

Fiche 5: Richtlijn uitbreiding zwangerschapsverlof

1. Algemene gegevens

Voorstel: richtlijn ter amendering van Richtlijn 92/85 EEG betreffende het introduceren van maatregelen ter verbetering van de veiligheid en gezondheid van zwangere werknemers, werknemers die recent bevallen zijn of die borstvoeding geven.

Datum Commissiedocument: 3 oktober 2008

Nr. Commissiedocument: COM (2008) 637 definitief

Pre-lex: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0637:FIN:NL:PDF>

Nr. Impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board: SEC (2008) 2526/2

Behandelingstraject Raad:

Raadswerkgroep Sociale Vraagstukken en Raad voor Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken. Sinds 10 november 2008 wordt het richtlijnvoorstel in de raadswerkgroep behandeld. De richtlijn zal geagendeerd worden op de Raad WSBVC van 17 december a.s. De Raad zal op de hoogte worden gesteld van de voortgang van de onderhandelingen.

Eerstverantwoordelijk ministerie: SZW

Rechtsbasis, stemwijze Raad, rol Europees Parlement en comitologie:

a) *Rechtsbasis:* Artikel 137 lid 2 en artikel 141 lid 3 EG-Verdrag

b) *Stemwijze Raad en rol Europees Parlement:* gekwalificeerde meerderheid, codecisie-procedure (artikel 251 EG-Verdrag).

c) *Comitologie:* N.v.t.

2. Samenvatting BNC-fiche:

De Europese Commissie stelt voor om richtlijn 92/85/EEG, de 'zwangerschapsrichtlijn', te herzien. Onderdeel van het voorstel is de verlenging van het zwangerschaps- en bevallingsverlof van 14 naar 18 weken. Daarvan moeten 6 weken worden opgenomen na de bevalling. De Commissie baseert de bevoegdheid van de EG op artikel 137 en artikel 141 lid 3 EG-Verdrag. Nederland erkent deze bevoegdheid. Nederland is positief over de subsidiariteit, maar negatief over de proportionaliteit. Er zijn onvoldoende aanwijzingen dat een verlenging van het zwangerschaps- en bevallingsverlof naar 18 weken noodzakelijk is in verband met de veiligheid en de gezondheid van moeder en kind. Overigens kunnen op dit moment de gevolgen van het voorstel nog niet op alle onderdelen worden overzien.

3. Samenvatting voorstel:

Achtergrond

Dit voorstel maakt onderdeel uit van een pakket van maatregelen voortvloeiend uit de Roadmap van de Europese Commissie betreffende de gelijkheid van mannen en vrouwen COM (2006) 92. Zowel het belang van gelijke participatie op de arbeidsmarkt van mannen en vrouwen als ook de economische en demografische noodzaak daartoe spelen hierbij een rol. De inzet van Europa terzake is uiteengezet in de mededeling COM (2008) 635: *Een beter evenwicht tussen werk en privéleven: meer steun voor het combineren van beroep, privéleven en gezinsleven.*

In deze mededeling concludeert de Commissie dat betere ondersteuning van maatregelen om te beroep, privéleven en gezinsleven te combineren mannen en vrouwen meer keuzevrijheid zal bieden en ook zal bijdragen tot bepaalde centrale beleidsdoelstellingen van de Europese Unie, met name ten aanzien van groei en werkgelegenheid, de sociale integratie van kwetsbare groepen en gendergelijkheid.

Actie op communautair niveau om minimumeisen ter verbetering van de combineerbaarheid van werk, privéleven en gezinsleven vast te stellen, is noodzakelijk en passend om de taak die de Gemeenschap zich heeft

gesteld inzake gendergelijkheid en de doelstellingen van de Lissabonstrategie te verwezenlijken. Echter, de primaire verantwoordelijkheid voor het ontwikkelen en bevorderen van combineerbaarheid ligt bij de lidstaten. De Commissie doet dan ook een beroep op de lidstaten om ervoor te zorgen dat deze maatregelen zodanig worden uitgevoerd dat vrouwen en mannen werkelijk keuzes kunnen maken.

Over deze mededeling wordt geen aparte fiche geschreven omdat de beleidsvoornemens uit deze mededeling worden geconcretiseerd in een aantal maatregelen, die alle tot doel hebben de arbeidsparticipatie van vrouwen te verhogen en een betere balans van arbeid en zorg mogelijk te maken.

De eerste maatregel betreft het hier aan de orde zijnde voorstel tot wijziging van richtlijn 92/85/EEG, betreffende verbetering van de veiligheid en de gezondheid van zwangere werknemers. De tweede maatregel betreft een herziening van de richtlijn 86/613/EEG betreffende de gelijke behandeling van mannen en vrouwen als zelfstandige (COM (2008) 636; hiervoor wordt een aparte fiche opgesteld). De Europese Commissie heeft deze twee richtlijnen gepubliceerd op 3 oktober 2008. De derde maatregel betreft een wijziging van richtlijn 96/43/EEG betreffende ouderschapsverlof. Ten aanzien van dit laatste voorstel hebben de sociale partners in juli 2008 laten weten dat zij zelf over deze richtlijn willen onderhandelen conform artikel 138 EG.

Inhoud voorstel

De Europese Commissie stelt voor om richtlijn 92/85/EEG, de ‘zwangerschapsrichtlijn’, te herzien. De zwangerschapsrichtlijn stelt regels ter bescherming van vrouwen (in dienst van een werkgever) die zwanger zijn, recent zijn bevallen of borstvoeding geven. De richtlijn regelt bij voorbeeld zwangerschapsverlof, werken met gevaarlijke stoffen en het ontslagverbod tijdens zwangerschap). Het doel van de herziening is het verhogen van het beschermingsniveau.

De voorgestelde maatregelen zijn in het kort:

- Verlenging van het zwangerschaps- en bevallingsverlof van 14 naar 18 weken (onafgebroken), waarvan 6 weken verplicht moeten worden opgenomen na de bevalling. Over de overige weken mag de vrouw zelf beslissen.
- Er moet extra verlof worden toegekend voor te vroeg geboren kinderen, kinderen die na de geboorte in het ziekenhuis moeten blijven, meerlingen en kinderen met handicaps. Ziekte tot 4 weken voor de bevalling mag niet leiden tot verkorting van het zwangerschapsverlof.
- Naar aanleiding van jurisprudentie van het Hof van Justitie EG – is het in de nieuwe richtlijn verboden om voorbereidingen voor een ontslag te treffen tijdens zwangerschap en zwangerschaps- en bevallingsverlof; daarnaast is nieuw dat de werkgever niet alleen tijdens, maar ook in de 6 maanden na afloop van het zwangerschaps- en bevallingsverlof gegronde redenen moet geven voor een ontslag als de werknemer daar om vraagt;
- In de nieuwe richtlijn staat dat een vrouw na afloop van het zwangerschaps- en bevallingsverlof het recht heeft om terug te keren in dezelfde of gelijkwaardige functie, tegen voorwaarden die niet minder gunstig mogen zijn. Zij heeft ook het recht om te profiteren van verbeteringen van arbeidsvoorwaarden waar zij tijdens haar afwezigheid aanspraak op zou kunnen maken. Dit is overgenomen uit richtlijn 2002/73/EG, herschikt in 2006/54/EG.
- De nieuwe richtlijn gaat uit van betaling tijdens het zwangerschapsverlof gebaseerd op een volledig maandsalaris (in de bestaande richtlijn wordt uitgegaan van het loon dat wordt betaald tijdens ziekte). Lidstaten mogen een maximum aanbrenge, onder de voorwaarde dat dit maximum niet lager is dan het loon dat wordt betaald tijdens ziekte.
- De vrouw die terugkeert na het zwangerschaps- en bevallingsverlof heeft het recht om haar werkgever te vragen om haar werkrooster en uren aan te passen aan de nieuwe gezinssituatie en dat de werkgever verplicht is dit verzoek te onderzoeken.
- In de nieuwe richtlijn wordt de bewijsregel overgenomen zoals de meeste richtlijnen over gelijke behandeling die kennen. Iemand die meent dat in strijd met de richtlijn is gehandeld, dient feiten aan te voeren op grond waarvan dat aannemelijk wordt. Daarna is het aan de andere partij om te bewijzen dat niet in strijd met de richtlijn is gehandeld.

- In de nieuwe richtlijn wordt ook de regel over victimisatie (benadeling van een persoon die een beroep doet op de rechten uit de richtlijn) overgenomen die gebruikelijk is in richtlijnen over gelijke behandeling.
- In de nieuwe richtlijn is geregeld dat de bestaande gelijkebehandelingsorganen bevoegd worden om actief te worden met betrekking tot de gelijkebehandelingselementen in deze richtlijn. In Nederland gaat het om de Commissie Gelijke Behandeling.

Impact-assessment Commissie

Uit een inventarisatie van de Europese Commissie (annex III bij het impact assessment) blijkt dat van de EU-lidstaten er 16 zijn met een zwangerschaps- en bevallingsverlof van meer dan 16 weken. De betaling hiervan varieert: in 6 landen wordt 100% betaald (Denemarken, Estland, Griekenland, Litouwen, Polen, Portugal); in de overige 10 bestaan verschillende percentages. Negen lidstaten, waaronder Nederland, hebben een zwangerschaps- en bevallingsverlof van 16 weken of korter. De betaling is hier meestal 100%. Over twee lidstaten is geen informatie ontvangen.

De Commissie concludeert op grond van haar impact assessment dat een uitbreiding van het zwangerschapsverlof van 14 naar 18 weken en een hogere financiële compensatie tijdens het verlof de beste manier is om vrouwen arbeidsmarktparticipatie en het krijgen van kinderen te combineren. De moeder krijgt meer tijd om te herstellen van de bevalling. Volgens de Commissie is de kans kleiner dat vrouwen dan na de geboorte van hun kind de arbeidsmarkt verlaten.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid:

De Commissie baseert de bevoegdheid van de EG op artikel 137 en artikel 141 lid 3 EG-Verdrag. In artikel 137 (voorheen 118 A) van het EG-Verdrag is bepaald dat de Raad door middel van richtlijnen minimumvoorschriften vaststelt om de verbetering van met name de werkomgeving te bevorderen ten einde de veiligheid en de gezondheid van de werknemers te beschermen. Dit is ook de basis voor richtlijn 92/85/EG en andere richtlijnen op het gebied van arbeidsomstandigheden. Via die richtlijnen zijn ook andere Europese minimumstandaarden op arboterrein tot stand gekomen. Nederland bevestigt deze bevoegdheid. De Commissie baseert de bevoegdheid van de EG tevens op artikel 141 lid 3 EG verdrag, omdat de bescherming van werknemers in verband met zwangerschap intrinsiek verbonden is aan gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen in werkgelegenheid en beroep. Nederland erkent ook deze bevoegdheid.

b) Functionele toets

Subsidiariteit: positief

Deze richtlijn wijzigt de reeds bestaande richtlijn 92/85/EEG. Dit is een individuele richtlijn in het kader van de Kaderrichtlijn veiligheid gezondheid op het werk (89/391/EEG). Een bestaande richtlijn kan alleen gewijzigd worden via een nieuwe richtlijn. Door de voorgestelde wijzigingen wordt een level playing field tot stand gebracht. Nadere harmonisatie op de terreinen van arbeidsomstandigheden en gelijke behandeling voorkomt concurrentievervalsingen binnen de EG. Daarnaast kunnen gelijke voorwaarden voor de bescherming van de gezondheid en veiligheid van alle Europese werkneemsters en hun pasgeboren baby's alleen door Europees optreden worden gerealiseerd.

Proportionaliteit: negatief

Wanneer er in een lidstaat aanleiding is de regels rond het zwangerschapsverlof aan te passen, kan deze lidstaat dat doen. Er zijn onvoldoende aanwijzingen dat een verlenging van het zwangerschaps- en bevallingsverlof naar 18 weken noodzakelijk is in verband met de veiligheid en de gezondheid van moeder en kind. Ook laat de duidelijkheid van het voorstel op bepaalde punten te wensen over.

c) Nederlands oordeel: negatief

Nederland is negatief over het voorstel nu niet is aangetoond dat een verlenging van het zwangerschaps- en bevallingsverlof naar 18 weken noodzakelijk is in verband met de veiligheid en de gezondheid van

moeder en kind. Overigens kunnen de gevolgen van het voorstel van de Europese Commissie op dit moment nog niet op alle onderdelen worden overzien (zie punt 9).

5. Implicaties financieel

a) Consequenties EG-begroting:

N.v.t.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor Rijksoverheid en / of decentrale overheden:

De kosten van de zwangerschapsuitkeringen voor vrouwen die in dienst zijn bij de overheid in brede zin nemen als gevolg van het voorstel toe met circa € 25 mln per jaar. De kosten van de zwangerschapsuitkeringen voor vrouwen werkzaam in de marktsector nemen toe met circa € 90 mln. De uitvoeringskosten van het UWV nemen toe met naar schatting maximaal € 1,6 mln. Het totale budgettaire beslag van de zwangerschaps- en bevallingsuitkeringen neemt toe met circa € 117 mln. Zonder aanvullende maatregelen is het voorstel derhalve niet budgettair neutraal.

De uitbreiding van de bevoegdheid met het terrein van deze richtlijn van de CGB kan leiden tot extra werkzaamheden en kosten voor de CGB. De mogelijke omvang hiervan is op dit moment nog niet bekend.

De budgettaire gevolgen van het voorstel lopen mee in de gebruikelijke procedure voor de jaarlijkse bijstelling van de loonkostenontwikkeling bij overheidswerkgevers ('referentiesystematiek').

c) Financiële consequenties (incl. personele) bedrijfsleven en burger:

Zonder aanvullende ombuigingen nemen de kosten van de zwangerschapsuitkeringen voor vrouwen werkzaam in de marktsector naar verwachting toe met circa € 90 mln. De kosten worden betaald uit de premies voor het Awf, die ten laste komen van werkgevers. De premielasten voor werknemers nemen niet toe. De extra uitkeringslasten komen ten gunste van de burger.

d) Administratieve lasten voor Rijksoverheid, decentrale overheden en/ of bedrijfsleven en burger:

Het voorstel leidt in beginsel niet tot extra uitkeringen of extra informatieverplichtingen aan de Rijksoverheid of aan het UWV. De administratieve lasten nemen derhalve niet toe door het voorstel.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid:

De Wet arbeid en zorg zal moeten worden aangepast (ingang en lengte van het zwangerschaps- en bevallingsverlof en verplichte periode).

In de Wet arbeid en zorg moeten voorzieningen worden gecreëerd voor extra verlof in geval van te vroeg geboren kinderen, kinderen die na de geboorte in het ziekenhuis moeten blijven, meerlingen en kinderen met handicaps.

In het BW moeten regels over ontslag en zwangerschap worden aangepast.

Daarnaast moet worden gezien of bepalingen in het BW en de Wet aanpassing arbeidsduur mogelijk bepalingen over rechten tijdens en na het zwangerschaps- en bevallingsverlof moeten worden aangepast.

b) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen en kaderbesluiten), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid:

De voorgestelde implementatietermijn bedraagt twee jaar. Dit lijkt aan de korte kant.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling:

De Commissie stelt voor dat de lidstaten elke vijf jaar de Commissie van informatie voorzien voor een rapportage aan het Europese Parlement en de Raad.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

Geen

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen

9. Nederlandse positie

Nederlandse belangen en eerste algemene standpunt:

Nederland staat vooralsnog negatief tegenover het voorstel. Er zijn thans onvoldoende aanwijzingen dat een verlenging van het zwangerschaps- en bevallingsverlof naar 18 weken noodzakelijk is in verband met de veiligheid en de gezondheid van moeder en kind. Nederland kent thans een verlof van 16 weken: 4 à 6 weken vóór de uitgerekende datum en 12 respectievelijk 10 weken daarna. Het is daarom vooralsnog moeilijk vast te stellen of het voor de bescherming van de veiligheid en gezondheid van moeder en kind noodzakelijk is om het zwangerschaps- en bevallingsverlof te verlengen naar 18 weken. Nederland beschikt wat dit betreft over beperkte informatie. Mocht uit onderzoeksmateriaal blijken dat een verlenging van de verlofperiode noodzakelijk is voor de bescherming van de gezondheid van moeder en kind, dan kan er aanleiding zijn dit standpunt te wijzigen.

Verder zal nog over een aantal onderwerpen helderheid geschapen moeten worden:

- het is niet duidelijk hoe ver de verplichting strekt om extra verlof toe te kennen voor te vroeg geboren kinderen, kinderen die na de geboorte in het ziekenhuis moeten blijven, meerlingen en kinderen met handicaps;
- het is niet duidelijk of de Europese Commissie voorstelt dat vrouwen die in deeltijd gaan werken zonder meer recht houden op dezelfde baan en dezelfde arbeidsvoorwaarden;
- het is niet duidelijk of een verzoek om aanpassing van de werkuren en het werkrooster ook een verzoek om deeltijd werken inhoudt;
- in de nieuwe richtlijn staat dat periodes van ziekteverlof, veroorzaakt door ziekte of complicaties die voortkomen uit de zwangerschap, en die voorkomen tot maximaal 4 weken vóór de bevalling, geen effect mogen hebben op de duur van het zwangerschaps- en bevallingsverlof. Het is nog niet duidelijk wat precies wordt verstaan onder ziekte of complicaties die voortkomen uit de zwangerschap.