EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 6.12.2013
COM(2013) 861 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

Verslag betreffende de toepassing van Richtlijn 2006/54/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen in arbeid en beroep (herschikking)

{SWD(2013) 512 final}

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

Verslag betreffende de toepassing van Richtlijn 2006/54/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen in arbeid en beroep (herschikking)

1. INLEIDING

Op 5 juli 2006 hebben het Europees Parlement en de Raad Richtlijn 2006/54/EG betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen in arbeid en beroep (herschikking)[1] (hierna "de richtlijn" genoemd) aangenomen. De richtlijn consolideert en actualiseert het EU-acquis op dit gebied, door bestaande richtlijnen[2] samen te voegen en een aantal nieuwe elementen te introduceren. Artikel 157, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna "het VWEU" genoemd) geldt als grondslag voor de richtlijn.

In dit verslag worden de omzetting van de nieuwe elementen van de richtlijn door de lidstaten en de effectieve toepassing en handhaving ervan geëvalueerd[3]. Het verslag loopt niet vooruit op mogelijke inbreukprocedures met betrekking tot de omzetting van de richtlijn.

Het Europees Parlement heeft steeds aangedrongen op meer maatregelen om de toepassing van de bepalingen inzake gelijke beloning op Europees niveau te bevorderen, en heeft daartoe in 2008[4] en 2012[5] resoluties aangenomen.

In de strategie van de Commissie voor de gelijkheid van vrouwen en mannen 2010-2015[6] zijn mogelijkheden opgenomen om het beginsel van gelijke beloning effectiever uit te voeren in de praktijk, alsook maatregelen om de aanhoudende beloningsverschillen tussen vrouwen en mannen terug te dringen. De Commissie heeft de opdracht gegeven voor een studie om te zoeken naar opties om dit beginsel beter toe te passen, zoals een betere uitvoering en handhaving van de bestaande verplichtingen en maatregelen ter bevordering van de loontransparantie.

In een deel van dit verslag wordt onderzocht hoe regels inzake gelijke beloning in de praktijk worden toegepast. Om de praktische toepassing van deze bepalingen beter te bevorderen en te vergemakkelijken, gaat dit verslag vergezeld van een werkdocument van de diensten van de Commissie, dat vier bijlagen omvat: (1) een onderdeel over genderneutrale functiewaarderings- en classificatiesystemen; (2) een samenvatting van de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna "het Hof" genoemd) op het gebied van gelijke beloning; (3) voorbeelden uit de nationale rechtspraak over gelijke beloning; en (4) een beschrijving van de factoren die het beloningsverschil tussen vrouwen en mannen veroorzaken, de maatregelen van de Commissie om dat verschil terug te dringen en voorbeelden van nationale beste praktijken.

---

1 PB L 204 van 26.7.2006, blz. 23.

2 Richtlijn 75/117/EEG van de Raad, PB L 45 van 19.2.1975, blz. 19; Richtlijn 76/207/EEG van de Raad, PB L 39 van 14.2.1976, blz. 40; Richtlijn 2002/73/EG van het Europees Parlement en de Raad, PB L 269 van 5.10.2002, blz. 15; Richtlijn 86/378/EEG van de Raad, PB L 225 van 12.8.1986, blz. 40; Richtlijn 96/97/EG van de Raad, PB L 46 van 17.2.1997, blz. 20; Richtlijn 97/80/EG van de Raad, PB L14 van 20.1.1998, blz. 6; Richtlijn 98/52/EG van de Raad, PB L 205 van 22.7.1998, blz. 66.

3 Overeenkomstig artikel 31 van de richtlijn.

4 P6_TA(2008)0544.

5 P7_TA-PROV(2012)0225.

6 COM(2010) 491.

2. VOORTGANG VAN DE OMZETTING EN INBREUKPROCEDURES

Als gevolg van de conformiteitscontroles van de Commissie zijn met betrekking tot 26 lidstaten vragen gerezen over de overeenstemming van hun nationale wetgeving met de nieuwe elementen van de richtlijn[7]. Twee lidstaten hebben de richtlijn op een zo duidelijke en conforme wijze omgezet dat geen verdere informatie nodig is[8].

Een aantal elementen van de richtlijn is afkomstig van vroegere richtlijnen, die ten gevolge van de herschikking zijn ingetrokken. De omzetting van de oudere elementen van de richtlijn was al gecontroleerd in het kader van de conformiteitscontroles op eerdere richtlijnen, waarvan Richtlijn 2002/73/EG[9] de recentste is. Aanvankelijk werden in 2006 tegen 23 lidstaten inbreukprocedures ingeleid op grond van niet-conformiteit met Richtlijn 2002/73/EG. Op één na[10] zijn al deze procedures afgesloten, aangezien de betrokken lidstaten hun nationale wetgeving in overeenstemming hebben gebracht met het EU-recht. De nog niet afgesloten procedure betreft de verplichting om de rechten van werknemers met zwangerschaps-, adoptie- of ouderschapsverlof bij terugkeer naar hun werk naar behoren te beschermen. De zaak is op 24 januari 2013 bij het Hof aanhangig gemaakt[11].

3. IMPACT VAN DE RICHTLIJN

Aangezien de richtlijn hoofdzakelijk het bestaande EU-recht inzake gelijke behandeling consolideert door de bepalingen van bestaande richtlijnen samen te voegen, te actualiseren en te vereenvoudigen en de rechtspraak van het Hof te integreren, heeft de omzettingsverplichting enkel betrekking op de bepalingen die wezenlijke veranderingen inhouden[12]. Die nieuwe elementen hebben betrekking op:

(1) de definitie van beloning[13];

(2) de expliciete uitbreiding van de toepassing van gelijke behandeling in ondernemings- en sectoriële regelingen inzake sociale zekerheid naar pensioenregelingen voor bijzondere categorieën van werknemers, zoals ambtenaren[14];

(3) de expliciete uitbreiding van de horizontale bepalingen (d.w.z. de bepalingen inzake verdediging van rechten, compensatie of reparatie en bewijslast) naar ondernemings- en sectoriële regelingen inzake sociale zekerheid[15]; en

(4) de expliciete verwijzing naar discriminatie die berust op de geslachtsverandering van een persoon[16].

---

7 Deze vragen werden naar voren gebracht via het EU Pilot-systeem van de Commissie, waarmee administratieve brieven worden uitgewisseld vóór op grond van artikel 258 VWEU een inbreukprocedure wordt ingeleid.

8 NL en FR.

9 PB L 269 van 5.10.2002, blz. 15.

10 NL.

11 De zaak betreft de niet-conformiteit van de Nederlandse wetgeving met artikel 2, lid 7, van Richtlijn 76/207/EEG als gewijzigd bij Richtlijn 2002/73/EG, dat bepaalt dat werknemers die terugkeren van zwangerschaps-, adoptie- of ouderschapsverlof het recht hebben om naar hun baan of naar een gelijkwaardige functie terug te keren, en te profiteren van elke verbetering in de arbeidsvoorwaarden waarop zij tijdens hun afwezigheid aanspraak zouden hebben kunnen maken. De Nederlandse wetgeving bevat niet de nodige expliciete bepalingen op dat gebied. Dit doet twijfel ontstaan over het beschermingsniveau en maakt het voor de burgers moeilijk om hun rechten te kennen en af te dwingen.

12 Artikel 33, lid 3.

13 Artikel 2, lid 1, onder e).

14 Artikel 7, lid 2.

15 Artikelen 17 tot en met 19.

In het algemeen was de uitvoering in de lidstaten niet specifiek toegespitst op deze nieuwe elementen. Een aantal lidstaten[17] heeft de richtlijn expliciet omgezet door nieuwe wetgeving vast te stellen of door hun bestaande wetgeving aanzienlijk te wijzigen. In twee lidstaten[18] werd de richtlijn samen met andere non-discriminatierichtlijnen omgezet. In twee andere lidstaten werd omzetting enkel nodig geacht met betrekking tot ondernemings- en sectoriële regelingen inzake sociale zekerheid[19] en terugkeer van zwangerschapsverlof[20].

Sommige lidstaten[21] vonden het niet nodig de richtlijn om te zetten, omdat de omzetting van vroegere richtlijnen al volstond om in overeenstemming te zijn met de vereisten van de nieuwe richtlijn.

3.1. Definitie van beloning

Artikel 2, lid 1, onder e), van de richtlijn definieert beloning op dezelfde wijze als artikel 157, lid 2, VWEU, als "*het gewone basis- of minimumloon of -salaris en alle overige voordelen in geld of in natura die de werknemer direct of indirect, uit hoofde van zijn dienstbetrekking, van zijn werkgever ontvangt*". In de meeste lidstaten[22] is het begrip van beloning in de nationale wetgeving gedefinieerd in overeenstemming met de bovenstaande definitie. In andere lidstaten is de wettelijke definitie van beloning niet identiek aan die van de richtlijn, maar lijkt het algemene effect wel hetzelfde te zijn[23] of interpreteren de nationale rechters het begrip "beloning" op dezelfde wijze als in de rechtspraak van het Hof[24].

Een aantal lidstaten[25] heeft beloning niet expliciet gedefinieerd in de nationale wetgeving. In de nationale wetgeving van één lidstaat[26] is bijvoorbeeld bepaald dat vrouwen voor wat betreft contractvoorwaarden (waaronder de beloning) het recht hebben gelijk te worden behandeld met mannelijke referentiepersonen.

3.2. Pensioenregelingen voor bijzondere categorieën van werknemers zoals ambtenaren

Artikel 7, lid 2, bevat vaste rechtspraak van het Hof en verduidelijkt dat pensioenregelingen voor bijzondere categorieën van werknemers, zoals ambtenaren, moeten worden beschouwd als ondernemings- en sectoriële regelingen inzake sociale zekerheid en bijgevolg als beloning in de zin van artikel 157, lid 2, VWEU, ondanks dat die regelingen deel uitmaken van een algemene wettelijke regeling[27]. De meeste lidstaten[28] hebben deze bepaling uitgevoerd hetzij door een uitdrukkelijke bepaling vast te stellen, hetzij impliciet wanneer in de wetgeving geen onderscheid wordt gemaakt tussen categorieën van werknemers. In een groot aantal lidstaten[29]

---

16 Overweging 3.

17 CZ, DK, EE, EL, HR, IT, CY, LT, PT, SI, SK, SE en UK.

18 FR en PL.

19 RO. De wetgeving met betrekking tot deze regelingen is nog niet aangenomen.

20 BG.

21 BE, DE, IE, ES, LV, LU, HU, MT, NL, AT en FI.

22 BE, BG, CZ, DK, IE, EL, ES, FR, HR, CY, LT, LU, HU, MT, PT, RO, SI en SK.

23 EE en PL. In Estland worden de handelingen van een werkgever als discriminerend beschouwd wanneer de werkgever voor werknemers van het ene geslacht minder gunstige voorwaarden inzake loon of voordelen vastlegt dan voor werknemers van het andere geslacht die gelijke arbeid of arbeid van gelijke waarde verrichten.

24 NL. Zie de zaken 80/70, 43/75, 12/81, C-262/88, C-360/90, C-200/91, C-400/93, C-281/97 en C-366/99 op http://curia.europa.eu/.

25 DE, IT, LV, AT, FI, SE en UK.

26 UK.

27 Zie de zaken C-7/93 en C-351/00.

28 BE, BG, CZ, DE, EE, IE, EL, FR, CY, LT, LU, NL, AT, FI en UK. In de Hongaarse wetgeving wordt geen onderscheid gemaakt tussen categorieën van werknemers, maar zijn er geen bijzondere pensioenregelingen voor ambtenaren.

29 DK, EL, ES, HR, IT, LV, MT, PL, PT, RO, SI, SK en SE.

heeft geen omzetting plaatsgevonden of is die onduidelijk. Van deze lidstaten hebben er twee[30] een verschillende pensioenleeftijd vastgelegd voor mannen en vrouwen, in zowel de particuliere als de publieke sector. Vier lidstaten[31] hebben in hun nationale wetgeving inzake ondernemings- en sectoriële regelingen inzake sociale zekerheid geen bepalingen betreffende gelijke behandeling opgenomen. Voorts gelden in één lidstaat[32] de bepalingen op het gebied van gelijke behandeling in ondernemings- en sectoriële regelingen inzake sociale zekerheid niet voor ambtenaren.

3.3. Uitbreiding van de horizontale bepalingen naar ondernemings- en sectoriële regelingen inzake sociale zekerheid

Eén van de belangrijke nieuwe elementen van de richtlijn is de uitbreiding van de onder titel III vastgelegde horizontale bepalingen naar ondernemings- en sectoriële regelingen inzake sociale zekerheid[33]. In de vorige richtlijn betreffende deze regelingen[34] was niet expliciet voorzien in deze bepalingen die betrekking hebben op de verdediging van rechten[35], compensatie of reparatie[36], bewijslast[37], organen voor gelijke kansen[38], sociale dialoog[39] en dialoog met niet-gouvernementele organisaties[40]. De consolidatie van het EU-recht inzake gelijke behandeling in de richtlijn bood de gelegenheid om de toepassing van deze horizontale bepalingen expliciet uit te breiden naar ondernemings- en sectoriële regelingen inzake sociale zekerheid. In de meeste lidstaten[41] zijn de horizontale bepalingen omgezet in nationale wetgeving en gelden zij voor ondernemings- en sectoriële regelingen inzake sociale zekerheid. In vier lidstaten[42] lijkt dat niet het geval te zijn voor alle horizontale bepalingen van de richtlijn. In één lidstaat[43] is het niet duidelijk of het orgaan voor gelijke kansen kan optreden op het gebied van ondernemings- en sectoriële regelingen inzake sociale zekerheid. In een andere lidstaat[44] zal, zodra de wetgeving inzake ondernemings- en sectoriële regelingen inzake sociale zekerheid van kracht is, het wetgevingskader op het gebied van antidiscriminatie, waarin de horizontale bepalingen zijn opgenomen, van toepassing zijn. De wetgeving op het gebied van ondernemings- en sectoriële regelingen inzake sociale zekerheid van twee lidstaten[45] lijkt geen bepalingen inzake gelijke behandeling te bevatten. Voor wat een andere lidstaat[46] betreft, waar op dit moment geen ondernemings- en sectoriële regelingen inzake sociale zekerheid bestaan, is het niet duidelijk of de nationale wetgeving die de

30 IT en SK.
31 LV, PL, PT en SE.
32 RO.
33 Hoewel deze regelingen niet expliciet werden vermeld in de horizontale voorschriften, impliceert de verduidelijking van het Hof dat een bedrijfspensioen (uitgestelde) beloning vormt, dat de reeds bestaande horizontale voorschriften inzake gelijke beloning en arbeidsvoorwaarden (met inbegrip van beloning) ook voor deze regelingen gelden.
34 Richtlijn 86/378/EEG van de Raad.
35 Artikel 17.
36 Artikel 18.
37 Artikel 19.
38 Artikel 20.
39 Artikel 21.
40 Artikel 22.
41 BE, BG, CZ, EE, IE, EL, ES, FR, IT, CY, LV, LT, LU, HU, MT, NL, AT, SE en UK (met betrekking tot Noord-Ierland blijven er twijfels bestaan).
42 DE, SI, SK en FI.
43 DK.
44 RO.
45 PL en PT.
46 HR.

relevante horizontale bepalingen bevat, van toepassing zou zijn indien dergelijke regelingen zouden worden ingevoerd.

3.4. Geslachtsverandering

Overweging 3 van de richtlijn verwijst naar de rechtspraak van het Hof, volgens welke het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen niet kan worden beperkt tot het verbieden van discriminatie op grond van het behoren tot het ene dan wel het andere geslacht, en het beginsel ook van toepassing is op discriminatie op grond van de geslachtsverandering van een persoon[47]. Een zeer klein aantal lidstaten[48] heeft dit nieuwe element expliciet omgezet. Twee lidstaten hebben respectievelijk "seksuele of genderidentificatie"[49] en "genderidentiteit"[50] opgenomen als discriminatiegrond. In de wetgeving van twee lidstaten[51] was "seksuele identiteit" reeds als discriminatiegrond opgenomen. Het lijkt erop dat de bovenstaande termen geslachtsverandering omvatten, maar er niet toe beperkt zijn. In één lidstaat[52] heeft de ombudsman voor gelijkheid richtsnoeren vastgesteld waarin is bepaald dat de discriminatiegronden betrekking hebben op alle transgenders, ook die welke geen geslachtsverandering hebben ondergaan. In vier lidstaten[53] waar geen specifieke uitvoeringsmaatregelen zijn genomen, hebben de nationale rechters de nationale wetgeving inzake gelijke behandeling zodanig uitgelegd dat discriminatie op grond van geslachtsverandering verboden is. In drie andere lidstaten[54] waar ook geen specifieke uitvoeringsmaatregelen zijn genomen, wordt rechtstreeks vertrouwd op het effect van de rechtspraak van het Hof op het nationale recht. In het geval van verschillende andere lidstaten die dit nieuwe element niet expliciet hebben omgezet en wier nationale wetgeving inzake gelijkheid discriminatie op grond van geslachtsverandering niet expliciet verbiedt, is het mogelijk dat de bestaande verboden discriminatiegronden zo ruim zijn geformuleerd dat zij ook discriminatie op grond van geslachtsverandering bestrijken. In één lidstaat[55] is het bijvoorbeeld mogelijk dat discriminatie op grond van geslachtsverandering onder discriminatie op grond van "persoonlijke omstandigheden" valt. De meeste lidstaten hebben evenwel geen gebruik gemaakt van de door de richtlijn voorgestelde mogelijkheid om het recht van personen die een geslachtsverandering ondergaan of hebben ondergaan om niet te worden gediscrimineerd, duidelijk op te nemen in hun nationale wetgeving.

3.5. Algemene beoordeling

De lidstaten waren verplicht om alleen de nieuwe elementen van de richtlijn om te zetten. In het algemeen lijken zij deze gelegenheid niet te hebben benut om hun nationale stelsels op ruimere schaal te herzien teneinde de wetgeving inzake gelijke behandeling te vereenvoudigen en te actualiseren.

Momenteel verzoeken de diensten van de Commissie 26 lidstaten om meer inlichtingen te verschaffen over hun omzetting en uitvoering. De kwesties waar nog discussie over bestaat, moeten zo snel mogelijk worden opgelost. De volgende uitdaging voor de lidstaten is de overgang van de correcte omzetting van de richtlijn in nationale wetgeving naar de volledige praktische toepassing en handhaving van de door de richtlijn vastgelegde rechten.

---

47 Zie de zaken C-13/94, C-117/01 en C-423/04.

48 BE (met uitzondering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest), CZ, EL en UK.

49 SK.

50 MT.

51 DE en HU.

52 FI.

53 DK, IE, ES en FR.

54 CY en AT. In de Kroatische wet inzake gendergelijkheid is bepaald dat de bepalingen waarin de wet voorziet, niet in strijd met het EU-recht mogen worden uitgelegd of uitgevoerd.

55 SI.

4. PRAKTISCHE TOEPASSING VAN DE BEPALINGEN INZAKE GELIJKE BELONING

Het beginsel van gelijke beloning maakt al sinds het Verdrag van Rome integraal deel uit van de Verdragen, en is sindsdien verder ontwikkeld in het EU-recht en in het nationale recht van de lidstaten. Toch blijven er problemen bestaan met de effectieve toepassing ervan in de praktijk.

Artikel 4 van de richtlijn stelt het beginsel van gelijke beloning vast, door te bepalen dat voor gelijke arbeid of voor arbeid waaraan gelijke waarde wordt toegekend, directe en indirecte discriminatie op grond van geslacht ten aanzien van alle elementen en voorwaarden van beloning, verboden is. Voorts stelt de richtlijn dat wanneer voor de vaststelling van de beloning gebruik wordt gemaakt van systemen van werkclassificatie, deze systemen moeten berusten op criteria die voor mannelijke en vrouwelijke werknemers gelijk zijn, en zodanig moeten zijn opgezet dat elke discriminatie op grond van geslacht is uitgesloten.

De lidstaten voeren het beginsel van gelijke beloning voornamelijk uit via de wetgeving inzake gelijkheid en de arbeidswetgeving. Verschillende lidstaten[56] hebben het beginsel verankerd in hun grondwettelijke bepalingen. Enkele lidstaten[57] hebben wetgeving vastgesteld waarmee expliciet uitvoering wordt gegeven aan het beginsel van gelijke beloning en andere lidstaten[58] hebben de bepaling omgezet door collectieve arbeidsovereenkomsten op te stellen.

In de wetgeving van de meeste lidstaten[59] wordt beloningsdiscriminatie expliciet verboden. Ondanks de nationale wetgevingskaders die beloningsdiscriminatie verbieden, blijft de praktische toepassing van het beginsel van gelijke beloning echter een probleem. Dit wordt geïllustreerd door het aanhoudende verschil in beloning tussen mannen en vrouwen en het in de meeste lidstaten kleine aantal zaken betreffende beloningsdiscriminatie dat aan de nationale rechters wordt voorgelegd.

Het verschil in beloning tussen mannen en vrouwen bedraagt in de EU-lidstaten gemiddeld 16,2%[60]. De schattingen van de mate waarin het totale verschil in beloning tussen mannen en vrouwen voortvloeit uit de door artikel 157 VWEU en artikel 4 van de richtlijn verboden beloningsdiscriminatie, lopen uiteen. Toch wordt algemeen aangenomen dat een aanzienlijk deel het gevolg is van discriminerende praktijken[61]. Directe discriminatie in geval van gelijke arbeid lijkt sterk te zijn verminderd, maar er zijn grote problemen met de waardering van arbeid die voornamelijk door vrouwen of mannen wordt verricht, in het bijzonder wanneer deze waardering wordt uitgevoerd in collectieve overeenkomsten.

Het aantal zaken met betrekking tot beloningsdiscriminatie dat aan de nationale rechters wordt voorgelegd, is in de meeste lidstaten laag of zeer laag. Slechts enkele lidstaten[62]

---

56 EL, ES, IT, HU, PL, PT, RO, SI, SK en FI.

57 DK, EL en CY.

58 BE en DK.

59 In verschillende lidstaten (bv. BE, DE, PL en SE) is niet expliciet in een dergelijk verbod voorzien, maar lijkt een algemeen verbod van discriminatie op grond van geslacht ook beloningsdiscriminatie te bestrijken.

60 Eurostat online databank 2011, beschikbaar op: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsdsc340.

61 Zie onder meer het verslag van het Belgische voorzitterschap van 2010 "De loonkloof tussen vrouwen en mannen in de lidstaten van de Europese Unie: kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren", te vinden op: http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st16/st16516-ad02.en10.pdf.

62 Bv. IE en UK. Volgens de effectbeoordeling van het Verenigd Koninkrijk van 2011 van wetgevingsmaatregelen ter bevordering van gelijke beloning werden er bij arbeidsrechtbanken jaarlijks naar schatting 28 000 vorderingen tot gelijke beloning ingesteld.

vormen een uitzondering. Dergelijke zaken slepen meestal ook lang aan[63]. Door een gebrek aan gegevens en ten gevolge van ineffectieve monitoring in een groot aantal lidstaten, is echter geen uitgebreide informatie beschikbaar over rechterlijke beslissingen op het gebied van beloningsdiscriminatie. Daardoor is het moeilijk deze discriminatie op grond van geslacht ten volle te beoordelen en te kwantificeren[64].

De beperkte nationale rechtspraak inzake gelijke beloning kan erop wijzen dat slachtoffers van beloningsdiscriminatie op grond van geslacht moeilijk effectief hun weg vinden naar de rechter. De effectieve toepassing van de bepalingen met betrekking tot het beginsel van gelijke beloning kan worden belemmerd door drie factoren: (1) het gebrek aan duidelijkheid en rechtszekerheid betreffende het concept van arbeid van gelijke waarde; (ii) het gebrek aan transparantie in loonstelsels; en (iii) procedurele belemmeringen. Deze drie factoren worden hieronder besproken.

4.1. Definitie en toepassing van het concept "arbeid van gelijke waarde" en functiewaarderingssystemen tot vaststelling van de beloning

Op EU-niveau bestaat er geen definitie van arbeid van gelijke waarde en zijn er geen duidelijke beoordelingscriteria voor de vergelijking van arbeid vastgelegd. In de rechtspraak van het Hof is het concept van gelijke beloning echter meermaals uitgelegd[65]. Bijlage 2 van het werkdocument van de diensten van de Commissie geeft een volledig overzicht van de rechtspraak van het Hof op dit gebied. Overweging 9 van de richtlijn stelt dat, overeenkomstig de rechtspraak van het Hof, om uit te maken of werknemers gelijke of gelijkwaardige arbeid verrichten, moet worden nagegaan of deze werknemers, gelet op een reeks factoren waaronder de aard van het werk, de opleiding en de arbeidsomstandigheden, kunnen worden geacht zich in een vergelijkbare situatie te bevinden.

In de wetgeving van de meeste lidstaten is niet uitgelegd wat als arbeid van gelijke waarde moet worden beschouwd. Dat wordt aan de nationale rechters overgelaten. Twaalf lidstaten[66] hebben dit concept in hun wetgeving gedefinieerd en hebben daarbij een analytisch kader aangegeven of de belangrijkste criteria om de waarde van verschillende arbeid te vergelijken. In de meeste gevallen worden vaardigheden, inspanningen, verantwoordelijkheid en arbeidsomstandigheden genoemd als belangrijkste factoren voor de beoordeling van de waarde van arbeid. Een definitie in de nationale wetgeving zou zeer positief zijn voor slachtoffers van beloningsdiscriminatie en hen beter in staat stellen een vordering in te stellen bij de nationale rechter. Verschillende lidstaten die geen dergelijke specifieke bepaling hebben vastgesteld, hebben uitgelegd dat het concept is ontwikkeld door hun nationale rechters[67] of is opgenomen in het verklarende[68] en voorbereidende[69] werk van de wetgeving inzake gelijke beloning.

Eén manier om arbeid van gelijke waarde te bepalen, is aan de hand van **genderneutrale functiewaarderings- en classificatiesystemen**. De lidstaten zijn op grond van de richtlijn echter niet verplicht dergelijke systemen in te stellen en de beschikbaarheid van deze

---

63 Dat is ook voor het Verenigd Koninkrijk het geval. Uit de jaarlijkse statistieken van de rechtbanken voor 2011-2012 blijkt dat zaken met betrekking tot gelijke beloning het langst duren van alle categorieën van zaken. Zie http://www.justice.gov.uk/downloads/statistics/tribs-stats/ts-annual-stats-2011-12.pdf.

64 Verschillende lidstaten beschikken niet over specifieke statistieken over het aantal zaken met betrekking tot beloningsdiscriminatie en de aard van deze zaken.

65 Zie de zaken 237/85, C-262/88, C-400/93 en C-381/99. Zie ook overweging 9 van de richtlijn.

66 CZ, IE, FR, HR, CY, HU, PL, PT, RO, SK, SE en UK.

67 DK, DE, EL, ES, LV en AT.

68 AT.

69 FI.

systemen op nationaal niveau varieert aanzienlijk. Sommige lidstaten[70] hebben in de wetgeving expliciet bepaald dat de functiewaarderings- en classificatiesystemen tot vaststelling van de beloning genderneutraal dienen te zijn, terwijl andere lidstaten[71] dit niet expliciet vermelden in hun wettelijke bepalingen. In enkele lidstaten[72] wordt de genderneutrale functiewaardering gewaarborgd door collectieve arbeidsovereenkomsten. De praktische instrumenten die moeten bijdragen tot de instelling van genderneutrale functiewaarderings- en loonstelsels variëren ook naargelang de lidstaat. Enkele lidstaten hebben richtsnoeren en checklists voor functiewaardering en -classificatie opgesteld om arbeid objectiever te kunnen beoordelen en gendervooroordelen te kunnen vermijden. Deze specifieke instrumenten zijn meestal afkomstig van organen voor gendergelijkheid[73] of van nationale autoriteiten[74]. Verschillende lidstaten[75] beschikken over opleidingsprogramma's om werkgevers te ondersteunen bij de uitvoering van genderneutrale functieclassificatiesystemen.

Bijlage 1 bij het werkdocument van de diensten van de Commissie, waarvan dit verslag vergezeld gaat, behandelt genderneutrale functiewaarderings- en -classificatiesystemen en zou kunnen bijdragen tot een betere praktische uitvoering van het beginsel van gelijke beloning.

4.2. Transparantie van beloning

Door de loontransparantie te bevorderen, kunnen gendervooroordelen en discriminerende praktijken in de beloningsstructuren van een onderneming of een bedrijfstak aan het licht komen. Werknemers, werkgevers of sociale partners kunnen dan op passende wijze actie ondernemen om de uitvoering van het beginsel van gelijke beloning te garanderen. Verschillende lidstaten hebben overeenkomstig artikel 21, leden 3 en 4, van de richtlijn specifieke maatregelen genomen met het oog op loontransparantie. Het gaat om maatregelen waarbij de beloning van individuele werknemers openbaar wordt gemaakt, en maatregelen waarbij beloningsinformatie voor categorieën van werknemers collectief openbaar wordt gemaakt. Maatregelen voor de individuele openbaarmaking van lonen kunnen van nut zijn voor individuele gevallen en kunnen een preventief effect hebben. Collectieve openbaarmaking van lonen kan evenwel de basis vormen voor meer algemene maatregelen om het verschil in beloning tussen mannen en vrouwen terug te dringen.

In sommige lidstaten[76] is de werkgever in geval van vermeende beloningsdiscriminatie verplicht de werknemer met betrekking tot beloning informatie te verstrekken die kan helpen te bepalen of er sprake is van discriminatie. In enkele lidstaten[77] kan deze informatie worden verkregen door de vertegenwoordiger van de werknemer, met instemming van de betrokkene. Als openbaarmaking wordt geweigerd, kan die in sommige lidstaten[78] via de rechter worden afgedwongen. De voorschriften van sommige lidstaten bevatten een verplichting om het wettelijke minimumloon te vermelden in vacatures[79], of verbieden de werkgever te verhinderen dat werknemers hun beloning aan anderen onthullen, wanneer het doel daarvan is vast te stellen of er verbanden bestaan tussen beloningsverschillen en beschermde kenmerken zoals geslacht[80]. In verschillende lidstaten hebben organen voor gelijkheid het recht om te

---

70 Bv. EL, FR, IT, CY, LT, AT en SI.
71 Bv. BE, DE, EE, IE, HR, LV, LU, HU, PL en FI.
72 Bv. in BE.
73 Bv. BE, NL, PT, SE en UK.
74 Bv. BE, EE, LU en AT.
75 Bv. BE, EE, CY en SE.
76 Bv. BG, EE, IE, SK en FI.
77 Bv. FI.
78 Bv. CZ en LV.
79 Bv. AT.
80 Bv. UK.

verzoeken om informatie inzake beloning[81]. Zij kunnen bijvoorbeeld een sociale zekerheidsinstelling om informatie verzoeken over het inkomen van vergelijkbare werknemers[82]. Informatie over beloning wordt op grond van de nationale wetgeving inzake gegevensbescherming en persoonlijke levenssfeer echter vaak als vertrouwelijk beschouwd. In een groot aantal lidstaten mogen werkgevers dergelijke informatie bijgevolg niet vrijgeven. Werknemers kunnen er zelfs contractueel toe verbonden zijn hun beloning niet aan andere werknemers te onthullen. De openbaarmaking van beloningsinformatie is doorgaans problematischer in de particuliere sector dan in de openbare sector.

Met betrekking tot collectieve maatregelen stimuleren verschillende lidstaten[83] de bevordering van gelijkheidsplanning door werkgevers ertoe te verplichten regelmatig de beloningspraktijken en beloningsverschillen te beoordelen en een actieplan voor gelijke beloning op te stellen. Deze verplichting wordt meestal bij grotere werkgevers gelegd. Als de verplichting niet wordt nagekomen, kan een geldboete worden opgelegd[84]. Sommige lidstaten vereisen ook dat werkgevers beloningsenquêtes opstellen[85], en andere vereisen dat werkgevers statistische gegevens verzamelen met betrekking tot arbeid en geslacht[86]. In een aantal lidstaten[87] moeten werkgevers op gezette tijden de werknemersvertegenwoordigers een schriftelijk verslag bezorgen over de situatie in de onderneming voor wat gendergelijkheid betreft. Dat verslag moet ook nauwkeurige informatie over beloning bevatten.

4.3. Procedurele belemmeringen in zaken met betrekking tot gelijke beloning

De toegang van slachtoffers van beloningsdiscriminatie tot de rechter wordt onder meer belemmerd door de lange en dure gerechtelijke procedures, termijnen, het gebrek aan effectieve sancties en toereikende compensatie en de beperkte toegang tot de informatie die nodig is om een vordering tot gelijke beloning in te stellen.

Individuele werknemers hebben doorgaans beperkte toegang tot de informatie die nodig is om een succesvolle vordering tot gelijke beloning in te stellen, zoals informatie over de beloning van personen die gelijke arbeid of arbeid van gelijke waarde verrichten. Dit belemmert de effectieve toepassing van de regel inzake de **verschuiving van de bewijslast**, waarin artikel 19 van de richtlijn voorziet, die bepaalt dat het slachtoffer eerst feiten moet bewijzen op grond waarvan kan worden verondersteld dat er sprake is geweest van discriminatie. Pas wanneer dat gebeurd is, is het aan de werkgever om te bewijzen dat er geen discriminatie heeft plaatsgevonden. De toepassing van de verschuiving van de bewijslast blijft een probleem in sommige lidstaten waar de drempel om over te gaan tot de verschuiving van de bewijslast hoger lijkt te liggen dan is vastgelegd in de richtlijn[88].

De kosten van rechtsbijstand en gerechtelijke procedures zijn meestal hoog en belasten de slachtoffers. Bovendien zijn de compensatie en reparatie die kunnen worden verkregen, vaak te beperkt[89]. **Organen voor gendergelijkheid en vakbonden** zouden bijgevolg door **actief** onafhankelijke bijstand te verlenen aan slachtoffers van discriminatie, betrokkenen kunnen

---

81 Bv. EE en SE.

82 Bv. AT.

83 Bv. BE, ES, FR, FI en SE.

84 Dit is het geval in Frankrijk.

85 Bv. FI en SE.

86 Bv. DK en EE.

87 Bv. BE, DK, FR, IT, LU en AT.

88 Bv. CY, MT en BG. Roemenië heeft onlangs zijn wetgeving gewijzigd om dit probleem op te lossen.

89 Meestal is de compensatie gelijk aan de gederfde inkomsten, die berekend worden op basis van het verschil in loon tussen de eiser en de referentiepersoon. In enkele lidstaten wordt ook rekening gehouden met de geleden immateriële schade. Het nationale wetgevingskader op het gebied van sancties varieert sterk naargelang de lidstaat.

helpen toegang te verkrijgen tot de rechter en de effectiviteit van het wetgevingskader inzake gelijke beloning kunnen waarborgen. Hun actieve rol zou ook het risico van geschillen voor individuele werknemers kunnen verkleinen en zou een oplossing kunnen bieden voor het kleine aantal zaken met betrekking tot gelijke beloning. De betrokkenheid van organen voor gendergelijkheid is derhalve belangrijk om het beginsel van gelijke beloning effectief toe te passen. De taken en bevoegdheden van de nationale organen voor gendergelijkheid lopen echter sterk uiteen en slechts in een aantal lidstaten[90] behoort de vertegenwoordiging van individuen bij vorderingen tot hun taken. Individuen kunnen ook worden vertegenwoordigd door vakbonden[91] en ngo's.

De richtlijn bepaalt dat lidstaten **preventieve maatregelen** dienen te nemen met betrekking tot de schending van het beginsel van gelijke beloning[92], maar laat de keuze van maatregelen opnieuw aan de lidstaten over. Mogelijke preventieve maatregelen zijn onderzoek ter voorkoming van ongelijke beloning, de organisatie van opleiding voor belanghebbenden en activiteiten om de bewustwording te verhogen.

5. CONCLUSIES EN VOORUITZICHTEN

De richtlijn heeft een aantal belangrijke nieuwe elementen geïntroduceerd die de EU-wetgeving op dit gebied coherenter moeten maken en in overeenstemming moeten brengen met de rechtspraak van het Hof en het recht efficiënter en toegankelijker moeten maken voor de gebruikers en het grote publiek.

Met betrekking tot de correcte omzetting van deze nieuwe elementen in de nationale wetgeving hebben de diensten van de Commissie voor de meeste lidstaten nog vragen. Deze openstaande kwesties moeten zo snel mogelijk worden opgehelderd, indien nodig via inbreukprocedures. Voor de toekomst zal de belangrijkste uitdaging voor de lidstaten erin bestaan de in de richtlijn vastgelegde rechten in de praktijk correct toe te passen en uit te voeren.

De praktische toepassing van de bepalingen inzake gelijke beloning in de lidstaten lijkt een van de belangrijkste problemen van de richtlijn te zijn. Dit wordt geïllustreerd door het aanhoudende verschil in beloning tussen vrouwen en mannen, dat in grote mate het gevolg zou kunnen zijn van beloningsdiscriminatie en het lage aantal vorderingen dat individuen instellen bij de rechter.

De lidstaten dienen gebruik te maken van de in het bijgevoegde werkdocument van de diensten van de Commissie genoemde instrumenten om de effectieve toepassing van het beginsel van gelijke beloning te bevorderen en het aanhoudende verschil in beloning tussen vrouwen en mannen aan te pakken.

De Commissie zal uitgebreid toezicht blijven houden op de toepassing van het beginsel van gelijke beloning. In overeenstemming met de Europe 2020-strategie zal de Commissie, naast activiteiten met het oog op bewustwording en de verspreiding van beste praktijken, in het kader van het Europees semester landenspecifieke aanbevelingen naar voren brengen om de oorzaken van het verschil in beloning tussen mannen en vrouwen terug te dringen.

Bovendien is de Commissie voornemens in 2014 een niet-wetgevend initiatief goed te keuren dat de effectieve praktische toepassing van het beginsel van gelijke beloning moet bevorderen en vergemakkelijken en de lidstaten moet helpen de juiste aanpak te vinden om het

90 Bv. BE, BG, EE, IE, IT, HU, MT, AT, SK, FI, SE en UK.

91 Bv. in BE, DK, FR, SE en UK.

92 Artikel 26 van de richtlijn.

aanhoudende verschil in beloning tussen mannen en vrouwen terug te dringen[93]. Dat initiatief zal waarschijnlijk de nadruk leggen op loontransparantie.

[93] Werkprogramma van de Commissie 2014, COM(2013) 739 final, beschikbaar op http://ec.europa.eu/atwork/pdf/cwp_2014_annex_nl.pdf.