

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 3.10.2008
SEC(2008) 2592

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

Begeleidend document bij

**het ontwerpvoorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad
betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van zelfstandig
werkzame mannen en vrouwen en tot intrekking van Richtlijn 86/613/EEG**

Samenvatting van het effectbeoordelingsverslag

**{COM(2008) 636}
{SEC(2008) 2593}**

Disclaimer

Deze samenvatting van het effectbeoordelingsverslag verbindt uitsluitend de diensten van de Commissie die bij de opstelling ervan betrokken waren; het is bedoeld als basis voor commentaar en loopt niet vooruit op de uiteindelijke vorm van een mogelijke beslissing van de Commissie.

1. INLEIDING

In haar verslag¹ over de uitvoering van Richtlijn 86/613/EG concludeerde de Commissie: afgemeten aan de eerste doelstelling van de richtlijn, de algemene verbetering van de positie van meewerkende echtgenoten, stemt het resultaat in de praktijk niet tot volle tevredenheid.'

In haar Routekaart² voor de gelijkheid van mannen en vrouwen deelde de Commissie mee dat zij met het oog op een betere governance voor gendergelijkheid 'de bestaande, niet in 2005 herschikte (...), EU-wetgeving inzake gendergelijkheid zou onderzoeken om die waar nodig bij te werken, te moderniseren en te herschikken'. Bij de herschikkingsprocedure bleef Richtlijn 86/613/EEG buiten beschouwing.

Het Europees Parlement heeft de Commissie er bij voortdurende toe opgeroepen de richtlijn³ te herzien, met name ter verbetering van de situatie van meewerkende vrouwen in de landbouw.

2. BEWIJSMATERIAAL EN RAADPLEGING

De Commissie heeft de Europese sociale partners, de lidstaten, het (uit vertegenwoordigers van de lidstaten, de Europese sociale partners en ngo's bestaande) Raadgevend Comité voor gelijke kansen voor mannen en vrouwen en de op dit gebied werkzame maatschappelijke organisaties geraadpleegd.

De Commissie heeft een specifieke studie laten verrichten aan de hand waarvan een overzicht van de stand van zaken in de lidstaten kon worden verkregen en de kosten en baten van diverse beleidsopties konden worden geschat. Bij de opstelling van het effectbeoordelingsverslag werd eveneens uitgebreid gebruik gemaakt van een in opdracht van DG ENTR uitgevoerde studie.

Een eerste ontwerp van het effectbeoordelingsverslag werd voorgelegd aan de Raad voor effectbeoordeling (IAB), die zich er tijdens zijn vergadering op 9 juli 2008 over heeft gebogen. Gezien zijn aanbevelingen, vroeg de IAB om een herzien verslag waarover advies zou worden uitgebracht.

Het tweede advies van de IAB werd op 26 augustus 2008 uitgebracht. Bij de definitieve versie van de effectbeoordeling is rekening gehouden met de aanbevelingen van de IAB in zijn tweede advies.

¹ Verslag van de Commissie over de uitvoering van Richtlijn van de Raad van 11 december 1986 betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van zelfstandig werkzame mannen en vrouwen, de landbouwsector daarbij inbegrepen, en tot bescherming van het moederschap (COM(94) 163 definitief).

² Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – *Een routekaart voor de gelijkheid van vrouwen en mannen* (COM(2006) 92 definitief).

³ Zie het door het Europees Parlement op 12 maart 2008 aangenomen verslag over de situatie van de vrouw in de plattelandsgebieden van de EU (2007/2117(INI), rapporteur Christa Klass, A6-0031/2008).

3. PROBLEEMSTELLING

3.1. Zelfstandigen

Zelfstandigen vormen een minderheid, maar zij maken niettemin een aanzienlijk deel van de werkzame bevolking in Europa uit: in 2005 was 16% van de actieve bevolking in de EU-25 werkzaam als zelfstandige.

In 2005 bedroeg het aandeel zelfstandige vrouwen in de industrie en marktdiensten in de EU als geheel **12%** van het totale aantal in deze sectoren werkzame vrouwen, aanmerkelijk minder dan het percentage zelfstandige mannen (**19%**). Bovendien is **slechts een op de drie ondernemers** vrouw.

De door vrouwen en mannen opgegeven redenen om zelfstandige arbeid te verrichten lopen eveneens uiteen: vrouwen zijn eerder bereid om als zelfstandige te gaan werken om niet werkeloos te hoeven worden of om beroeps- en gezins- en privéleven beter met elkaar te kunnen combineren.

Richtlijn 86/613/EEG gaat niet in op deze problematiek: vrouwen worden geen afdwingbare rechten toegekend, met name in verband met zwangerschap, waardoor de kloof tussen mannen en vrouwen nog breder wordt. In het voorstel wordt – door vrouwen recht te geven op een periode van betaald zwangerschapsverlof – een van de obstakels aangepakt die vrouwen belemmert om als zelfstandige te gaan werken.

3.2. Meewerkende echtgenoten

Op EU-niveau is Richtlijn 86/613/EEG de enige bestaande wetgeving die van toepassing is op 'meewerkende echtgenoten', die worden omschreven als de echtgenoten van zelfstandigen *'die, anders dan als loontrekkende of als vennoot, door verrichting van ofwel dezelfde, ofwel aanvullende werkzaamheden gewoonlijk en onder de in de nationale wetgeving bepaalde voorwaarden aan de uitoefening van de activiteit van de zelfstandige deelnemen'*.

Ongeveer 11% van de zelfstandigen is afhankelijk van de hulp van hun echtgenoten om het gezinsbedrijf draaiende te houden. Vaak is het aantal uren dat echtgenoten meewerken aanzienlijk: soms gaat het om meer dan 25 uur per week. Desondanks wordt in de meeste lidstaten hun bijdrage aan het gezinsbedrijf niet erkend, aangezien zij niet door de socialezekerheidsstelsels worden gedekt. Daarom zijn meewerkende echtgenoten volledig afhankelijk van hun zelfstandige partner en lopen zij na scheiding, overlijden of faillissement van de partner het risico om tot armoede te vervallen.

Richtlijn 86/613/EEG lost dit probleem niet op, aangezien zij meewerkende vrouwen geen rechtspositie of persoonlijke aanspraak op socialezekerheidsdekking verschaft.

4. BELEIDSOPTIES

Voor de verwezenlijking van dit initiatief (d.w.z. voornamelijk een verbetering van de gelijkheid van vrouwelijke en mannelijke zelfstandigen) komen verscheidene beleidsopties in aanmerking. In het effectbeoordelingsverslag werden drie opties onderzocht: geen maatregelen op EU-niveau, niet-bindende maatregelen en vaststelling van een nieuwe richtlijn. Om het effect van deze laatste optie beter te kunnen beoordelen, werd deze verder opgesplitst in nog eens vier beleidsopties: betere bescherming tijdens zwangerschap, recht op

zorgverlof voor verzorging van gezinsleden, toekenning van een rechtspositie en een persoonlijk recht op sociale bescherming aan meewerkende echtgenoten en verlenen van bevoegdheid op dit gebied aan organen voor gelijke behandeling

5. BEOORDELING VAN DE OPTIES

5.1. Geen nieuwe maatregelen op EU-niveau

Deze optie houdt in dat de huidige situatie blijft voortbestaan. Dit brengt derhalve geen nieuwe kosten voor de lidstaten en de EU met zich mee, aangezien de huidige situatie gehandhaafd zou blijven.

De economische gevolgen van deze optie zouden indirect zijn. Daar er zich geen verbetering in de situatie zou voordoen, zouden er alternatieve kosten ontstaan die gelijk zouden zijn aan de baten van de andere opties. Met andere woorden, als een andere optie – bijvoorbeeld een wetgevingsvoorstel – een positief effect zou hebben op de toename van het aantal vrouwelijke zelfstandigen, komen de gedeerde baten als gevolg van deze keuze voor de optie 'geen maatregelen' overeen met de alternatieve kosten ervan.

Bovendien zouden meewerkende echtgenoten in sommige lidstaten na scheiding, overlijden of faillissement van de zelfstandige partner zonder sociale bescherming achterblijven.

5.2. Niet-bindende maatregelen

Op diverse niveaus zijn reeds talrijke niet-bindende maatregelen genomen, en in de nabije toekomst zouden er nog meer kunnen volgen. Deze maatregelen hebben ongetwijfeld positieve gevolgen gehad. In de toekomst zou de toestemming om overheidssteun te verlenen aan door vrouwen opgerichte bedrijven bijzonder effectief kunnen blijken, aangezien het gebrek aan toegang van vrouwen tot financiële middelen als een van de ernstigste struikelblokken voor het ondernemerschap van vrouwen wordt gezien.

Niet-bindende maatregelen zijn al van kracht en kunnen onafhankelijk van dit initiatief worden uitgebreid. Als het evenwel als noodzakelijk wordt beschouwd om de rechtspositie van de zelfstandigen en meewerkende echtgenoten op EU-niveau te verbeteren, vormen deze maatregelen geen alternatief voor een wijziging van de richtlijn.

Een betere handhaving van de bepalingen van de richtlijn zou weinig effect hebben, aangezien zij grotendeels niet-bindend zijn.

5.3. Een richtlijn tot wijziging van Richtlijn 86/613/EEG: een betere bescherming van het moederschap

Bij de raming van de aan deze optie verbonden kosten wordt uitgegaan van de periode van zwangerschapsverlof overeenkomstig Richtlijn 92/85/EEG⁴, namelijk 14 weken.

In 19 lidstaten hebben vrouwelijke zelfstandigen al recht op een zwangerschapsverlof van 14 weken. Voor die lidstaten zou deze optie geen extra kosten met zich brengen.

⁴ Richtlijn 92/85/EEG van de Raad van 19 oktober 1992 inzake de tenuitvoerlegging van maatregelen ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid op het werk van werkneemsters tijdens de zwangerschap, na de bevalling en tijdens de lactatie (tiende bijzondere richtlijn in de zin van artikel 16, lid 1, van Richtlijn 89/391/EEG), PB nr. L 348 van 28.11.1992, blz. 1.

In de tabel hieronder worden de kosten voor de resterende lidstaten aangegeven. Hierbij dient te worden opgemerkt dat er bij de in de vierde kolom van de tabel hieronder aangegeven stijging van de door de zelfstandigen te betalen premies wordt uitgegaan van de veronderstelling dat de kosten geheel voor rekening van de zelfstandigen komen, hoewel dit in de praktijk niet het geval is. Het gaat hierbij derhalve om de maximale kosten voor de zelfstandigen, aangezien een deel van de financiering uit andere bronnen afkomstig is. De reële kosten zullen in de praktijk lager uitvallen.

Lidstaat:	Absolute kosten	Percentage van de totale socialezekerheidsuitgaven	Maximale premiestijging (in %)
Oostenrijk	2 561 310	0,00363%	0,10%
België	33 355 296	0,03721%	1,27%
Griekenland	35 412 300	0,073798%	0,72%
Litouwen	1 284 657	0,04691%	0,05%
Frankrijk	136 366 440	0,0251877%	0,97%
Bulgarije	12 561 231	0,35760%	1,75%
Tsjechië	21 116 166	0,055016%	0,75%
Roemenië (alleen landbouwers)	1 387 955	0,01232%	0,26%

Bron: studie EPEC

5.4. Een richtlijn tot wijziging van Richtlijn 86/613/EEG: recht op zorgverlof voor de verzorging van gezinsleden

In 15 lidstaten hebben zelfstandigen in het kader van verplichte of vrijwillige volksverzekeringen recht op betaald verlof voor het verzorgen van gezinsleden. In de meeste lidstaten worden echter de gegevens over het aantal zelfstandigen dat van deze uitkering gebruik maakt niet stelselmatig verzameld.

Daar concrete gegevens ontbreken, werd bij de berekening van de aan deze optie verbonden kosten uitgegaan van verscheidene hypothesen omtrent het aantal zelfstandigen dat een beroep zou doen op deze uitkering (2%, 4%, en 6%), de hoogte van de uitkering (80%, 100%) en het totale aantal opgenomen verlofdagen per jaar (5). Afhankelijk van de als uitgangspunt genomen hypothese, lopen de kosten aanzienlijk uiteen, van 90 409 168 euro tot 339 034 380 euro.

5.5. Een richtlijn tot wijziging van Richtlijn 86/613/EEG: toekenning van een rechtspositie voor meewerkende echtgenoten en een persoonlijk recht op sociale bescherming

In 19 lidstaten wordt de bijdrage van meewerkende echtgenoten aan het gezinsbedrijf niet erkend. In een aantal lidstaten kan een meewerkende echtgenote zich evenwel aansluiten bij een vrijwillige socialezekerheidsregeling, waardoor zij aanspraak kan maken op bepaalde uitkeringen. Deze mogelijkheid om zich bij vrijwillige regelingen aan te sluiten garandeert echter geen universele dekking van meewerkende echtgenoten.

De kosten van deze beleidsoptie worden voor de lidstaten in kwestie op 2,9 miljard euro per jaar geschat, hetgeen neerkomt op ongeveer 0,113% van de huidige socialezekerheidsuitgaven in deze lidstaten (die volgens Eurostat in 2005 om en nabij 2,5 biljoen euro bedroegen).

Voor een schatting van de potentiële kosten voor zelfstandigen wordt in de vierde kolom van de tabel hieronder de stijging van hun sociale premies aangegeven. Hierbij wordt van de veronderstelling uitgegaan dat de kosten – nog eens boven op de huidige premies – volledig voor rekening van de zelfstandigen zouden komen. In de praktijk is dat echter niet het geval, aangezien een gedeelte van de financiering van de sociale zekerheid uit andere bronnen afkomstig is. De reële kosten zouden derhalve in de praktijk geringer zijn.

Lidstaat	Absolute kosten	Percentage van de totale socialezekerheidsuitgaven	Maximale premiestijging (in %)
Oostenrijk	98 098 627	0,138925%	1,4%
Bulgarije	5 230 285	0,148901%	0,3%
Tsjechië	14 186 480	0,073923%	0,3%
Estland	163 543	0,011648%	0,1%
Frankrijk	163 354 610	0,030162%	1,2%
Duitsland	583 506 135	0,088428%	1,9%
Griekenland	248 256 554	0,517357%	5,5%
Ierland	10 511 179	0,035679%	0,4%
Italië	954 518 700	0,253841%	2,3%
Letland	7 129 385	0,442489%	0,9%
Litouwen	6 856 055	0,250331%	1,8%
Malta	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Polen	404 147 461	0,842119%	2,6%

Portugal	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Roemenië	74 614 680	0,662405%	0,7%
Slowakije	858 511	0,013339%	0,1%
Slovenië	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Spanje*	189 306 420	0,099997%	3,8%
Verenigd Koninkrijk	216 596 212	0,044711%	0,3%

* In Spanje kent de wet 20/2007 van 11 juli 2007 meewerkende echtgenoten dezelfde socialezekerheidsdekking als zelfstandigen toe. Op grond van deze wijziging van de nationale wetgeving zou deze optie daarom geen enkel effect hebben.

Bron: studie EPEC

5.6. Een richtlijn tot wijziging van Richtlijn 86/613/EEG om nationale organen voor gelijke behandeling bevoegdheid voor zelfstandigen en meewerkende echtgenoten toe te kennen

In alle lidstaten zijn een of meer organen overeenkomstig de Richtlijnen 2000/43/EG, 2002/73/EG en 2004/113/EG opgericht. Deze nationale organen zijn belast met de taak om onafhankelijke bijstand te verlenen aan slachtoffers van discriminatie bij de afwikkeling van hun klachten, door onafhankelijke enquêtes uit te voeren, onafhankelijke rapporten te publiceren en aanbevelingen te doen over aan discriminatie gerelateerde kwesties.

De toekenning van de bevoegdheid aan nationale organen voor gelijke behandeling voor zelfstandigen en meewerkende echtgenoten zou voor de lidstaten geen omvangrijke administratieve kosten met zich meebrengen. Ten eerste valt een deel van deze doelgroepen (namelijk zelfstandigen) reeds onder de bevoegdheid van deze organen en ten tweede valt het beperkte aantal meewerkende vrouwen vrijwel in het niet bij het totale aantal personen waarvoor organen voor gelijke behandeling verantwoordelijk zijn (alle potentiële slachtoffers van discriminatie op grond van ras, alle werknemers, alle stagiairs, alle aanbieders van goederen en diensten en alle gebruikers van goederen en diensten) Voorts zou door de mogelijkheid om bij de nationale organen voor gelijke behandeling klachten in te dienen en een beroep te doen op hun bijstand het aantal bij de nationale rechter aanhangig gemaakte geschillen naar alle waarschijnlijkheid aanzienlijk afnemen.

6. CONCLUSIES

Afsluitend kan worden gesteld dat, om de doelstellingen zoveel mogelijk te verwezenlijken en gelet op de kosteneffectiviteit van de diverse opties, een combinatie van de opties 5.1, 5.3, 5.5 en 5.6 de beste oplossing is, d.w.z. handhaving van de bestaande of geplande niet-bindende maatregelen en indiening van een voorstel tot wijziging van Richtlijn 86/613/EEG, zodat wordt voorzien in zwangerschapsverlof voor vrouwelijke zelfstandigen, meewerkende echtgenoten een socialezekerheidsdekking wordt geboden die vergelijkbaar is met de dekking

van zelfstandigen, en de nationale organen voor gelijke behandeling bevoegdheid wordt verleend voor de aangelegenheden waarop de richtlijn betrekking heeft.

De optie die de voorkeur verdient, is dus – naast de niet-bindende maatregelen – een voorstel voor een richtlijn tot wijziging van Richtlijn 86/613/EEG waarin de volgende aspecten geregeld worden:

- het recht op zwangerschapsverlof voor vrouwelijke zelfstandigen van maximaal 14 weken, waarvan 2 weken verplicht;
- het recht van meewerkende vrouwen op dezelfde socialezekerheidsdekking als die van zelfstandigen;
- de bevoegdheid van nationale organen voor gelijke behandeling voor de onder de richtlijn vallende gebieden.