



Brussel, 4.3.2021
SWD(2021) 42 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE
SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG

bij het

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

ter versterking van de toepassing van het beginsel van gelijke beloning van mannen en vrouwen voor gelijke of gelijkwaardige arbeid door middel van beloningstransparantie en handhavingsmechanismen

{COM(2021) 93 final} - {SEC(2021) 101 final} - {SWD(2021) 41 final}

Samenvatting

Effectbeoordeling voor een voorstel ter versterking van het beginsel van gelijke beloning van mannen en vrouwen door middel van transparantie

A. De noodzaak om actie te ondernemen

Wat is het probleem en waarom is het een probleem op EU-niveau?

De effectieve toepassing van het **grondrecht op gelijke beloning** van vrouwen en mannen voor gelijke of gelijkwaardige arbeid, zoals vastgelegd in artikel 157 VWEU, blijft een grote uitdaging in de EU. **Individuele beloningsdiscriminatie en systemische vooroordelen in beloningsstructuren** zijn slechts enkele van de onderliggende oorzaken van de beloningskloof tussen mannen en vrouwen, maar daarnaast zijn er nog, zoals horizontale en verticale segregatie. De beloningskloof tussen mannen en vrouwen, over alle lidstaten van de EU berekend, bedraagt inmiddels 14 % en stagneert op dat niveau. Dit is een probleem voor zowel werknemers als werkgevers.

Niet-naleving van dit grondrecht heeft nadelige gevolgen – voor de economische onafhankelijkheid van vrouwen tijdens hun beroepsleven en daarna, alsook voor de efficiënte werking van de arbeidsmarkt en de concurrentie op de interne markt. Verwachtingen over het toekomstige inkomen kunnen misleidend zijn wanneer vrouwen een keuze moeten maken voor een baan, arbeidstijd en loopbaanpatroon, en kunnen als gevolg van een suboptimale participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt een duidelijk gevaar inhouden voor productiviteitsverlies in de economie als geheel. Voor werkgevers leidt dit inefficiënte gebruik van middelen tot productiviteitsverlies en verborgen kosten. Ten slotte kunnen verschillen in de behandeling van vrouwen en mannen op het gebied van beloning ook van invloed zijn op het concurrentievermogen van werkgevers, in de zin dat werkgevers die niet voldoen aan het beginsel van gelijke beloning en bijvoorbeeld in verschillende landen uiteenlopende regels toepassen, een oneerlijk (en onrechtmatig) voordeel kunnen hebben.

De volgende factoren kunnen bijdragen tot individuele beloningsdiscriminatie en gendervooroordelen in mechanismen voor beloningsvorming en de waardering van door vrouwen verrichte arbeid:

- gebrek aan beloningstransparantie op het niveau van de individuele werknemer en werkgever;
- gebrekkige toepassing van de begrippen 'beloning' en 'gelijkwaardige arbeid'; en
- ontoereikende toegang tot de rechter vanwege procedurele belemmeringen en onvoldoende rechtsmiddelen voor slachtoffers.

Een gebrek aan beloningstransparantie belet werknemers te beoordelen of hun recht op gelijke behandeling met betrekking tot beloning wordt geëerbiedigd, en verhuult ook de onderwaardering van door vrouwen verrichte arbeid als gevolg van (vaak onbewuste) vooroordelen in beloningsstructuren. Problemen met het correcte gebruik van sleutelbegrippen bij de beoordeling van gelijke 'beloning' voor gelijke arbeid of 'gelijkwaardige arbeid' bemoeilijken de toepassing van het recht op gelijke beloning voor zowel werknemers als werkgevers. Ontoereikende toegang tot de rechter, in combinatie met de angst van werknemers voor represailles, maakt de handhaving van het recht op gelijke beloning nog moeilijker.

Wat is het streefdoel?

De algemene doelstelling is een betere toepassing en handhaving van het beginsel van gelijke beloning van mannen en vrouwen voor gelijke of gelijkwaardige arbeid, zoals vastgelegd in artikel 157 VWEU en Richtlijn 2006/54/EG. De specifieke doelstellingen van het initiatief zijn:

werknemers in staat stellen hun recht op gelijke beloning ten volle af te dwingen – door via transparantie gevallen van beloningsdiscriminatie aan het licht te brengen en door werknemers de informatie en instrumenten te geven die zij nodig hebben om daarop te reageren; en

de systemische onderwaardering van door vrouwen verrichte arbeid door de werkgever aanpakken via transparantie en via het corrigeren van vooroordelen in mechanismen voor beloningsvorming die de onderwaardering van door vrouwen verrichte arbeid bestendigen.

Beide doelstellingen kunnen worden ondersteund door de problemen aan te pakken die zowel de toepassing van de juridische sleutelconcepten in verband met gelijke beloning als de toegang tot de rechter bemoeilijken.

Wat is de meerwaarde van EU-maatregelen (subsidiariteit)?

EU-maatregelen zouden ervoor zorgen dat mannen en vrouwen daadwerkelijk gelijk worden beloond en dat alle burgers hun rechten kunnen afdwingen op grond van minimumnormen die in alle lidstaten gelden. Met EU-maatregelen zouden er niet alleen geharmoniseerde minimumnormen voor de bescherming van werknemers komen, maar ook gelijke marktvoorwaarden voor werkgevers die actief zijn op de interne markt, waardoor oneerlijke concurrentie wordt voorkomen. Alleen een coherente en alomvattende EU-brede aanpak kan zorgen voor een gelijk speelveld voor alle lidstaten en voorkomen dat werkgevers via beloningsdiscriminatie oneerlijke concurrentievoordelen nastreven. Tot slot zij erop gewezen dat EU-maatregelen vereist zijn op grond van het Verdrag en dat daarmee een in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie vastgelegd fundamenteel beginsel en recht, namelijk gelijke behandeling, zou worden gehandhaafd. In 2020 heeft de Commissie de relevante wettelijke EU-bepalingen inzake gelijke beloning geëvalueerd. Uit die evaluatie blijkt dat vergelijkbare inspanningen ter bevordering van gelijke beloning in de hele EU waarschijnlijk niet tot stand zullen komen zonder een initiatief op EU-niveau.

B. Oplossingen

Welke opties dienen zich aan? Is er een voorkeursoptie? Zo niet, waarom?

De volgende opties zijn in aanmerking genomen:

optie 0 — status quo;

optie 1 — wetgevingsmaatregelen om transparantie op het niveau van de werknemers te waarborgen. Dit omvat transparantie over de salarisinformatie voorafgaand aan de indiensttreding en tijdens het dienstverband, op basis van:

proactieve informatieverstrekking door werkgevers (suboptie 1A); of

informatieverstrekking op verzoek van werknemers, werknemersvertegenwoordigers of organen voor gelijke behandeling (suboptie 1B);

optie 2 — wetgevingsmaatregelen om transparantie op het niveau van de werknemers te creëren. Hieronder vallen vier subopties met verschillende ambitieniveaus:

suboptie 2A — certificering van gelijke beloning;

suboptie 2B — gezamenlijke beloningsevaluatie door werkgevers en werknemersvertegenwoordigers;

suboptie 2C — beloningsrapportage in combinatie met gezamenlijke beloningsevaluatie; en

suboptie 2D — versterkte beloningsrapportage en gezamenlijke beloningsevaluatie wanneer er statistisch relevante aanwijzingen zijn voor ongelijkheden in de beloning tussen mannen en vrouwen; en

optie 3 — wetgevingsmaatregelen om de uitvoering en handhaving van het bestaande rechtskader te vergemakkelijken (zonder beloningstransparantie). Dit omvat verduidelijking van de bestaande sleutelbegrippen 'beloning' en 'gelijkwaardige arbeid', betere toegang tot de rechter en betere handhavingmechanismen.

De voorkeur gaat uit naar een combinatie van **suboptie 1B** (versterking van de positie van werknemers vóór indiensttreding en het recht om tijdens het dienstverband informatie te vragen), **suboptie 2D** (versterkte beloningsrapportage en, in geval van statistisch relevante aanwijzingen voor ongelijkheden in de beloning tussen mannen en vrouwen, gezamenlijke beloningsevaluatie) en **optie 3**. Dit is de meest evenredige en doelgerichte oplossing: ze maakt het mogelijk de algemene en specifieke doelstellingen te halen op een manier die tegelijk doeltreffend en efficiënt is en rekening houdt met het gebrek aan harde gegevens over de omvang van het probleem en de huidige economische neergang als gevolg van de COVID-19-pandemie.

Het beoogde wetgevingspakket is gericht op het creëren van transparantie in beloning en

beloningsstructuren, het versterken van de positie van de werknemers en het aanpakken van de systemische onderwaardering van door vrouwen verrichte arbeid. Het waarborgt het recht van de werknemers op toegang tot de informatie die zij nodig hebben om te beoordelen of zij eventueel het slachtoffer zijn van beloningsdiscriminatie op grond van geslacht. Daarnaast stelt het de werkgevers in staat discriminatie en vooroordelen in beloningsstructuren op te sporen en aan te pakken. De wetgevingsoptie gaat gepaard met uitzonderingen die tot doel hebben het recht op gelijke beloning in balans te brengen met de mogelijke lasten en kosten van de verschillende maatregelen, en de maatregelen in te zetten waar ze het hardst nodig zijn. Werkgevers met minder dan 250 werknemers zouden niet verplicht zijn om hun werknemers proactief periodieke informatie over beloning te verstrekken, om te rapporteren over beloning en om gezamenlijke beloningsevaluaties uit te voeren. In dergelijke bedrijven zouden de rechten van de werknemers worden beschermd door het recht om de relevante beloningsinformatie op te vragen, in combinatie met een versterking van zowel de omkering van de bewijslast als de toegang tot de rechter. Het pakket zal ook tot gevolg hebben dat de sleutelbegrippen met betrekking tot gelijke beloning beter worden toegepast.

Hoe reageren de verschillende belanghebbenden? Wie steunt welke optie?

De belanghebbenden zijn uitgebreid geraadpleegd met het oog op deze effectbeoordeling en de eerdere evaluatie van het EU-rechtskader inzake gelijke beloning.

Particuliere respondenten reageren doorgaans positief. Dit stemt overeen met de indicaties uit opiniepeilingen, bv. een in 2017 uitgevoerde Eurobarometer-enquête.

De meeste **werkgevers** geven de voorkeur aan maatregelen om andere onderliggende oorzaken van de beloningskloof tussen mannen en vrouwen aan te pakken. Zij zijn van mening dat dit initiatief minder doeltreffend is om de beloningskloof tussen mannen en vrouwen te verkleinen en dus onnodige kosten met zich meebrengt, met name voor kmo's. Ze vinden de beoordeling van het begrip 'gelijkwaardige arbeid' problematisch en zien moeilijkheden op het gebied van gegevensbescherming. Voorts wijzen ze op de autonomie van de sociale partners en op de noodzaak om bestaande instrumenten voor rapportage op nationaal niveau te behouden.

De **vakbonden** steunen het initiatief in grote lijnen en pleiten voor een nog ambitieuzere aanpak, hoewel sommige twijfels over het initiatief hebben op grond van de subsidiariteit.

De standpunten van de **lidstaten** lopen uiteen, maar de meeste zijn voorstander van het initiatief (met name de lidstaten die al transparantiemaatregelen hebben ingevoerd).

C. Effecten van de voorkeursoptie

Wat zijn de voordelen van de voorkeursoptie (indien er een voorkeur is, anders van de belangrijkste opties)?

Naast het hoofdoel (handhaving van een grondrecht) zullen de maatregelen voor beloningstransparantie een mentaliteitsverandering op het gebied van gelijkheid van mannen en vrouwen stimuleren en leiden tot specifiekere en gerichtere beleidsmaatregelen op dit gebied. Wat de *werknemers* betreft, zorgt beloningstransparantie voor meer arbeidsvoldoening en betrokkenheid. Beloningstransparantie maakt werknemers, en met name vrouwen, bewuster van de problematiek en geeft hun de instrumenten in handen om verhaal te halen als ze worden geconfronteerd met ongerechtvaardigde beloningsverschillen op individueel niveau en gendervooroordelen bij de beloningsvorming en de functiewaardering. Wat de *werkgevers* betreft, heeft de invoering van beloningstransparantie tot gevolg dat zij personeel beter aan zich kunnen binden, aantrekkelijker worden als werkgever en meer winst kunnen boeken. *De samenleving als geheel* zal baat hebben bij een hoger niveau en (ook belangrijk) een grotere zichtbaarheid van gelijkheid. Meer gelijkheid in beloning verbetert de toewijzing en het gebruik van middelen, vermindert de ongelijkheid en draagt bij tot duurzame ontwikkeling. Over het algemeen kunnen maatregelen voor beloningstransparantie een grote gedragsverandering teweegbrengen. De omvang van de voordelen zal afhangen van de mate waarin de wetgeving wordt nageleefd en de werkgevers follow-upmaatregelen nemen.

Het potentiële effect van het maatregelenpakket is hypothetisch geraamd op een **totale reductie van het onverklaarde deel van de beloningskloof tussen mannen en vrouwen met 3 procentpunten**. Dit zou leiden tot een **daling van het armoederisicopercentage** in de EU van gemiddeld 16,3 % tot ongeveer 14,6 %, met aanzienlijke verschillen tussen landen en soorten

huishoudens. Dit zou op zijn beurt leiden tot een stijging van het totale inkomen met 6,9 % en een algemene vermindering van de ongelijkheid wat zowel het marktinkomen als het besteedbare inkomen betreft. Het armoedepercentage zou vooral afnemen bij **eenoudergezinnen (in 85 % van de gevallen is de ouder vrouw)**. Er zijn ook **positieve gevolgen voor de nationale begrotingen**: de overheidsinkomsten uit directe belastingen en sociale premies zouden met ongeveer 7,5 % stijgen, terwijl de sociale overdrachten (uitkeringen in geld) met ongeveer 0,4 % zouden afnemen, voornamelijk als gevolg van een daling van de inkomensafhankelijke uitkeringen.

Wat zijn de kosten van de voorkeursoptie (indien er een voorkeur is, anders van de belangrijkste opties)?

De **administratieve** kosten van de lidstaten (voor **omzetting en handhaving**) zullen naar verwachting beperkt zijn, net als de kosten in verband met het toezicht op de naleving.

Het pakket zou eenmalige (op laag tot matig ingeschatte) **nalevingskosten** voor werkgevers met zich meebrengen en lagere terugkerende kosten. De totale kosten per werkgever werden als volgt geraamd:

- verstrekking van beloningsinformatie vóór indienstneming – 0 EUR;
- beantwoording van een individueel verzoek om beloningsinformatie – 20 EUR (indicatief – ongeacht de omvang van de onderneming);
- verplichte rapportage over gemiddelde beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen per categorie van werknemers – 379-508 EUR tot 721-890 EUR (voor ondernemingen met meer dan 250 werknemers); en
- uitvoering van een aanvullende beoordeling (indien nodig – voor ondernemingen met meer dan 250 werknemers waar de beloningsrapportage wijst op statistisch significante beloningsverschillen) – 1 180-1 724 EUR tot 1 911-2 266 EUR per werkgever (met een verwachte daling van het bedrag bij latere exercities).

De totale kosten voor de EU zouden 26-50 miljoen EUR bedragen voor de beloningsrapportage, plus extra kosten voor een eventuele gezamenlijke beloningsevaluatie en verzoeken om informatie over beloning (beide afhankelijk van de omvang van de beloningsdiscriminatie).

Wat zijn de gevolgen voor kleine en middelgrote ondernemingen en voor het concurrentievermogen?

Werkgevers met minder dan 250 werknemers zijn vrijgesteld van de verplichting om proactief beloningsinformatie aan werknemers te verstrekken, om te rapporteren over beloningsverschillen en om in voorkomend geval een gezamenlijke beloningsevaluatie uit te voeren. De maatregelen inzake beloningsrapportage en -evaluatie zouden gelden voor 0,2 % van de bedrijven in de EU (goed voor 33 % van de beroepsbevolking in de EU). Alle werknemers zouden echter het recht hebben om specifieke beloningsinformatie op te vragen en alle werkgevers zouden verplicht zijn deze te verstrekken.

Dit initiatief heeft in de eerste plaats betrekking op de toepassing van een grondrecht van de EU (het recht op gelijke beloning). Samen met de sociale doelen van de EU hebben dergelijke doelen voorrang op de economische dimensie van het recht op gelijke beloning¹. Alleen een coherente en alomvattende EU-brede aanpak kan zorgen voor een gelijk speelveld voor alle lidstaten en voorkomen dat werkgevers via beloningsdiscriminatie oneerlijke concurrentievoordelen nastreven.

Zijn er significante gevolgen voor de nationale begrotingen en overheden?

De voorkeursoptie zal naar verwachting beperkte uitvoeringskosten met zich meebrengen, zowel in het algemeen als voor de nationale overheden in het bijzonder. De kosten kunnen variëren, afhankelijk van de steun die de lidstaten op vrijwillige basis voor werkgevers beschikbaar kunnen stellen (bv. specifieke IT-infrastructuur, vervanging van de beloningsrapportage door rapportage op basis van administratieve gegevens, begeleiding en opleiding inzake genderneutrale systemen voor functiewaardering

¹ Zaak 50/96, Deutsche Telekom AG tegen Lilli Schröder, ECLI:EU:C:2000:72, punt 57.

en -indeling).

Tegelijkertijd zijn er positieve effecten te verwachten, hoewel het niet mogelijk is daarvoor een betrouwbare totale raming te geven. Hogere lonen voor vrouwen (afhankelijk van het bedrag van de beloningsdiscriminatie dat als gevolg van dit voorstel wordt gecorrigeerd) kunnen leiden tot een stijging van de overheidsinkomsten (uit inkomstenbelasting en socialezekerheidsbijdragen). Anderzijds kan de stijging van de gemiddelde lonen van vrouwen worden gecompenseerd door een tragere stijging van de salarissen van mannen, met een onbepaald algemeen effect. Voor zover deze veranderingen zich meer zouden voordoen bij werknemers met een lager loon, is het mogelijk dat er minder sociale overdrachten (in geld) zullen plaatsvinden, voornamelijk als gevolg van een daling van de inkomensafhankelijke uitkeringen (zie punt over uitkeringen).

Zijn er andere significante gevolgen?

Er werden geen potentiële **milieueffecten** vastgesteld.

Evenredigheid

Het evenredigheidsbeginsel wordt volledig in acht genomen, aangezien het toepassingsgebied van de maatregelen varieert naar gelang van de omvang van de werkgever. Hierdoor worden buitensporige kosten en lasten vermeden zonder dat aan de basisrechten van de werknemers wordt geraakt. In het voorstel wordt rekening gehouden met het gebrek aan harde gegevens over beloningsdiscriminatie en de economische neergang als gevolg van de COVID-19-pandemie. De beoogde interventie is het minimum dat nodig is om het beginsel van gelijke beloning in alle lidstaten doeltreffend te handhaven.

D. Evaluatie

Wanneer wordt het beleid geëvalueerd?

De Commissie is voornemens de uitvoering van het initiatief te evalueren om na te gaan in hoeverre de beleidsdoelstellingen zijn verwezenlijkt. Deze **evaluatie** moet **acht jaar** na de uiterste datum voor de uitvoering van de wetgeving plaatsvinden, eventueel in coördinatie met de publicatie van gegevens over de beloningskloof tussen mannen en vrouwen (SES²), zodat de praktijken en effecten in alle lidstaten zinvol kunnen worden beoordeeld.

² EU-loonstructurenquête.