldt”.

60 Zie artikel 5, lid 2, van Richtlijn (EU) 2024/1499 van de Raad en artikel 5, lid 2, van Richtlijn (EU) 2024/1500.

61 Zie bijvoorbeeld COM(2025) 725 final van 8 oktober 2025; COM(2026) 12 final van 20 januari 2026.

62 Zie artikel 10 van de richtlijn inzake gelijke behandeling ongeacht ras of etnische afstamming, en artikel 12 van de richtlijn voor gelijke behandeling in arbeid en beroep.

63 Zo had slechts 39 % van de respondenten van de EU-MIDIS III-enquête onder etnische of immigrantengroepen gehoord van ten minste één orgaan voor gelijke behandeling in hun land van verblijf. Ten tijde van het vorige verslag was slechts 29 % van deze groep op de hoogte van een organisatie die steun of advies verleende aan personen die werden gediscrimineerd. Het FRA merkt echter op dat de bekendheid met specifieke organen voor gelijke behandeling weliswaar groter is, maar dat dit niet gepaard gaat met veel meer meldingen van discriminatie.

Tekstvak 2. Een enquête over de bekendheid met het werk van een orgaan voor gelijke behandeling

In Malta heeft de commissie voor de Rechten van Personen met een Handicap in 2024 een representatieve telefonische enquête gehouden. Uit de enquête kwam naar voren dat 59 % van de algemene bevolking had gehoord van deze commissie en haar activiteiten.

Tijdens de raadpleging gaven de meeste lidstaten (20) aan dat zij sinds 2021 bewustmakingscampagnes over non-discriminatie hebben gevoerd. Slechts enkele lidstaten hadden echter campagnes gevoerd die gericht waren op de door de richtlijnen beschermde discriminatiegronden. De meeste andere campagnes hadden betrekking op discriminatie op grond van geslacht. Van de weinige campagnes rond de door de richtlijnen beschermde gronden waren er nog minder die betrekking hadden op rechten en plichten uit hoofde van het non-discriminatierecht. Ook de campagnes van maatschappelijke organisaties hadden slechts sporadisch betrekking op wettelijke rechten en plichten uit hoofde van het non-discriminatierecht.

Voorbeelden van relevante campagnes zijn die ter bestrijding van zigeunerhaat (in vier lidstaten), lhbtiq+-discriminatie (in vijf lidstaten) en racisme (in vijf lidstaten). Sommige campagnes waren ook gericht op discriminatie op het gebied van leeftijd, toegankelijkheid en huisvesting.

Bovendien zijn de campagnes die door alle soorten belanghebbenden worden gerapporteerd, meestal gericht op het grote publiek en wordt de impact ervan zelden geëvalueerd, afgezien van het volgen van de aandacht via sociale media of het tellen van het aantal klachten. Tot slot benadrukten maatschappelijke organisaties dat de campagnes van sommige lidstaten niet worden voortgezet.

Tekstvak 3. Antidiscriminatieplatform van het Franse orgaan voor gelijke behandeling[64]

In 2021 heeft het Franse orgaan voor gelijke behandeling Défenseur des droits [rechtenverdediger] een antidiscriminatieplatform opgezet. Het platform mobiliseerde makers van inhoud op sociale media om zijn antidiscriminatieactiviteiten te promoten. Het gelijkheidsorgaan voerde ook een campagne met SEO-trefwoorden om bezoekers naar het platform om te leiden. Tegen 2024 had het platform 2 109 000 paginaweergaven. De belangrijkste trefwoorden waarnaar online werd gezocht, waren “intimidatie op het werk”, “raciale discriminatie” en “psychologische intimidatie op het werk”.

Naast het gebrek aan bewustzijn hebben de organen voor gelijke behandeling en maatschappelijke organisaties angst voor represailles en “ongelijkheid van wapens”[65] aangemerkt als belangrijke belemmeringen voor de toegang tot de rechter. Zij waren ook van mening dat de toegang tot de rechter wordt belemmerd door onvoldoende

64 Défenseur des droits, Plateforme AntiDiscriminations.fr - Agir contre les discriminations.

65 Het beginsel van wapengelijkheid is een van de aspecten van het bredere concept van een eerlijk proces. Elke partij moet een redelijke kans krijgen om haar zaak voor te leggen onder omstandigheden die haar niet benadelen ten opzichte van haar tegenstander. Zie bv. het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 22 februari 1996, Bulut/Oostenrijk (17358/90, ECLI:CE:ECHR:1996:0222JUD001735890, punt 47).

juridisch advies en bijstand, de complexiteit van gerechtelijke procedures en procedurele belemmeringen, waaronder het ontbreken van collectief verhaal in sommige lidstaten.

In het vorige verslag over de toepassing van de twee richtlijnen werd een reeks goede praktijken vastgesteld om de verdediging van de rechten van slachtoffers van discriminatie te vergemakkelijken[66]. In totaal hebben 21 lidstaten een aantal van deze praktijken toegepast of passen zij deze toe; de meest voorkomende zijn rechtsbijstand (12 lidstaten), onlineaangifte en verbeterde toegang tot lokale diensten (8 lidstaten).

Daarnaast nemen de lidstaten zelden maatregelen om de procedurele knelpunten voor daadwerkelijke toegang tot de rechter aan te pakken. Zo zagen slechts twee lidstaten af van gerechtskosten voor discriminatiezaken of richtten zij toegankelijke instanties voor geschillenbeslechting op en richtte slechts één lidstaat fondsen op die de gerechtskosten voor slachtoffers van discriminatie vooraf dekken. Hoewel het in het vorige verslag als een goede praktijk werd aangemerkt, heeft geen enkele lidstaat de gerechtskosten voor discriminatiezaken verlaagd.

De nieuwe richtlijnen inzake organen voor gelijke behandeling zullen een aantal van de vastgestelde problemen helpen aanpakken, met name door organen voor gelijke behandeling meer bevoegdheden te geven om gratis bijstand en diensten voor alternatieve geschillenbeslechting te verlenen en door deze organen procesbevoegdheid te verlenen.

Een andere manier om de toegang van slachtoffers tot de rechter te verbeteren, is dat organen voor gelijke behandeling en maatschappelijke organisaties samenwerken aan strategische procesvoering.

3.3. Bewijzen van een discriminatievordering

In het laatste verslag werd benadrukt dat bewijsproblemen in een discriminatiezaak een belangrijke uitdaging voor de handhaving vormen. Uit dit verslag blijkt dat belanghebbenden zich nog steeds zorgen maken over het bewijzen van discriminatie in verband met indirecte discriminatie, intimidatie, opdracht tot discrimineren, meervoudige discriminatie en represailles.

Bewijslast

Op grond van de richtlijnen profiteren klagers van de verschuiving van de bewijslast[67]. De richtlijnen schrijven voor dat wanneer de klager feiten aanvoert op grond waarvan discriminatie kan worden vermoed, de bewijslast op de verweerder rust. De praktische toepassing van dit beginsel staat echter voor meerdere uitdagingen.

Drie vierde van de onderzochte organen voor gelijke behandeling en 14 lidstaten stuitten op aanzienlijke belemmeringen bij de toepassing van de verschoven bewijslast. Zij wezen met name op een algemeen gebrek aan kennis of begrip van de regels inzake de bewijslast bij rechtbanken en beoefenaren van juridische beroepen.

---

66 COM(2024) 419 final van 25 september 2024, EUR-Lex - 52024DC0419 - NL - EUR-Lex, blz. 6.

67 Zie artikel 8 van de richtlijn inzake gelijke behandeling ongeacht ras of etnische afstamming, en artikel 10 van de richtlijn voor gelijke behandeling in arbeid en beroep.

Ondanks de uitdagingen hebben slechts twee lidstaten maatregelen genomen om de problemen bij de toepassing van de regels inzake de bewijslast aan te pakken. Daarentegen hebben de meeste organen voor gelijke behandeling enkele maatregelen genomen, waaronder voorstellen voor wetswijzigingen om de drempel voor de bewijslast te verlagen[68], aanbevelingen aan overheidsinstanties, opleiding voor de rechterlijke macht, opleiding voor overheidsdiensten en werkgevers en consequente toepassing van de verschuiving van de bewijslast in hun niet-bindende adviezen, het verzamelde bewijsmateriaal en richtsnoeren.

Bewijsstukken

Zowel de lidstaten als de bevraagde organen voor gelijke behandeling hebben gewezen op moeilijkheden bij de toegang tot bewijsmateriaal om aan de oorspronkelijke bewijslast te voldoen. Evenals in het vorige verslag werd vermeld, ondervinden de meesten van hen nog steeds moeilijkheden bij het verzamelen en publiceren van gegevens over discriminatie. Bovendien zijn het verzamelen van bewijsmateriaal en systeemtesten zeldzaam in de digitale wereld (zie 7.2). In sommige lidstaten worden echter enkele alternatieve methoden gebruikt, zoals praktijktesten[69] en mystery shopping[70].

In totaal 16 lidstaten staan praktijktesten toe om discriminatie aan te tonen. De helft van de organen voor gelijke behandeling meldde mystery shopping en praktijktesten te gebruiken om patronen van discriminatie vast te stellen. Volgens Equinet zijn deze methoden doeltreffend gebleken bij het opsporen van discriminatie, met name op de arbeidsmarkt en in de woningsector.

3.4. Bescherming tegen represailles

De lidstaten moeten personen beschermen tegen represailles, d.w.z. nadelige behandeling of gevolgen als reactie op een klacht of een procedure om het beginsel van gelijke behandeling te doen naleven[71]. Het Hof interpreteert dit begrip ruim en breidt het uit tot iedereen die nadelige gevolgen zou kunnen ondervinden voor het indienen van een klacht of het inleiden van een procedure[72]. In de praktijk blijft de

---

68 Zo heeft het orgaan voor gelijke behandeling in Duitsland voorgesteld om de eisen voor het aantonen van een benadeling te verlagen, heeft het aanwijzingen verstrekt voor het vaststellen van prima facie-bewijsmateriaal en heeft het aanbevolen om een recht op informatie tegen de verweerder in te voeren.

69 Praktijktesten zijn een manier om discriminatie aan het licht te brengen op basis van paarsgewijze vergelijking, waarbij twee testpersonen (sollicitanten voor een baan, woningzoekers, klanten van een restaurant, een nachtclub enz.) zo worden geselecteerd dat zij onderling slechts verschillen in één kenmerk dat de discriminatiegrond weerspiegelt (geslacht, ras, leeftijd, handicap, godsdienst of overtuiging, of seksuele geaardheid). Als een van de leden van het paar verschillend wordt behandeld, wijst het onderscheid op discriminerend gedrag. Zie Rorive, I., *Proving Discrimination Cases – The role of situation testing*, Migration Policy Group, Centre for Equal Rights, 2009, Proving Discrimination Cases – The role of situation testing | Migration Policy Group.

70 Mystery shopping is een techniek die wordt gebruikt om te controleren of personen of entiteiten discriminerende verzoeken aanvaarden. Onderzoekers doen bijvoorbeeld discriminerende verzoeken aan uitzendbureaus of makelaars in vastgoed. Zie Praktijktesten en mystery shopping bij discriminatie | Unia.

71 Zie artikel 9 van de richtlijn inzake gelijke behandeling ongeacht ras of etnische afstamming, en artikel 11 van de richtlijn voor gelijke behandeling in arbeid en beroep.

72 Zie het arrest van het Hof van Justitie van 20 juni 2019, Hakelbracht e.a. (C-404/18, ECLI:EU:C:2019:523, punten 26-30).

uitvoering van deze bescherming in de lidstaten echter ongelijk en beperkt, zoals uiteengezet in het vorige verslag.

Alle lidstaten bieden uitdrukkelijk bescherming tegen represailles op alle gronden op het gebied van werkgelegenheid. Sommige lidstaten bieden niet uitdrukkelijk bescherming tegen represailles op grond van ras of etnische afstamming op het gebied van onderwijs, sociale bescherming en toegang tot goederen en diensten.

De gemelde persoonlijke reikwijdte van de bescherming tegen represailles verschilt van lidstaat tot lidstaat. 17 lidstaten hebben gemeld dat hun nationale wetgeving of jurisprudentie niet alleen bescherming biedt aan slachtoffers en klagers, maar ook aan getuigen en personen die een slachtoffer ondersteunen. Voorts verklaarden 13 lidstaten dat zij deze bescherming uitbreiden tot wettelijke en andere vertegenwoordigers, 14 lidstaten meldden dat zij personen beschermen die het slachtoffer zijn geworden van discriminatie door aanname of associatieve discriminatie en 10 lidstaten verklaarden dat zij bescherming bieden aan personen die minder gunstig worden behandeld omdat zij weigeren te discrimineren.

Slechts zeven lidstaten meldden beperkingen of moeilijkheden bij het waarborgen van doeltreffende bescherming tegen represailles in de praktijk. Dergelijke beperkingen of moeilijkheden omvatten formele meldingsprocedures, een hoge bewijsdrempel en de beperkte persoonlijke reikwijdte van de bescherming. Er zijn bijna geen goede praktijken of jurisprudentie met betrekking tot bescherming tegen represailles in de lidstaten.

3.5. Samenwerking bij de toepassing van de richtlijnen

De richtlijnen bepalen dat de handhaving ervan hand in hand moet gaan met een dialoog met partners die de collectieve belangen vertegenwoordigen van groepen die het risico lopen te worden gediscrimineerd. Ze verplichten de lidstaten namelijk passende maatregelen te nemen om te bevorderen dat werkgevers en werknemers via de sociale dialoog gelijke behandeling aanmoedigen[73] en de dialoog met niet-gouvernementele organisaties bevorderen[74].

De meeste lidstaten meldden maatregelen te hebben genomen om de sociale dialoog tussen werkgevers en werknemers te bevorderen teneinde gelijke behandeling aan te moedigen. De meest voorkomende manier om dit te doen is via tripartiete organen[75], die in ten minste tien lidstaten aanwezig zijn.

Evenzo hebben enkele lidstaten bestuursfora opgericht op het gebied van non-discriminatie, de rechten van Roma, personen met een handicap of ouderen. Hierbij zijn overheidsinstanties, het maatschappelijk middenveld en andere belangrijke belanghebbenden betrokken. Dit is echter niet systematisch het geval in alle lidstaten of voor alle discriminatiegronden.

---

73 Zie artikel 11 van de richtlijn inzake gelijke behandeling ongeacht ras of etnische afstamming, en artikel 13 van de richtlijn voor gelijke behandeling in arbeid en beroep.

74 Zie artikel 12 van de richtlijn inzake gelijke behandeling ongeacht ras of etnische afstamming, en artikel 14 van de richtlijn voor gelijke behandeling in arbeid en beroep.

75 De tripartiete dialoog omvat besprekingen tussen overheidsinstanties en sociale partners over kwesties van gemeenschappelijk belang.

Volgens maatschappelijke organisaties blijft het een uitdaging om een praktische dialoog aan te gaan over de bestrijding van discriminatie. Bijna drie vierde van de respondenten van het maatschappelijk middenveld (12 van de 17) gaf aan problemen te ondervinden. De belangrijkste kwesties zijn sinds het laatste verslag grotendeels ongewijzigd gebleven[76].

De lidstaten werken minder vaak samen met het maatschappelijk middenveld tijdens de uitvoeringsfase van het beleid dan tijdens de ontwerpfase. Deze bevinding op basis van de antwoorden van de lidstaten wordt ook bevestigd door de bevraagde maatschappelijke organisaties. Zo heeft twee derde van de lidstaten het maatschappelijk middenveld betrokken bij wetgevings- of beleidsoverleg. Iets minder dan de helft van de lidstaten werkte echter samen met maatschappelijke organisaties bij de uitvoering van antidiscriminatiemaatregelen, en nog minder waren zij betrokken bij de rapportage en monitoring van discriminatiekwesties (respectievelijk tien en acht lidstaten).

3.6. Gendermainstreaming

Krachtens de richtlijnen[77] moet de Commissie verslag uitbrengen over het effect van de maatregelen op mannen en vrouwen, overeenkomstig het beginsel van integratie van het gelijkekansenbeleid (gendermainstreaming).

De lidstaten lijken beperkte beoordelingen te hebben uitgevoerd van de specifieke gevolgen van de richtlijnen voor mannen en vrouwen. Hoewel sommige lidstaten hebben gemeld dat de uitvoering bijzondere gevolgen had voor bepaalde groepen mannen en vrouwen, werden deze beweringen over het algemeen niet toegelicht of onderbouwd met gegevens. Eén lidstaat constateerde een toename van rechtszaken in verband met de combinatie van discriminatie op grond van geslacht en leeftijd.

In het algemeen wordt in het beleid van de lidstaten met betrekking tot de beschermde gronden die onder de richtlijnen vallen, zelden een specifiek onderscheid gemaakt tussen de behoeften van mannen en vrouwen. Sommige lidstaten hebben aangegeven een intersectionele aanpak te hebben opgenomen in hun beleidsdocumenten, terwijl andere specifieke uitdagingen identificeerden waarmee bepaalde groepen vrouwen worden geconfronteerd. Hierbij werden voorbeelden aangehaald van gerichte maatregelen voor Romavrouwen en vrouwen met een handicap.

Tegelijkertijd passen respondenten van maatschappelijke organisaties gendermainstreaming actief toe in hun acties en richten zij zich specifiek op vrouwen uit kansarme groepen en gemeenschappen.

Zowel het EIGE als maatschappelijke organisaties hebben benadrukt dat de uitvoering van gendermainstreaming sterk verschilt van lidstaat tot lidstaat en vaak onvoldoende is om specifieke uitdagingen aan te pakken. Het EIGE merkte op dat

---

76 COM(2021) 139 final van 19 maart 2021, EUR-Lex - 52021DC0139 - NL - EUR-Lex, blz. 12.

77 Zie artikel 17, lid 2, van de richtlijn inzake gelijke behandeling ongeacht ras of etnische afstamming, en artikel 19, lid 2, van de richtlijn voor gelijke behandeling in arbeid en beroep.

sommige landen uitgebreide kaders en specifieke middelen hebben vastgesteld, terwijl andere achterblijven[78].

3.7. Positieve acties

Om volledige gelijkheid in de praktijk te waarborgen, kunnen de lidstaten specifieke maatregelen vaststellen of handhaven om discriminatie te voorkomen of nadelen in verband met beschermde kenmerken te compenseren[79]. Het Hof heeft richtsnoeren verstrekt voor de uitlegging van positieve acties[80]. Positieve actie moet evenredig zijn en mag in beginsel niet leiden tot een automatische of onvoorwaardelijke voorkeur voor ondervertegenwoordigde groepen. Instanties die positieve maatregelen nemen, moeten deze monitoren en evalueren en er informatie over publiceren om ervoor te zorgen dat zij noodzakelijk en doeltreffend blijven[81].

Bijna alle lidstaten staan positieve actie toe of bevorderen deze, waarbij de meest voorkomende maatregelen quotaregelingen en campagnes zijn om het bewustzijn te vergroten en diversiteit te bevorderen (17 lidstaten). 14 lidstaten bieden opleidings- en mentorprogramma's aan voor ondervertegenwoordigde groepen, 13 lidstaten hebben speciale maatregelen genomen, zoals het verbeteren van de toegang tot onderwijs of beroepsopleiding, en 13 lidstaten voeren gerichte selectie- en aanwervingsinitiatieven uit[82].

Wanneer quotaregelingen worden gebruikt, zijn deze meestal van toepassing op werkgelegenheid en beroepsopleiding (12 lidstaten). Met name hebben enkele lidstaten specifieke werkgelegenheidsquota voor personen met een handicap. In vier lidstaten zijn zij ook van toepassing op onderwijs (bv. toelating tot de universiteit en beurzen). Quota lijken bijna uitsluitend gericht te zijn op gendergelijkheid of personen met een handicap.

Minder dan de helft van de lidstaten meldde moeilijkheden bij de uitvoering van positieve acties. Een derde van hen wees op ontoereikende handhaving en een gebrek aan nationale juridische en beleidsrichtsnoeren. Waar problemen werden ondervonden, gaven lidstaten aan dat het meestal om onvoldoende middelen en financiering en een beperkt begrip bij de belangrijkste belanghebbenden ging. Vijf

---

78 Zo varieerden de resultaten voor de indicator voor gendermainstreaming van het EIGE van 71 % in Spanje tot nul in Hongarije, waarbij 21 lidstaten minder dan 50 % scoorden. Dit suggereert dat veel landen meer zouden kunnen doen om gendergelijkheidskwesties effectief te integreren in beleidsprocessen. Zie: EIGE, *Institutional mechanisms that deliver on gender equality and gender mainstreaming*, Bureau voor publicaties van de Europese Unie, Luxemburg, blz. 14.

79 Zie artikel 5 van de richtlijn inzake gelijke behandeling ongeacht ras of etnische afstamming, en artikel 7 van de richtlijn voor gelijke behandeling in arbeid en beroep.

80 Zie onder meer de arresten in de zaken C-450/93, Eckhard Kalanke/Freie Hansestadt Bremen; C-409/95, Hellmut Marschall/Land Nordrhein-Westfalen; C-158/97, Georg Badeck e.a.; C-407/98, Katarina Abrahamsson en Leif Anderson/Elisabet Fogelqvist; C-476/99, H. Lommers/Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij; C-559/07, Commissie/Griekenland.

81 Zie ook Giteva, D., "Positive action on the grounds of racial or ethnic origin within the EU with a focus on Bulgaria, Greece and Hungary", in: *European equality law review 2024*, Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2024, blz. 26-42.

82 Sommige landen bieden verdere maatregelen, zoals financiële stimulansen voor bedrijven die diversiteit en inclusie bevorderen (negen lidstaten) en programma's om ondernemerschap bij kansarme groepen te bevorderen (zes lidstaten).

lidstaten wezen op een negatieve publieke perceptie en een te groot vertrouwen in vrijwillige initiatieven.

Tegelijkertijd hebben het maatschappelijk middenveld en de organen voor gelijke behandeling zich ingespannen om de belangrijkste belanghebbenden bewust te maken van positieve acties. Zij hebben ook hun eigen positieve acties uitgevoerd, zowel intern als extern.

Tekstvak 4. Platform "Angajez 45+" ("Ik werf 45+ aan") in Roemenië[83]

In Roemenië mobiliseert het platform "Angajez 45+" ("Ik werf 45+ aan") werkgevers en werkzoekenden om leeftijdsgebonden aanwervingspraktijken aan te vechten. Dit door het maatschappelijk middenveld geleide initiatief bevordert de werkgelegenheid van mensen van 45 jaar en ouder door inclusieve aanwerving aan te moedigen en de waarde van ervaring op de werkplek te laten zien.

Conclusies

De lidstaten en hun organen voor gelijke behandeling moeten:

– de in de richtlijnen vastgestelde rechten en plichten meer onder de aandacht brengen. Zij moeten zich met name richten op beschermde groepen, waarbij gebruik wordt gemaakt van de deskundigheid en het bereik van het maatschappelijk middenveld en de sociale partners.

– slachtoffers van discriminatie en hun vertegenwoordigers gemakkelijk toegang geven tot het relevante bewijsmateriaal, met inbegrip van statistische gegevens, dat nodig is om discriminatie aan te tonen, en de bewijslast verleggen naar de verweerders.

De lidstaten en hun organen voor gelijke behandeling zouden:

– rechters, beoefenaren van juridische beroepen en klagers verdere begeleiding en ondersteuning moeten bieden bij het doeltreffend uitvoeren van de regels inzake de verschuiving van de bewijslast in discriminatiezaken.

De Commissie zal:

– de lidstaten ondersteunen bij het beter verzamelen en gebruiken van gegevens over gelijkheid. De Commissie zal een aanbeveling opstellen over gegevens over gelijkheid, in overeenstemming met de nationale rechtskaders.

– verder onderzoek ondersteunen naar een eenvoudigere toepassing van de bepalingen van de richtlijnen inzake intimidatie en represailles en ervoor zorgen dat slachtoffers ten volle de bescherming genieten die deze bieden.

[83] Angajez 45+ | D&I România | Discriminarea de vârstă.

4. SPECIFIEKE ASPECTEN VAN DE RICHTLIJN INZAKE GELIJKE BEHANDELING ONGEACHT RAS OF ETNISCHE AFSTAMMING

In het vorige verslag heeft de Commissie een uitgebreid overzicht gegeven van het toepassingsgebied van de richtlijn en hoe het begrip "ras of etnische afstamming" moet worden opgevat, op basis van de beschikbare rechtspraak van het Hof. In de volgende punten wordt die informatie bijgewerkt met relevante ontwikkelingen sinds 2021.

Belangrijkste inzichten

- De toegang tot en het aanbod van sociale huisvesting kunnen onder de richtlijn inzake gelijke behandeling ongeacht ras of etnische afstamming vallen.
- De nationaliteit of het geboorteland van een persoon kan naast andere factoren in aanmerking worden genomen om te bepalen of er sprake is van discriminatie op grond van "etnische afstamming".
- De richtlijn inzake gelijke behandeling ongeacht ras of etnische afstamming verbiedt discriminatie jegens zowel één etnische groep als meerdere etnische groepen.

4.1. Materieel toepassingsgebied

Huisvesting

Een van de gebieden waarop de richtlijn inzake gelijke behandeling ongeacht ras of etnische afstamming van toepassing is, is de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten die publiekelijk beschikbaar zijn, met inbegrip van huisvesting[84]. Het Hof heeft onlangs belangrijke verduidelijkingen verstrekt over de vraag of de verstrekking van sociale huisvesting binnen dit toepassingsgebied valt in de context van vermeende discriminatie op grond van etnische afstamming in het stelsel van sociale gezinswoningen van een lidstaat[85].

Bij de beoordeling of de zaak binnen het toepassingsgebied van de richtlijn inzake gelijke behandeling ongeacht ras of etnische afstamming valt, heeft het Hof er om te beginnen aan herinnerd dat het verstrekken van huisvesting in ruil voor huur in het kader van een regeling als die welke in casu aan de orde is, moet worden beschouwd als een "dienst" in de zin van artikel 57 VWEU en, bij uitbreiding, in de zin van artikel 4, lid 1, van Richtlijn 2006/123/EG[86], aangezien het gaat om een dienst die tegen vergoeding wordt verricht[87].

Voorts benadrukte het Hof dat een activiteit een economisch karakter moet hebben om als een "dienst" te worden beschouwd. In dit verband is het irrelevant dat de maatschappelijke verhuurders die het systeem beheren organisaties zonder

84 Zie artikel 3, lid 1, punt h), van de richtlijn inzake gelijke behandeling ongeacht ras of etnische afstamming.

85 Arrest van het Hof van Justitie van 18 december 2025, Slagelse Almennyttige Boligselskab, Afdeling Schackenborgvænge (C-417/23, ECLI:EU:C:2025:1017).

86 PB L 376 van 27.12.2006, blz. 36, ELI: https://data.europa.eu/eli/dir/2006/123/oj.

87 Zie voetnoot 85, punt 56.

winstoogmerk zijn en dat het bedrag van de door de huurders betaalde huur lager is dan de marktprijs. Om "economisch" te zijn, volstaat het dat een activiteit niet gratis wordt aangeboden[88].

Het Hof heeft nog geen richtsnoeren verstrekt over de terugkerende vraag of uitzettingen uit onrechtmatig gebouwde of onrechtmatig bezette woningen onder het toepassingsgebied van de richtlijn inzake gelijke behandeling ongeacht ras of etnische afstamming kunnen vallen. Onverminderd de bevoegdheid van het Hof om het EU-recht uit te leggen en eventuele toekomstige verduidelijkingen ter zake door het Hof, moet erop worden gewezen dat de richtlijn alleen betrekking heeft op de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten die publiekelijk beschikbaar zijn; in veel gevallen van uitzetting uit onrechtmatig bewoonde woningen is het onwaarschijnlijk dat aan dit criterium wordt voldaan.

Onderwijs

In december 2023 daagde de Commissie Slowakije voor het Hof wegens structurele discriminatie (zie 6.1). De Commissie voerde aan dat de Slowaakse Republiek haar verplichtingen uit hoofde van de richtlijn inzake gelijke behandeling ongeacht ras of etnische afstamming systematisch en aanhoudend niet is nagekomen door op een onevenredige manier Romakinderen op speciale scholen of in speciale klassen voor kinderen met een intellectuele of andere beperking te plaatsen, waarin een beperkt programma wordt onderwezen, en door Romakinderen in afzonderlijke klassen binnen normale scholen of op afzonderlijke scholen te plaatsen[89]. Het arrest van het Hof zal naar verwachting de verplichtingen van de lidstaten met betrekking tot de bestrijding van discriminatie op dit gebied verduidelijken.

4.2. Het begrip "ras of etnische afstamming"

Racisme is de overtuiging dat een grond zoals "ras"[90] of etnische afstamming volstaat om neer te zien op een persoon of op een groep personen, of voor een persoon of een groep personen volstaat om zich superieur te achten[91]. Het kan leiden tot discriminatie op grond van ras of etnische afstamming in de zin van de richtlijn inzake gelijke behandeling ongeacht ras of etnische afstamming.

Academische deskundigen hebben verslagen gepubliceerd waarin de bredere EU- en nationale rechtskaders voor de bestrijding van moslimhaat en antisemitisme worden onderzocht[92].

De richtlijn inzake gelijke behandeling ongeacht ras of etnische afstamming bevat geen definitie van het begrip "ras en etnische afstamming". Voortbouwend op zijn

88 Zie voetnoot 85, punten 60-61.

89 Zaak C-799/23: Beroep ingesteld op 22 december 2023 — Europese Commissie/Slowakije (PB C, C/2024/1402, 19.2.2024, ELI: https://data.europa.eu/eli/C/2024/1402/oj).

90 De Commissie wijst echter met nadruk op de consensus dat "rassen" louter gebaseerd zijn op sociaal geconstrueerde ideeën en verwerpt het idee van biologische "rassen".

91 Zie COM(2026) 12 final van 20 januari 2026, blz. 3.

92 Zie Kádár, A., The legal framework to combat anti-Muslim hate in the European Union, Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2024, blz. 11, https://data.europa.eu/doi/10.2838/0978883; Kádár, A, The legal framework to combat antisemitism in the EU, Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2024, blz. 31, https://data.europa.eu/doi/10.2838/273421.

eerdere jurisprudentie heeft het Hof nieuwe verduidelijkingen gegeven in de zaak Slagelse[93].

Het Hof herinnerde eraan dat het begrip "etnische afstamming" in de zin van de richtlijn inzake gelijke behandeling ongeacht ras of 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[94]. Het Hof benadrukte dat de "etnische afstamming" moet worden bepaald op basis van verschillende objectieve en subjectieve factoren, en niet alleen op basis van nationaliteit of geboorteland[95]. Het Hof was echter van oordeel dat, in combinatie met andere factoren, de nationaliteit of het geboorteland van een persoon in aanmerking kan worden genomen om te bepalen of er sprake is van discriminatie op grond van "etnische afstamming"[96].

Belangrijk is ook dat het Hof heeft verduidelijkt dat het feit dat een algemeen criterium zoals "immigranten uit niet-westerse landen en hun nakomelingen"[97], waarnaar wordt verwezen in de Deense wetgeving inzake volkshuisvesting die in die zaak in het geding is, meerdere etnische afstammingen kan omvatten, niet automatisch uitsluit dat een dergelijk criterium op de "etnische afstamming" van de betrokken persoon berust. Het begrip "etnische afstamming" zodanig uitleggen dat discriminatie uitsluitend gericht kan zijn op één enkele etnische groep, zou de doeltreffendheid van de richtlijn inzake gelijke behandeling ongeacht ras of etnische afstamming ondermijnen. In dat geval zou namelijk de in de richtlijn neergelegde doelstelling van bestrijding van discriminatie niet van toepassing zijn wanneer meerdere etnische groepen op dezelfde manier worden gediscrimineerd[98].

5. SPECIFIEKE ASPECTEN VAN DE RICHTLIJN VOOR GELIJKE BEHANDELING IN ARBEID EN BEROEP

Sinds het verslag van 2021 heeft het Hof een aanzienlijk aantal arresten gewezen in prejudiciële zaken die door de nationale rechtbanken van verschillende lidstaten zijn ingediend met betrekking tot discriminatie in arbeid en beroep op de vier gronden die onder de richtlijn vallen (religie of overtuiging, handicap, leeftijd en seksuele geaardheid).

93 Zie voetnoot 85.

94 Zie voetnoot 85, punt 72.

95 Zie voetnoot 85, punten 72-74 en punten 82-85.

96 Zie voetnoot 85, punt 86.

97 "Immigranten uit niet-westerse landen en hun nakomelingen" werden gedefinieerd op basis van een combinatie van nationaliteit, geboorteland en nationaliteit/geboorteland van de ouders, waarbij onderscheid werd gemaakt tussen "westerse" en "niet-westerse" oorsprong. Het Deense bureau voor de statistiek (Danmarks Statistik) definieerde "westerse" landen als: de lidstaten van de EU, Andorra, Australië, Canada, IJsland, Liechtenstein, Monaco, Nieuw-Zeeland, Noorwegen, San Marino, Zwitserland, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en Vaticaanstad. Alle andere landen werden "niet-westerse landen" genoemd.

98 Zie voetnoot 85, punten 100-104.

Belangrijkste inzichten
– De bescherming van de richtlijn is van toepassing ongeacht de rechtsvorm waarin het werk wordt verricht. – Het toepassingsgebied van de richtlijn omvat personeelsleden die niet op permanente basis worden aangeworven, zoals stagiairs. – De richtlijn verbiedt indirecte associatieve discriminatie op grond van handicap.

5.1. Materieel en persoonlijk toepassingsgebied van de richtlijn

In verschillende uitspraken werd het toepassingsgebied van de richtlijn verduidelijkt.

Het Hof heeft[99] in de zaak Zetschek bevestigd dat de in de richtlijn genoemde gronden limitatief zijn en dat de richtlijn geen betrekking heeft op gevallen van vermeende discriminatie tussen beroepscategorieën[100].

In zaak TP (audiovisueel redacteur voor publieke televisieomroep) concludeerde het Hof dat de bescherming van de richtlijn van toepassing is **ongeacht de rechtsvorm waarin arbeid wordt verricht**[101]. De zaak betrof de op de seksuele geaardheid van een persoon gebaseerde weigering om met die persoon een overeenkomst te sluiten of te verlengen voor het verrichten van bepaalde prestaties. De vraag die moest worden beoordeeld, was of de situatie onder de door de richtlijn geboden bescherming viel dan wel of de activiteit als loutere levering van goederen of diensten moest worden beschouwd. Uit het arrest volgt dat het begrip "*voorwaarden voor de toegang tot arbeid in loondienst of als zelfstandige en tot een beroep*"[102] en het begrip "*werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden, met inbegrip van ontslag en beloning*"[103] **ruim moeten worden uitgelegd**, en betrekking hebben op (toegang tot) ***elke*** *vorm van arbeid in loondienst of als zelfstandige, ongeacht de rechtsvorm waarin die arbeid wordt verricht*. Bovendien concludeerde het Hof dat "*een onvrijwillige beëindiging van de arbeid van een zelfstandige (…) kan worden gelijkgesteld met het ontslag van een werknemer*".

In de zaak HK/Danmark en HK/Privat had het Hof reeds het ruime materiële toepassingsgebied van de richtlijn verduidelijkt, dat zich uitstrekt tot de statuten van een werknemersorganisatie wanneer in die statuten een leeftijdsgrens is vastgesteld voor de functie van voorzitter van die organisatie, **een gekozen functie** in die organisatie[104].

---

99 In overeenstemming met eerdere jurisprudentie van het Hof, bv. arrest van het Hof van Justitie van 21 mei 2015, SCMD (C-262/14, EU:C:2015:336).

100 Arrest van het Hof van Justitie van 17 oktober 2024, Zetschek (C-349/23, ECLI:EU:C:2024:889).

101 Arrest van het Hof van Justitie van 12 januari 2023, TP (audiovisueel redacteur voor publieke televisieomroep) (C-356/21, ECLI:EU:C:2023:9).

102 Artikel 3, lid 1, punt a), van de richtlijn voor gelijke behandeling in arbeid en beroep.

103 Artikel 3, lid 1, punt c), van de richtlijn voor gelijke behandeling in arbeid en beroep.

104 Arrest van het Hof van Justitie van 2 juni 2022, HK/Danmark en HK/Privat (C-587/20, ECLI:EU:C:2022:419).

De uitspraak in de zaak Ca Na Negreta[105] werpt licht op het begrip **ontslag**. De zaak had betrekking op nationale wetgeving op grond waarvan een werknemer kon worden ontslagen zodra hij formeel ongeschikt was verklaard om zijn functie te bekleden wegens het ontstaan van een handicap, zonder dat de werkgever voorafgaandelijk passende redelijke maatregelen moest nemen of de reeds genomen passende maatregelen moest handhaven. Het Hof oordeelde dat het feit dat de betrokken werknemer om erkenning van deze volledige blijvende ongeschiktheid had verzocht, niet betekende dat deze werknemer instemde met de beëindiging van zijn arbeidsovereenkomst, ook al was de werknemer ervan op de hoogte dat de werkgever op grond van een nationale regeling de arbeidsovereenkomst na een dergelijke erkenning kon beëindigen. Bijgevolg **moet een dergelijke beëindiging worden beschouwd als een "ontslag" in de zin van de richtlijn voor gelijke behandeling in arbeid en beroep**.

Een andere belangrijke uitspraak, in de zaak HR Rail, betrof het ontslag van een stagiair die wegens een handicap niet in staat was zijn taken uit te voeren. Het Hof heeft verduidelijkt dat **het toepassingsgebied van de richtlijn zich uitstrekt tot personeelsleden die niet op permanente basis worden aangeworven, zoals werknemers die een stage doorlopen** in het kader van hun aanwerving[106].

In de zaak Bervidi ging het Hof in op de situatie van een werknemer die zijn werkgever vroeg zijn arbeidstijd aan te passen **om voor een kind met een ernstige handicap te kunnen zorgen**. De werkgever stemde alleen in met een voorlopige maatregel, waarbij hij opmerkte dat het niet de werknemer was die een handicap had[107]. Hoewel in eerdere rechtspraak reeds was vastgesteld dat de richtlijn **directe** associatieve discriminatie verbiedt[108], heeft het Hof in de zaak Bervidi gepreciseerd dat het verbod van **indirecte** discriminatie op grond van handicap ook geldt voor een werknemer die in aanmerking moet komen voor redelijke aanpassingen.

5.2. Godsdienst en overtuiging — uiting van politieke, filosofische of religieuze overtuigingen op het werk

Met het wijzen van de uitspraken in de zaken Achbita[109] en Bougnaoui en ADDH[110] over het dragen van hoofddoeken op het werk heeft het Hof zijn rechtspraak over het dragen van tekens van politieke, levensbeschouwelijke of religieuze overtuiging op de werkplek verder uitgebreid. Het Hof blijft het recht van werkgevers erkennen om neutraliteitsregels te hebben die het dragen van alle tekens van religieuze, levensbeschouwelijke en politieke overtuiging op de werkplek verbieden, zolang aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan.

In de onderstaande uitspraken wordt verduidelijkt dat de **grond van "religie of overtuiging"** strikt beperkt is tot religieuze, levensbeschouwelijke of spirituele overtuigingen, waardoor deze wordt onderscheiden van het begrip *politieke of andere*

---

105 Arrest van het Hof van Justitie van 18 januari 2024, Ca Na Negreta (C-631/22, ECLI:EU:C:2024:53).

106 Arrest van het Hof van Justitie van 10 februari 2022, HR Rail (C-485/20, ECLI:EU:C:2022:85).

107 Arrest van het Hof van Justitie van 11 september 2025, Bervidi (C-38/24, ECLI:EU:C:2025:690).

108 Arrest van het Hof van Justitie van 17 juli 2008, Coleman (C-303/06, ECLI:EU:C:2008:415).

109 Arrest van het Hof van Justitie van 14 maart 2017, Achbita (C-157/15, ECLI:EU:C:2017:203).

110 Arrest van het Hof van Justitie van 14 maart 2017, Bougnaoui en ADDH (C-188/15, ECLI:EU:C:2017:204).

denkbeelden (zaak WABE[111]). In de uitspraken werd ook verduidelijkt dat hier geen politieke of vakbondsovertuigingen onder vallen, noch artistieke, sportieve, esthetische of andere overtuigingen of voorkeuren (zaak S.C.R.L.[112]).

In de zaak WABE verklaarde het Hof dat een verbod op elke zichtbare uiting van politieke, levensbeschouwelijke of religieuze overtuiging op de werkplek gerechtvaardigd kan zijn door de werkelijke behoefte van de werkgever om een neutrale opstelling naar klanten toe te hebben of om sociale conflicten te vermijden. Dit moet echter algemeen en ongedifferentieerd worden toegepast en beperkt blijven tot wat strikt noodzakelijk is. Het Hof heeft eraan herinnerd dat de specifieke context van elke lidstaat van belang is, aangezien de lidstaten "een beoordelingsmarge [hebben] in het kader van de noodzakelijke afstemming tussen de verschillende betrokken rechten en belangen, teneinde een juist evenwicht daartussen te verzekeren".

Dezelfde lijn werd gevolgd in de zaak S.C.R.L., waarin het Hof ook heeft geoordeeld dat een interne regel van een onderneming die het dragen van zichtbare tekens van politieke, levensbeschouwelijke of religieuze overtuiging op de werkplek verbiedt, geen directe discriminatie vormt "op grond van godsdienst of overtuiging", mits deze regel elke uiting van dergelijke overtuigingen zonder onderscheid omvat en alle werknemers van de onderneming op dezelfde wijze behandelt door hen op algemene en ongedifferentieerde wijze met name te verplichten zich neutraal te kleden, wat het dragen van dergelijke tekens uitsluit. Een verschil in behandeling kan geen indirecte discriminatie opleveren indien het objectief wordt gerechtvaardigd door een legitiem doel en de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn. **De loutere wens van een werkgever om een neutraliteitsbeleid te voeren — hoewel op zich een legitiem doel — volstaat als zodanig echter niet om een indirect op godsdienst of overtuiging gebaseerd verschil in behandeling objectief te rechtvaardigen**, aangezien een dergelijke rechtvaardiging alleen als objectief kan worden beschouwd indien er sprake is van een werkelijke behoefte van die werkgever, waarbij het aan hem staat om dit aan te tonen.

De zaak Gemeente Ans was de eerste zaak waarin de kwestie van religieuze neutraliteit **in de overheidssector met betrekking tot een backoffice-baan** aan de orde werd gesteld[113]. Het Hof heeft geoordeeld dat een beleid van strikte neutraliteit dat een overheidsinstantie aan haar werknemers oplegt, inderdaad kan worden geacht objectief gerechtvaardigd te zijn door een legitiem doel. Een dergelijke regel is niet discriminerend wanneer hij op algemene en niet-gedifferentieerde wijze wordt toegepast op alle personeelsleden van die overheidsdienst en beperkt is tot wat strikt noodzakelijk is, rekening houdend met de verschillende betrokken rechten en belangen. **Het feit dat de regel vooral vrouwen betrof, is niet onderzocht, aangezien het Hof de vraag niet-ontvankelijk heeft verklaard**.

---

111 Arrest van het Hof van Justitie van 15 juli 2021, WABE (gevoegde zaken C-804/18 en C-341/19, ECLI:EU:C:2021:594).

112 Arrest van het Hof van Justitie van 13 oktober 2022, S.C.R.L. (C-344/20, ECLI:EU:C:2022:774).

113 Arrest van het Hof van Justitie van 28 november 2023, OP/Gemeente Ans (C-148/22, ECLI:EU:C:2023:924).

In de zaak Katholische Schwangerschaftsberatung[114] oordeelde het Hof dat er een juist evenwicht moet worden gewaarborgd tussen, enerzijds, het belang van een werkgever waarvan de grondslag op godsdienst is gebaseerd dat erin bestaat dat zijn grondslag en recht op autonomie niet in twijfel worden getrokken en, anderzijds, het belang van werknemers dat erin bestaat dat zij niet worden gediscrimineerd op grond van godsdienst. Het Unierecht kent elke lidstaat een beoordelingsmarge toe om dit evenwicht te verzekeren.

In de meest recente zaak, Ministero della Difesa[115], heeft het Hof geoordeeld dat een officier, door te weigeren te voldoen aan de vaccinatieplicht voor militair personeel van het ministerie van Defensie, niet opkwam voor zijn eigen overtuigingen, maar de keuzes van de Italiaanse autoriteiten op het gebied van de volksgezondheid wilde betwisten. De redenen voor deze weigering vallen dus niet onder het begrip "overtuigingen", maar vormen standpunten, die niet worden geregeld door de richtlijn gelijke behandeling in arbeid en beroep.

5.3. Handicap en het begrip redelijke aanpassingen

Tijdens de raadplegingen voor het verslag hebben Equinet en maatschappelijke organisaties gewezen op moeilijkheden bij de uitvoering van de verplichting om te zorgen voor redelijke aanpassingen op de arbeidsmarkt. In dit verband heeft het Hof nuttige verduidelijkingen verstrekt.

In de zaak Komisia za zashtita ot diskriminatsia[116] heeft het Hof geoordeeld dat een **individuele beoordeling** moest plaatsvinden om te bepalen of een blind jurylid zijn werk kon verrichten nadat redelijke aanpassingsmaatregelen waren genomen.

In de zaak HR Rail[117] concludeerde het Hof dat een stagiair redelijke aanpassingen had moeten krijgen, bijvoorbeeld door te worden aangesteld **in een andere functie** waarvoor hij de vereiste **bekwaamheden en capaciteiten had en waarvoor hij beschikbaar was**, op voorwaarde dat deze maatregel voor de werkgever geen onevenredige belasting zou vormen. Dit werd bevestigd in de zaak Ca Na Negreta[118].

Het Hof gaf meer voorbeelden in de zaak Tartu Vangla, waarin een penitentiair beambte met gehoorverlies werd ontslagen op grond van een nationale regeling die het in dienst houden verbiedt van personen van wie het gehoorvermogen niet voldoet aan de minimumgehoordrempels. In deze zaak benadrukte het Hof dat maatregelen zouden moeten worden onderzocht zoals **het gebruik van een hoortoestel, de vrijstelling van bepaalde taken of de tewerkstelling in een functie waarvoor de drempelwaarden niet hoeven te worden bereikt**.

Belangrijk is dat in deze arresten van het Hof steeds vaker wordt verwezen naar het Handvest van de grondrechten en het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de

---

[114] Arrest van het Hof van Justitie van 17 maart 2026, Katholische Schwangerschaftsberatung (C-258/24, ECLI:EU:C:2026:211).

[115] Arrest van het Hof van Justitie van 18 juni 2026, Ministero della Difesa (C-522/24, ECLI:EU:C:2026:498).

[116] Arrest van het Hof van Justitie van 21 oktober 2021, Komisia za zashtita ot diskriminatsia (C-824/19, ECLI:EU:C:2021:862).

[117] Arrest van het Hof van Justitie van 10 februari 2022, HR Rail (C-485/20, ECLI:EU:C:2022:85).

[118] Arrest van het Hof van Justitie van 18 januari 2024, Ca Na Negreta (C-631/22, ECLI:EU:C:2024:53).

rechten van personen met een handicap[119]. Dit bevestigt dat de bepalingen van de richtlijn zoveel mogelijk in overeenstemming met dat verdrag moeten worden uitgelegd[120].

5.4. Leeftijd

Nog altijd vormen leeftijdsgerelateerde verschillen in behandeling de aanleiding voor de meeste uitspraken van het Hof over de richtlijn. In een aantal nationale wetten zijn leeftijdsgrenzen vastgesteld voor de toegang tot bepaalde beroepen. In deze gevallen is de belangrijkste vraag of de leeftijdsgrens kan worden gerechtvaardigd op grond van artikel 6 van de richtlijn (rechtvaardiging van verschillen in behandeling op grond van leeftijd) als een evenredige maatregel om een legitieme doelstelling op het gebied van werkgelegenheid of arbeidsmarkt te verwezenlijken[121].

In de zaak Ministero della Giustizia heeft het Hof een nationale wet onderzocht waarin de **leeftijdsgrens van vijftig jaar voor de toegang tot het beroep van notaris**[122] is vastgesteld, waarbij het de samenhang van de betrokken nationale wetgeving nauwgezet heeft geanalyseerd.

Een ander voorbeeld in de zaak Ministero dell'Interno betrof een nationale regeling waarbij **dertig jaar wordt vastgesteld als leeftijdsgrens voor de indienstneming van politiecommissarissen**[123]. Het Hof benadrukte dat een dergelijke regeling niet in overeenstemming zou zijn met de richtlijn indien de daadwerkelijk door deze politiecommissarissen uitgeoefende taken geen bijzondere fysieke capaciteiten vereisen. Indien bijzondere fysieke capaciteiten vereist zijn, zou de leeftijdsgrens moeten worden gecontroleerd op het mogelijk onevenredige karakter ervan; in het onderhavige geval zou het uitvoeren van een fysieke eliminatietest in het kader van het vergelijkend onderzoek voor indienstneming een passende en minder beperkende maatregel kunnen vormen.

Met betrekking tot een andere leeftijdsgerelateerde kwestie heeft het Hof een nationale regeling onderzocht waarbij werknemers in de publieke sector die voldoen aan de voorwaarden om een volledig ouderdomspensioen te ontvangen, in een **"arbeidsreserve"** worden geplaatst totdat hun arbeidsovereenkomst wordt beëindigd. Dit had negatieve economische gevolgen (bv. vermindering van hun bezoldiging, het einde van hun eventuele loopbaanontwikkeling, de afschaffing van hun ontslagvergoeding) voor de betrokken werknemers[124]. Het Hof oordeelde dat de richtlijn zich niet verzet tegen een dergelijke nationale regeling indien aan de voorwaarden van artikel 6 is voldaan. He Hof wees op de **context van de acute**

---

119 Goedgekeurd namens de Europese Gemeenschap bij Besluit 2010/48/EG van de Raad van 26 november 2009.

120 Arrest van het Hof van Justitie van 18 januari 2024, Ca Na Negreta (C-631/22, ECLI:EU:C:2024:53, punt 41).

121 Arrest van het Hof van Justitie van 17 oktober 2024, Anwaltsnotarin (C-408/23, ECLI:EU:C:2024:901), betreffende een maximumleeftijd van 60 jaar voor de eerste benoeming tot advocaat-notaris.

122 Arrest van het Hof van Justitie van 3 juni 2021, Ministero della Giustizia (C-914/19, ECLI:EU:C:2021:430).

123 Arrest van het Hof van Justitie van 17 november 2022, Ministero dell'Interno (C-304/21, ECLI:EU:C:2022:897).

124 Arrest van het Hof van Justitie van 15 april 2021, Olympiako Athlitiko Kentro Athinon (C-511/19, ECLI:EU:C:2021:274).

economische crisis en de doelstellingen om de werkgelegenheid in stand te houden en de leeftijdsstructuur van de beroepsbeoefenaren in evenwicht te brengen.

Tot slot moest het Hof in de zaak AP Assistenzprofis een afweging maken tussen tegengestelde belangen op grond van leeftijd en handicap[125]. Een 28-jarige persoon met een handicap, die op zoek was naar een persoonlijke assistent om haar te helpen op alle gebieden van het dagelijks leven, beperkte de selectie tot kandidaten tussen 18 en 30 jaar oud. Het Hof oordeelde dat op grond van een nationale regeling rekening kon worden gehouden met de individuele wensen van personen met een handicap indien een dergelijke maatregel noodzakelijk was voor de bescherming van hun rechten en vrijheden. Het heeft erop gewezen dat het vereiste inzake leeftijdscategorie de eerbiediging van het zelfbeschikkingsrecht van de persoon met een handicap kon bevorderen en dat redelijkerwijs kan worden verwacht dat een persoonlijke assistent van dezelfde leeftijdsgroep als de persoon met een handicap gemakkelijker in de persoonlijke en sociale omgeving van die persoon zou passen.

5.5. Seksuele geaardheid

In de bovengenoemde zaak TP (Audiovisueel redacteur voor publieke televisieomroep) (zie 5.1) oordeelde het Hof dat de contractvrijheid in een democratische samenleving niet absoluut is, maar in relatie tot haar maatschappelijke functie moet worden beschouwd[126]. In dit verband zou het aanvaarden van het feit dat een partij op grond van de contractvrijheid kan weigeren een overeenkomst met een persoon te sluiten op grond van diens seksuele geaardheid, de richtlijn haar nuttig effect ontnemen.

6. TOEPASSING VAN DE RICHTLIJNEN IN REACTIE OP STRUCTURELE DISCRIMINATIE

Ongelijkheden zijn niet alleen de som van individuele ervaringen van minachting of belemmeringen, zoals die bij het zoeken naar huisvesting, het zoeken naar een baan, op de werkplek of bij de toegang tot onderwijs.

Zo wordt in de antiracismestrategie 2026-2030 opgemerkt dat levenslange ervaringen met racisme zich opstapelen en structurele belemmeringen vormen (“structureel racisme”). Dit kan leiden tot structurele discriminatie. De gevolgen van structurele belemmeringen kunnen schadelijker zijn dan geïsoleerde gevallen van discriminatie, aangezien hiermee de toegang tot gelijke kansen wordt ontzegd en deze vorm van racisme generatieslang kan voortduren[127].

In hun antwoorden aan de Commissie waren bijna alle ondervraagde organen voor gelijke behandeling en alle maatschappelijke organisaties van mening dat structurele

---

[125] Arrest van het Hof van Justitie van 7 december 2023, AP Assistenzprofis (C-518/22, ECLI:EU:C:2023:956).

[126] Ook in overeenstemming met onder meer het arrest van het Hof van Justitie van 22 januari 2013, Sky Österreich (C-283/11, ECLI:EU:C:2013:28).

[127] De structurele ongelijkheden in het onderwijs illustreren het probleem duidelijk. Mensen met een raciale of etnische minderheidsachtergrond lopen een groter risico op segregatie op school en verlaten school vaker vroegtijdig. Slechts 32 % van de Roma of Travellers die aan de FRA-enquête deelnamen, had ten minste hoger secundair onderwijs behaald, tegenover 84 % van de algemene bevolking in de EU in 2024. Zie FRA, Rights of Roma and Travellers in 13 European countries – Perspectives from the Roma survey 2024, blz. 42.

discriminatie nog niet naar behoren werd begrepen en aangepakt door overheidsinstanties, de particuliere sector of de bredere samenleving.

Organen voor gelijke behandeling en maatschappelijke organisaties meldden dat structurele discriminatie vooral mensen met een raciale of etnische minderheidsachtergrond en personen met een handicap treft. Dit komt het duidelijkst tot uiting in werkgelegenheid, onderwijs, gezondheidszorg en toegang tot goederen en diensten. Zoals hieronder wordt aangetoond, maken sommige rechtsinstrumenten van de richtlijnen het mogelijk structurele discriminatie aan te pakken.

Belangrijkste inzichten

– De belangrijkste rechtsinstrumenten om structurele discriminatie aan te pakken (bv. positieve actie en het verbod op indirecte discriminatie) staan ter beschikking van de lidstaten op grond van de bestaande wetgeving.

– De meeste lidstaten voorzien in ten minste één vorm van collectief verhaal. Het is echter een van de minst uitgevoerde maatregelen voor de handhaving van de EU-wetgeving inzake non-discriminatie.

6.1. Rol van het verbod op "indirecte discriminatie" bij de bestrijding van structurele discriminatie

Het bestaande EU-rechtskader biedt rechtsinstrumenten waarmee structurele discriminatie kan worden aangepakt, ook al wordt de term niet expliciet in de richtlijnen gebruikt. Beide richtlijnen verbieden met name indirecte discriminatie.

Van indirecte discriminatie is sprake wanneer een ogenschijnlijk neutrale bepaling, maatstaf of handelwijze bepaalde beschermde personen in vergelijking met andere personen bijzonder benadeelt[128].

Momenteel wordt in de wetgeving van de lidstaten niet expliciet de term "structurele discriminatie" gebruikt. Het is belangrijk op te merken dat meer dan een derde van de lidstaten dit als een van de belangrijkste problemen bij de aanpak van deze kwestie beschouwt. Dit wordt bevestigd door respondenten van organen voor gelijke behandeling en maatschappelijke organisaties.

Tegelijkertijd erkennen de meeste lidstaten dat het verbieden van indirecte discriminatie en het ondernemen van positieve actie (zie 3.7) kunnen helpen bij het aanpakken van structurele discriminatie.

[128] Zie artikel 2, lid 2, punt b), van de richtlijn inzake gelijke behandeling ongeacht ras of etnische afstamming, en artikel 2, lid 2, punt b), van de richtlijn voor gelijke behandeling in arbeid en beroep.

Tekstvak 5. Voorbeelden van gevallen van structurele discriminatie in de lidstaten

– In 2023 ging een uitspraak van het hooggerechtshof van de Slowaakse Republiek in op de kwestie van de systemische segregatie van Romakinderen in het onderwijsstelsel. Hoewel het Hof geen expliciete melding maakte van structurele discriminatie, erkende het de cumulatieve nadelen waarmee Romakinderen worden geconfronteerd en onderschreef het de noodzaak van proactieve maatregelen[129].

– In 2022 heeft het Tsjechisch hooggerechtshof uitspraak gedaan over de kwestie van segregatie. Het veroordeelde segregatie als een praktijk die niet kan worden gerechtvaardigd, omdat ze inherent indruist tegen de menselijke waardigheid[130].

6.2. Andere rechtsinstrumenten om structurele belemmeringen aan te pakken

Behalve positieve actie en het verbod op indirecte discriminatie hebben organen voor gelijke behandeling en lidstaten actio popularis[131] en gelijkheidsverplichtingen[132] aangemerkt als doeltreffende juridische instrumenten om structurele discriminatie aan te pakken.

Actio popularis en het instellen van vorderingen namens een groep[133] zijn twee vormen van collectief verhaal. Ze verminderen de afhankelijkheid van individuele vormen van verhaal en pakken de structurele aard van discriminatie aan[134].

De richtlijnen verplichten de lidstaten niet om slachtoffers van discriminatie collectief verhaal te bieden[135]. Momenteel voorzien twintig lidstaten in hun wetgeving in een van de twee vormen van collectief verhaal in discriminatiezaken.

Desalniettemin zijn groepsvorderingen soms beperkt tot bepaalde rechtsgebieden, vereisen ze mogelijk aansluiting bij een specifieke organisatie of sluiten ze acties van verenigingen of vakbonden uit[136]. Hoewel *actio popularis* is opgenomen in het

129 Hooggerechtshof van de Slowaakse Republiek, 6Cdo/14/2023.

130 Hooggerechtshof van de Tsjechische Republiek, arrest van 5 mei 2022, 25 Cdo 473/2021 (ECLI:CZ:NS:2022:25.CDO.473.2021.1).

131 Wanneer een organisatie voor eigen rekening in het algemeen belang handelt zonder dat een specifiek slachtoffer wordt ondersteund of vertegenwoordigd. Zie voetnoot 27, blz. 126.

132 Gelijkheidsverplichtingen omvatten maatregelen ter voorkoming van discriminatie, institutionele verplichtingen ter bevordering van gelijkheid en mainstreamingvereisten voor openbare en particuliere autoriteiten. Zie Equinet, Crowley, N. (2016), "Making Europe more equal: A legal duty?", blz. 9, Making Europe more Equal: A Legal Duty?.

133 Wanneer eisers handelen namens een niet nader omschreven groep eisers of namens meerdere geïdentificeerde eisers die meerdere vorderingen indienen. Zie voetnoot 27, blz. 126.

134 Equinet, Tudisco, V. en Lantschner, E. (2022), "Preventing and Reacting to Discrimination through Sanctions and Remedies", blz. 24, Preventing and Reacting to Discrimination through Sanctions and Remedies – Equinet.

135 Zie artikel 7 van de richtlijn inzake gelijke behandeling ongeacht ras of etnische afstamming, en artikel 9 van de richtlijn voor gelijke behandeling in arbeid en beroep.

136 In Zweden staat de wetgeving bijvoorbeeld geen collectieve acties op het gebied van het arbeidsrecht toe. In Roemenië zijn groepsvorderingen niet beschikbaar voor verenigingen, organisaties of vakbonden. Zie voetnoot 27, blz. 126.

rechtsstelsel van 14 lidstaten, zijn er minstens vijf lidstaten die het kader niet of zeer weinig gebruiken in de praktijk[137]. Bijgevolg wordt het potentieel van collectieve verhaalsmaatregelen voor de bestrijding van discriminatie nog niet ten volle benut.

Tegen deze achtergrond verplichten de nieuwe normen voor organen voor gelijke behandeling de lidstaten om organen voor gelijke behandeling het recht te geven op te treden in gerechtelijke procedures[138]. Een van de manieren waarop de lidstaten aan deze verplichting kunnen voldoen, is door organen voor gelijke behandeling in staat te stellen te handelen ter ondersteuning van of namens meerdere slachtoffers of in eigen naam een gerechtelijke procedure aanhangig te maken om het algemeen belang te verdedigen.

Naast collectieve actie noemden de onderzochte organen voor gelijke behandeling ook taken op het gebied van gelijkheid in de publieke sector als een ander instrument. Gelijkheidsverplichtingen zijn beschikbaar in 23 lidstaten, maar missen vaak zinvolle uitvoeringsmechanismen, verantwoordingsplicht en handhavingsmogelijkheden en zijn vaak onbekend bij overheidsdiensten. De 13 lidstaten die melding maakten van problemen bij de uitvoering van de gelijkheidsverplichtingen, waren het grotendeels eens met die conclusies.

Conclusies

De lidstaten moeten:

– de handhaving van de richtlijnen blijven versterken, ook in gevallen van structurele discriminatie.

De lidstaten zouden:

– het gebruik van collectief verhaal in discriminatiezaken moeten vereenvoudigen.

7. TOEPASSING VAN DE RICHTLIJNEN IN REACTIE OP ALGORITMISCHE DISCRIMINATIE

Digitalisering maakt de situatie van gemeenschappen die aan structurele ongelijkheden worden blootgesteld, nog gecompliceerder.

Mensen bepalen de doelstellingen van geautomatiseerde systemen, waaronder algoritmen en AI-systemen, volgens welke deze systemen gegevens gebruiken die tijdens de werking zijn verzameld uit menselijke of machinebronnen. Als gevolg daarvan kunnen algoritmen en AI-systemen menselijke vooroordelen, stereotypen, normen en praktijken bevatten tijdens de programmering, gegevensverwerking en wanneer mensen met de toepassingen interageren[139]. Het is gebleken dat dit soms leidt tot problemen die negatieve gevolgen hebben voor mensen op de gronden en de gebieden die worden beschermd door het non-discriminatierecht.

[137] Zie voetnoot 33, blz. 32.

[138] Zie artikel 10, lid 3, van Richtlijn (EU) 2024/1499 van de Raad.

[139] Bartoletti, I., Xenidis, R., *Study on the impact of artificial intelligence systems, their potential for promoting equality, including gender equality, and the risks they may cause in relation to non-discrimination*, Raad van Europa, 2023, blz. 15.

Zo leidde de ondervertegenwoordiging van mensen met een bepaalde raciale of etnische minderheidsachtergrond tot situaties waarin fotocabines mensen met een donkere huidskleur niet herkenden bij het maken van biometrische foto's[140]. Elders bevalen AI- of geautomatiseerde systemen acties aan die bepaalde groepen mensen onevenredig zwaar troffen op basis van proxy's[141] voor beschermde kenmerken. Postcodes kunnen bijvoorbeeld worden gebruikt als proxy voor ras of etnische afstamming of seksuele geaardheid, en voornamen kunnen worden gebruikt als proxy voor leeftijd[142].

De richtlijn inzake gelijke behandeling ongeacht ras of etnische afstamming en de richtlijn voor gelijke behandeling in arbeid en beroep vormen een algemeen kader voor de bestrijding van discriminatie. Dit geldt ongeacht de manier waarop het wordt uitgevoerd. Zoals hieronder wordt aangetoond, zijn de richtlijnen van toepassing op situaties waarin discriminatie voortvloeit uit het gebruik van geautomatiseerde en AI-systemen (algoritmische discriminatie).

Algoritme- en AI-ondersteunde beslissingen worden op grote schaal en snel genomen, terwijl potentiële vooroordelen en bronnen van ongunstige resultaten voor beschermde groepen moeilijk te identificeren kunnen zijn. In hun antwoorden aan de Commissie waren bijna alle ondervraagde organen voor gelijke behandeling en alle maatschappelijke organisaties van mening dat algoritmische discriminatie nog niet naar behoren werd begrepen en aangepakt door overheidsinstanties, de particuliere sector of de bredere samenleving.

Organen voor gelijke behandeling en maatschappelijke organisaties meldden dat mensen met een raciale of etnische minderheidsachtergrond en personen met een handicap de belangrijkste slachtoffers zijn van algoritmische discriminatie, die zich het duidelijkst manifesteert op het gebied van werkgelegenheid, onderwijs, gezondheidszorg en toegang tot goederen en diensten.

In de volgende paragrafen worden de belangrijkste concepten en beschermingen in het kader van de EU-wetgeving inzake non-discriminatie beschreven die relevant zijn voor de aanpak van algoritmische discriminatie. Daarnaast worden in het verslag andere instrumenten onderzocht die zijn ontworpen om potentieel discriminerende effecten van algoritmen en AI-systemen te voorkomen en te beperken. Het bevat ook het toepasselijke rechtskader en de toepasselijke praktijken in de lidstaten, samen met vastgestelde goede praktijken.

---

140 Zie Wulf J., *Automated Decision-Making Systems and Discrimination – Understanding causes, recognizing cases, supporting those affected*, AlgorithmWatch, 2022, blz. 8.

141 "Proxy" verwijst naar een kenmerk dat gecorreleerd is met een beschermd kenmerk waarvan het gebruik in een besluitvormingsprocedure kan leiden tot indirecte discriminatie. Zie Datta, A., Fredrikson, M., Ko, G., Mardziel, P. en Sen, S., "Proxy Non-Discrimination in Data-Driven Systems", https://doi.org/10.48550/arXiv.1707.08120.

142 Zie voetnoot 139.

Belangrijkste inzichten

– De meeste lidstaten hebben minimale praktische ervaring met de toepassing van het non-discriminatierecht op gevallen van algoritmische discriminatie.

– Krachtens de richtlijnen inzake organen voor gelijke behandeling moeten organen voor gelijke behandeling over gekwalificeerd personeel en passende technische middelen beschikken om AI en geautomatiseerde systemen te gebruiken en ervoor te zorgen dat zij aan de non-discriminatievoorschriften voldoen.

7.1. Rechtskader

De richtlijn inzake gelijke behandeling ongeacht ras of etnische afstamming en de richtlijn voor gelijke behandeling in arbeid en beroep zijn beide van toepassing op discriminatie die voortvloeit uit het gebruik van AI binnen hun respectieve personele en materiële toepassingsgebied.

Het verbod op directe discriminatie verhindert dat beschermde kenmerken door algoritmen worden gebruikt om personen te behandelen op een manier die in vergelijkbare situaties minder gunstige resultaten oplevert. Het verbod op indirecte discriminatie pakt de nadelige gevolgen aan van praktijken die neutraal kunnen lijken, zoals het gebruik van proxy's voor beschermde kenmerken.

Voorts moeten de lidstaten passende verhaalmechanismen instellen[143]. Zij zijn verplicht ervoor te zorgen dat verenigingen en organisaties slachtoffers van discriminatie kunnen ondersteunen of namens hen kunnen optreden. Deze gespecialiseerde ondersteuning kan van vitaal belang zijn bij het zoeken naar oplossingen in een zeer complexe, technische, algoritmische omgeving. Bovendien maakt het beginsel van de verschuiving van de bewijslast het gemakkelijker om problemen bij het verkrijgen van bewijs te ondervangen.

Door ervoor te zorgen dat mogelijke schendingen kunnen worden aangepakt, draagt de EU-wetgeving inzake non-discriminatie bij tot de ontwikkeling van betrouwbare AI-systemen.

AI-ecosystemen moeten er ook voor zorgen dat zij beschikken over hoogwaardige datasets en dat de systemen voldoende transparant, toegankelijk en verklaarbaar zijn voor iedereen, met inbegrip van personen met een handicap, en dat er een duidelijke verantwoording is voor de manier waarop zij functioneren. Dit is belangrijk gedurende de hele levenscyclus van AI of geautomatiseerde systemen, van ontwikkeling tot uitrol.

Om dit te bereiken, heeft de EU in juli 2024 Verordening (EU) 2024/1689 (de verordening artificiële intelligentie)[144] vastgesteld. De AI-verordening is met ingang van 2 augustus 2026 van toepassing[145]. Sommige bepalingen zijn echter al sinds

[143] Zie artikel 7 van de richtlijn inzake gelijke behandeling ongeacht ras of etnische afstamming, en artikel 9 van de richtlijn voor gelijke behandeling in arbeid en beroep.

[144] PB L, 2024/1689, 12.7.2024, ELI: https://data.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj.

[145] Voor systemen die geïntegreerd zijn in producten als liften en speelgoed, zullen de regels met ingang van 2 augustus 2028 van toepassing zijn.

2 februari 2025 of 2 augustus 2025 van toepassing. Er zijn ook hoofdstukken die juist later van toepassing worden, naar aanleiding van wijzigingen uit de digitale omnibus inzake AI. Dit is het geval voor regels met betrekking tot AI-systemen met een hoog risico[146]. De AI-verordening is van toepassing in samenhang met de non-discriminatiewetgeving.

De AI-verordening heeft tot doel innovatie en betrouwbare AI in de EU te bevorderen en tegelijkertijd de risico's aan te pakken die voortvloeien uit het in de handel brengen, in gebruik stellen en gebruik van AI-systemen voor de gezondheid, veiligheid en grondrechten, waaronder het recht op non-discriminatie, de democratie en de rechtsstaat. Hiertoe wordt een risicogebaseerde aanpak gevolgd, waarbij AI-systemen worden ingedeeld op basis van het risiconiveau dat zij vormen voor de gezondheid, de veiligheid en de grondrechten. De verordening legt evenredige verplichtingen en vereisten op, afhankelijk van de classificatie van het AI-systeem.

In de AI-verordening worden systemen aangemerkt als systemen met minimale, beperkte, hoge of onaanvaardbare risico's.

Bepaalde AI-praktijken, zoals schadelijke manipulatie, sociale scoring en biometrische identificatie op afstand in real time in openbare ruimten met het oog op rechtshandhaving zijn verboden, omdat zij niet in overeenstemming zijn met de waarden van de EU[147].

AI-systemen met een hoog risico moeten aan strikte verplichtingen voldoen voordat zij in de handel worden gebracht of in gebruik worden genomen. Dergelijke systemen met een hoog risico omvatten systemen die bedoeld zijn om bijvoorbeeld te worden gebruikt als veiligheidscomponenten in kritieke infrastructuur, voor biometrie of voor het bepalen van de toelating tot onderwijsinstellingen[148]. Dergelijke systemen moeten voldoen aan verplichtingen inzake onder meer robuust risicobeheer, gegevens van hoge kwaliteit, opsporen en beperken van vertekeningen, transparantie en menselijk toezicht[149].

Systemen met een beperkt risico die transparantie rond het gebruik van AI vereisen en moeten voldoen aan bepaalde transparantieverplichtingen[150]. Dergelijke systemen omvatten chatbots of deepfakes. De AI-verordening voert geen regels in voor systemen met minimaal of geen risico, zoals spamfilters.

De Commissie ondersteunt en faciliteert de doeltreffende uitvoering van de AI-verordening, onder meer door het vaststellen van richtsnoeren en andere ondersteunende instrumenten, en coördinatie binnen de AI-board met nationale autoriteiten.

---

146 De regels voor systemen die onder bijlage III bij de AI-verordening vallen, zijn met ingang van 2 december 2027 van toepassing, en die voor AI-systemen die onder bijlage I bij de AI-verordening vallen met ingang van 2 augustus 2028.

147 Zie artikel 5 van de AI-verordening.

148 Zie artikel 6 van de AI-verordening.

149 Zie de artikelen 8 tot en met 15 van de AI-verordening.

150 Zie artikel 50 van de AI-verordening.

7.2. Uitdagingen bij de toepassing van de richtlijnen in gevallen van algoritmische discriminatie

Er zijn enkele uitdagingen bij de toepassing van de richtlijnen in gevallen van algoritmische discriminatie.

Ten eerste is de toepassing van de bepalingen van de richtlijnen in gevallen van algoritmische discriminatie complex. In virtuele omgevingen kan het soms voorkomen dat personen niet eens overwegen om hun rechten uit te oefenen en discriminatie te melden. Dit komt omdat personen in een sterk gerichte en gepersonaliseerde algoritmische omgeving mogelijk niet beseffen dat zij worden gediscrimineerd[151].

Ten tweede kan het moeilijk zijn om vast te stellen of algoritmische discriminatie directe of indirecte discriminatie is[152].

Tot slot worden de uitdagingen bij de toepassing van de richtlijnen in gevallen van algoritmische discriminatie nog vergroot door het feit dat de meeste lidstaten over minimale praktische ervaring en beperkte wetgeving op dit gebied beschikken. In antwoord op de vragenlijst van de Commissie verklaarden de lidstaten dat er bijna geen praktische ervaring is met het organiseren van technische tests van algoritmische systemen op vooroordelen en/of discriminatie. Soms is dit zelfs niet mogelijk. Bijgevolg is er minimale praktische ervaring met het toepassen van de nationale wetgeving tot omzetting van de richtlijnen in gevallen van algoritmische discriminatie.

Zoals hierboven uiteengezet, waren respondenten van organen voor gelijke behandeling en maatschappelijke organisaties ook grotendeels van mening dat algoritmische discriminatie nog niet voldoende werd erkend door overheidsdiensten, de particuliere sector of de samenleving. De organen voor gelijke behandeling stelden dat dit voornamelijk te wijten is aan een gebrek aan bewustmakingsinitiatieven, de nieuwheid van het fenomeen zelf, onvoldoende kennis en digitale geletterdheid, en beperkingen in bestaande handhavingsmechanismen.

Tegelijkertijd hebben maatschappelijke organisaties gewezen op de beperkingen van het publieke debat over deze kwestie, dat meer gericht is op de voordelen dan op de risico's. Voorts hebben zij hun bezorgdheid geuit over het gebruik van algoritmische systemen op gebieden als migratie, rechtshandhaving en welzijn[153].

---

[151] In dit verband schrijft artikel 26, lid 11, van de AI-verordening voor dat degenen die AI-systemen met een hoog risico inzetten, die beslissingen met betrekking tot natuurlijke personen nemen of helpen nemen, die personen ervan in kennis moeten stellen dat een dergelijk systeem op hen wordt toegepast. Daarnaast verleent artikel 86 van de AI-verordening personen het recht op duidelijke en inhoudelijke uitleg bij de rol van het AI-systeem in de besluitvormingsprocedure en de voornaamste elementen van het genomen besluit.

[152] Zie voor meer details Hacker, P. (2018), "Teaching fairness to artificial intelligence – Existing and novel strategies against algorithmic decision-making under EU law" *Common Market Law Review*, deel 55, nummer 4, 2018, blz. 1143 en 1151.

[153] Het toepassingsgebied van de richtlijn inzake gelijke behandeling ongeacht ras of etnische afstamming en de richtlijn voor gelijke behandeling in arbeid en beroep strekt zich niet uit tot migratie en rechtshandhaving, terwijl ook welzijn buiten het toepassingsgebied van de richtlijn voor gelijke behandeling in arbeid en beroep valt. De AI-verordening classificeert bepaalde AI-systemen die bedoeld

7.3. Bestrijding van algoritmische discriminatie in de lidstaten

Van alle lidstaten verwees alleen Nederland naar gevallen van algoritmische discriminatie die door een rechtbank[154] of een orgaan voor gelijke behandeling[155] waren behandeld. Slechts één lidstaat (Oostenrijk) heeft gunstige regels voor slachtoffers om algoritmische discriminatie aan te tonen of de technische lasten te verlichten.

In 2025 steunde de EU de goedkeuring van de ontwerpaanbeveling van de Raad van Europa inzake gelijkheid en artificiële intelligentie[156]. De aanbeveling[157] heeft tot doel ervoor te zorgen dat AI-systemen gelijkheid bevorderen, met inbegrip van gendergelijkheid, en discriminatie niet versterken. De aanbeveling is in overeenstemming met de AI-verordening en zal worden uitgevoerd door middel van maatregelen en waarborgen die van toepassing zijn op AI-systemen volgens de risicogebaseerde aanpak.

Tekstvak 6. Richtsnoeren voor het waarborgen van non-discriminatie bij de ontwikkeling en toepassing van een AI-systeem

In opdracht van het Nederlandse ministerie van Binnenlandse Zaken hebben experts richtlijnen opgesteld voor systeembouwers, data-analisten en AI-experts om te zorgen voor non-discriminatie bij het ontwikkelen en toepassen van een AI-systeem. In de richtsnoeren van 2022 wordt uitgelegd welke vragen en principes leidend zijn bij het ontwikkelen en implementeren van een AI-systeem met het oog op het discriminatieverbod, vanuit zowel juridisch, technisch als organisatorisch perspectief[158].

In de zich steeds verder uitbreidende digitale wereld spelen samenwerking tussen autoriteiten en dialoog met partners die de belangen vertegenwoordigen van groepen die het risico lopen te worden gediscrimineerd, een belangrijke rol. De richtlijnen inzake organen voor gelijke behandeling verplichten de lidstaten ervoor te zorgen dat organen voor gelijke behandeling over passende mechanismen beschikken om, in het kader van hun respectieve bevoegdheidsgebieden, samen te werken met andere

zijn voor gebruik op het gebied van migratie, rechtshandhaving, essentiële particuliere en publieke diensten en uitkeringen, en sommige andere gevoelige gebieden als systemen met een hoog risico. Aanbieders en exploitanten van deze AI-systemen met een hoog risico moeten voldoen aan de verplichtingen van de AI-verordening, zoals beschreven in punt 7.1 van dit verslag.

154 Rechtbank Overijssel, 29 oktober 2024 (ECLI:NL:RBOVE:2024:5627).

155 College voor de Rechten van de Mens, Vooronderzoek naar de vermeende discriminerende effecten van de werkwijzen van de Belastingdienst/Toeslagen | College voor de Rechten van de Mens.

156 Besluit (EU) 2025/2350 van de Raad van 13 november 2025 betreffende het namens de Europese Unie in het Comité van Ministers van de Raad van Europa in te nemen standpunt over de ontwerpaanbeveling inzake gelijkheid en artificiële intelligentie (PB L, 2025/2350, 17.11.2025, ELI: https://data.europa.eu/eli/dec/2025/2350/oj).

(157) Recommendation of the Committee of Ministers to Member States on equality and artificial intelligence (Adopted by the Committee of Ministers on 4 March 2026 at the 1552nd meeting of the Ministers' Deputies), CM/Rec(2026)1, 4.3.2026, https://search.coe.int/cm?i=09125948802acd7f.

(158) Ministerie van Binnenlandse Zaken van Nederland, “Richtsnoeren voor non-discriminatie by design”, Handreiking non-discriminatie Artificial Intelligence (AI) | Rapport | Rijksoverheid.nl.

organen voor gelijke behandeling binnen dezelfde lidstaat en met relevante publieke en private entiteiten, ook over de grenzen heen([159]).

Voorts wordt in de richtlijnen inzake organen voor gelijke behandeling benadrukt dat organen voor gelijke behandeling over gekwalificeerd personeel en passende technische middelen moeten beschikken om AI voor hun werkzaamheden te gebruiken en om te beoordelen of geautomatiseerde systemen voldoen aan de richtlijn inzake gelijke behandeling ongeacht ras of etnische afstamming en de richtlijn voor gelijke behandeling in arbeid en beroep[160].

Op grond van artikel 77 van de AI-verordening zijn de organen die verantwoordelijk zijn voor het toezicht op of de handhaving van verplichtingen uit hoofde van het EU-recht ter bescherming van de grondrechten en de markttoezichtautoriteiten verplicht om nauw samen te werken en elkaar bijstand te verlenen.

De lidstaten moeten deze organen voor de bescherming van de grondrechten aanwijzen[161], die bevoegd zijn om krachtens de verordening opgestelde of bijgehouden informatie en documentatie aan te vragen en in te zien wanneer dit nodig is voor het uitoefenen van de bevoegdheden onder hun mandaat. Indien die documentatie ontoereikend is om vast te stellen of sprake is geweest van een inbreuk, kunnen ze een met redenen omkleed verzoek bij de markttoezichtautoriteit indienen om het AI-systeem met een hoog risico met technische middelen te mogen testen[162].

De AI-verordening legt markttoezichtautoriteiten ook bepaalde samenwerkingsverplichtingen op wanneer het gebruik van AI-systemen met een hoog risico risico's inhoudt voor de grondrechten, waaronder het recht op non-discriminatie. Zij moeten met name de relevante nationale autoriteiten voor de bescherming van de grondrechten informeren, raadplegen en volledig met hen samenwerken[163].

Deze regels moeten nog worden uitgevoerd. Ten tijde van de raadpleging voelde bijna geen van de ondervraagde organen voor gelijke behandeling zich toegerust om bij hun werkzaamheden gebruik te maken van geautomatiseerde of AI-systemen of om deze te beoordelen op naleving van de non-discriminatieregels[164]. Gebrek aan ervaring, gespecialiseerd personeel en technische middelen werden genoemd als de belangrijkste redenen.

---

159 Zie artikel 14 van Richtlijn (EU) 2024/1499 van de Raad.

160 Overweging 22 van Richtlijn (EU) 2024/1499 van de Raad.

161 Tot dusver hebben 21 lidstaten sommige of al hun organen voor gelijke behandeling aangemeld als autoriteiten voor de bescherming van de grondrechten met bijzondere bevoegdheden uit hoofde van de AI-verordening.

162 Zie artikel 77, lid 3, van de AI-verordening.

163 Zie artikel 79, lid 2, en artikel 82, lid 1, van de AI-verordening.

164 De belangrijkste uitzondering is Finland. Samen met België en Portugal maakt Finland deel uit van een project voor capaciteitsopbouw in het kader van het instrument voor technische ondersteuning.

Tekstvak 7. Organen voor gelijke behandeling die gelijkheid en non-discriminatie waarborgen met betrekking tot het gebruik van AI in overheidsdiensten[165]

In het kader van het door de EU gefinancierde instrument voor technische ondersteuning proberen organen voor gelijke behandeling in België, Finland en Portugal hun administratieve capaciteit op te bouwen. Het project richt zich op het effect van AI op discriminatie en gelijkheid, met als doel de organen voor gelijke behandeling beter in staat te stellen algoritmische discriminatie aan het licht te brengen en rechtsbijstand te verlenen.

Volgens de belanghebbenden die voor het verslag zijn geraadpleegd, bevordert het systematisch betrekken van organen voor gelijke behandeling en het aanwijzen ervan als adviesorganen voor de relevante bevoegde autoriteiten[166] een klimaat dat bevorderlijk is voor efficiënte samenwerking bij de handhaving van de richtlijn inzake gelijke behandeling ongeacht ras of etnische afstamming en de richtlijn voor gelijke behandeling in arbeid en beroep in de context van algoritmische discriminatie.

In verschillende lidstaten hebben organen voor gelijke behandeling reeds bestaande regelingen met regelgevende instanties, waaronder gegevensbeschermingsautoriteiten.

Tekstvak 8. Samenwerking tussen organen voor gelijke behandeling en andere autoriteiten

Het Nederlandse orgaan voor gelijke behandeling werkt proactief samen met markttoezichtautoriteiten. De Finse ombudsman voor non-discriminatie werkt samen met het Finse agentschap voor vervoer en communicatie en de Maltese commissie voor de rechten van personen met een handicap werkt samen met de Maltese mededingings- en consumentenautoriteit. Evenzo is het Franse orgaan voor gelijke behandeling Défenseur des droits lid van de adviesraad van de Franse gegevensbeschermingsautoriteit en biedt het zo een model voor het organiseren van regelmatige updates en samenwerking.

165 Raad van Europa, "Upholding equality and non-discrimination by Equality bodies regarding the use of artificial intelligence (AI) in public administrations – Inclusion and anti-discrimination".

166 Bijvoorbeeld markttoezichtautoriteiten, gegevensbeschermingsautoriteiten en consumentenorganisaties. Zie overweging 41 van Richtlijn (EU) 2024/1499 van de Raad.

Conclusies

De lidstaten moeten:

– hun inspanningen voortzetten om de handhaving van de richtlijnen te versterken, ook in gevallen van algoritmische discriminatie.

De lidstaten zouden:

– in het kader van de AI-verordening voor doeltreffende samenwerking tussen de relevante organen voor gelijke behandeling en markttoezichtautoriteiten moeten zorgen.

De Commissie verbindt zich tot:

– het faciliteren van uitwisselingen tussen autoriteiten en het delen van kennis over AI-systemen en het bestrijden van algoritmische discriminatie samen met de relevante instellingen, voortbouwend op het lopende TSI-project om instellingen die nieuwe vormen van discriminatie bestrijden, beter uit te rusten.

8. CONCLUSIES

Sinds het laatste verslag over de toepassing van de richtlijnen is de EU zich blijven inzetten voor gelijkheid en de uitvoering van de EU-wetgeving inzake non-discriminatie. Zij heeft de strategieën van de Unie van gelijkheid uitgevoerd, nieuwe strategieën inzake racismebestrijding, gelijkheid van lhbtiq+-personen en gendergelijkheid vastgesteld, een verbeterde strategie voor de rechten van personen met een handicap vastgesteld en de handhaving van de non-discriminatieregels een nieuwe impuls gegeven door de richtlijnen inzake organen voor gelijke behandeling vast te stellen. De Commissie is ook steun blijven verlenen aan de praktische uitvoering van de non-discriminatiewetgeving.

Het verslag belicht een aantal positieve trends. Zo zijn bepaalde groepen zich iets meer bewust van het bestaan van ondersteuningsdiensten voor slachtoffers van discriminatie. De meeste lidstaten hebben geen grote moeilijkheden bij de toepassing van belangrijke concepten van de EU-wetgeving inzake non-discriminatie gemeld en veel lidstaten hebben positieve en navolgbare praktijken gedeeld. Daarnaast heeft het Hof arresten gewezen die de begrippen van de richtlijnen in belangrijke mate zullen verduidelijken. De richtlijnen lijken ook aanpasbare en doeltreffende instrumenten te bieden om discriminatie in een evoluerend maatschappelijk landschap aan te pakken.

De meeste lidstaten hebben inspanningen geleverd om de toegang tot de rechter voor slachtoffers van discriminatie te verbeteren en samen te werken met relevante sociale en maatschappelijke partners. Zij hebben ook positieve maatregelen genomen om nadelen in verband met beschermde kenmerken aan te pakken.

Niettemin moeten de lidstaten zich blijven inspannen om de richtlijnen in de praktijk toe te passen. Het is met name **van vitaal belang dat sancties doeltreffend zijn, met bedragen die de schade weerspiegelen die op lange termijn door discriminatie wordt veroorzaakt**, slachtoffers verhaal bieden en een ingrijpende verandering teweegbrengen.

Inspanningen om de bekendheid met de in de richtlijnen vastgestelde rechten en plichten te vergroten, moeten gericht zijn op specifieke beschermde groepen, waarbij gebruik moet worden gemaakt van de deskundigheid en het bereik van het maatschappelijk middenveld en de sociale partners.

Slachtoffers van discriminatie en hun vertegenwoordigers moeten gemakkelijk toegang hebben tot het relevante bewijsmateriaal, met inbegrip van statistische gegevens, dat nodig is om discriminatie aan te tonen, en de bewijslast te verschuiven naar de verweerders.

Daarnaast moeten de lidstaten het gebruik van collectief verhaal in discriminatiezaken vergemakkelijken en samenwerking tussen regelgevende instanties, het maatschappelijk middenveld en de sociale partners aanmoedigen.

Op basis van de bevindingen van het verslag **moeten de lidstaten en hun organen voor gelijke behandeling de verschillende uitdagingen in hun nationale wetgeving en praktijk blijven aanpakken**. Zij zouden met name rechters, beoefenaren van juridische beroepen en eisers verdere begeleiding en ondersteuning kunnen bieden bij het doeltreffend uitvoeren van de regels inzake de verschuiving van de bewijslast in discriminatiezaken. Tegelijkertijd moeten de lidstaten hun inspanningen voortzetten om de handhaving van de richtlijnen te versterken, ook in gevallen van algoritmische discriminatie. Dit betekent ook dat de richtlijnen inzake organen voor gelijke behandeling volledig en correct moeten worden uitgevoerd.

Voor de doeltreffende toepassing en handhaving van de richtlijnen zijn gezamenlijke inspanningen noodzakelijk. De Commissie zal blijven samenwerken met de lidstaten, organen voor gelijke behandeling, het FRA, het EIGE, regelgevers, maatschappelijke organisaties en sociale partners om te zorgen voor systemische bescherming van slachtoffers van discriminatie en om het potentieel van de richtlijnen ten volle te benutten.

Daarnaast zet **de Commissie** zich in op twee andere actiegebieden.

- **Het faciliteren van regelmatige besprekingen tussen de lidstaten** over bovengenoemde onderwerpen. Deze besprekingen zullen plaatsvinden via de deskundigengroep voor de uitvoering van het EU-recht inzake gelijkheid, die in mei 2024 is opgericht.

- **EU-financiering gebruiken ter ondersteuning van de capaciteit van de lidstaten en relevante actoren om de grondrechten te handhaven.** Zo kan steun worden verleend in het kader van het programma Burgers, gelijkheid, rechten en waarden (CERV) of het toekomstige AgoraEU-programma (in afwachting van interinstitutionele onderhandelingen). Die steun heeft betrekking op het ontwikkelen en verbeteren van de vaardigheden en capaciteiten van maatschappelijke organisaties, nationale mensenrechteninstellingen, organen voor gelijke behandeling, beoefenaren van juridische beroepen, beroepsbeoefenaren, ombudsinstellingen en andere mensenrechtenverdedigers om procesvoeringsstrategieën en strategische procesbenaderingen te ontwerpen en uit te voeren.

Het volgende verslag over de toepassing van de richtlijnen wordt in 2031 verwacht. Dat verslag zal zich met name buigen over de vooruitgang die bij de handhaving van de richtlijnen is geboekt. In datzelfde jaar zal de Commissie van de lidstaten

informatie ontvangen over de toepassing van de richtlijnen inzake organen voor gelijke behandeling. Vervolgens zal de Commissie ook verslag uitbrengen over hun onafhankelijke werking en doeltreffendheid.