



Bruxelles, den 9.12.2021
SWD(2021) 397 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF RAPPORTEN OM KONSEKVENSPANALYSEN

Ledsagedokument til

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv

Om forbedring af arbejdsvilkårene for platformsarbejde

{COM(2021) 762 final} - {SEC(2021) 581 final} - {SWD(2021) 395 final} -
{SWD(2021) 396 final}

A. Behov for tiltag på EU-plan

Hvad er problemstillingen?

Nogle personer, der arbejder via digitale arbejdsplatforme, har dårlige arbejdsforhold og utilstrækkelig adgang til social beskyttelse. I mange tilfælde er der tale om personer, som er falske selvstændige, dvs. deres beskæftigelsesstatus er fejlklassificeret. Fejlklassificerede personer, der arbejder via disse platforme, har hverken de rettigheder og den beskyttelse fra den nationale ret og fra EU-retten på arbejdsmarkedsområdet, som arbejdstagerne har, eller den selvstændighed og stærkere arbejdsmarkedsposition, som mange ægte selvstændige nyder godt af. Det skønnes, at ca. 28 mio. mennesker i EU arbejder via platforme. Det antages, at 22,5 mio. af disse mennesker er korrekt klassificeret, enten som arbejdstagere eller som selvstændige (størstedelen som sidstnævnte). Af de 28 mio. mennesker kan 5,5 mio. mennesker dog være fejlklassificeret. Fejlklassificeringen af beskæftigelsesstatusen i platformsarbejde har været genstand for mere end 100 domstolsafgørelser og 15 administrative afgørelser i EU.

Nogle mennesker oplever, at de omfattes af en vis grad af kontrol af de platforme, som de arbejder via, og at platformene anvender algoritmer til at tildele opgaver, overvåge, føre tilsyn, evaluere og drage konklusioner, som har konsekvenser for dem. Denne "algoritmiske styring" kan få negativ indvirkning på visse arbejdsforhold og øge risikoen for fejlklassificering, fordi den kan skjule et underordningsforhold bag komplekse digitale ordninger. Personer, der arbejder via platforme, skal forstå, hvordan deres adfærd påvirker adgangen til fremtidige opgavemuligheder, der fastsættes via algoritmerne. Adgangen til opgaver har konsekvenser for deres indtægt, uanset beskæftigelsesstatus. Udfordringerne ved algoritmisk styring er derfor relevante for både arbejdstagere og selvstændige, der arbejder via platforme.

Vanskeligheder i forbindelse med håndhævelse af eksisterende forpligtelser, på baggrund af gennemsigtighed og sporbarhed af platformsarbejde, også i grænseoverskridende situationer, påvirker også arbejdsforholdene og adgangen til social beskyttelse. De nationale myndigheder har svært ved at få adgang til data om platformene og om de personer, der arbejder via platformene, samt data om platformenes vilkår og betingelser. Spørgsmål om sporbarhed er særligt relevante, når platformene fungerer på tværs af grænserne i flere medlemsstater og gør det uklart, hvor platformsarbejdet udføres og af hvem. Dette bør gøres med henblik på at forbedre retssikkerheden, skabe lige vilkår mellem digitale arbejdsplatforme og offline-tjenesteudbydere og støtte den bæredygtige udvikling af digitale arbejdsplatforme i Unionen.

Hvilke resultater forventes der af initiativet?

Det overordnede mål med initiativet er at forbedre arbejdsforholdene og de sociale rettigheder for de personer, som arbejder via digitale arbejdsplatforme, bl.a. for at støtte forholdene for de digitale arbejdsplatformes bæredygtige vækst i EU. Helt specifikt har initiativet til formål at i) sikre, at de personer, der arbejder via digitale arbejdsplatforme, har – eller kan få – den korrekte retlige beskæftigelsesstatus på baggrund af deres faktiske forhold til disse platforme og få adgang til de gældende arbejdstagerrettigheder og sociale beskyttelsesrettigheder, ii) sikre retfærdighed, gennemsigtighed og ansvarlighed i algoritmisk styring af platformsarbejde, og iii) fremme gennemsigtighed, sporbarhed og

kendskab til udviklingen i platformsarbejde og forbedre håndhævelsen af de gældende regler for alle, der arbejder via digitale arbejdsplatforme, også dem, der arbejder på tværs af grænser.

Hvad er merværdien ved at handle på EU-plan?

Det er nødvendigt med en EU-indsats for at opfylde EU's traktatbaserede centrale mål om at fremme bæredygtig økonomisk vækst og socialt fremskridt (artikel 3 i TEU). Kun et EU-initiativ kan fastsætte fælles regler for, hvordan man håndterer risikoen for fejklassificering af den beskæftigelsesstatus, der gælder for alle relevante platforme i EU, og samtidig forhindrer fragmentering af eksisterende og kommende lovgivningsmæssige tilgange til algoritmisk styring og imødegår den grænseoverskridende dimension i platformsarbejde.

B. Politiske løsningsmodeller

Hvilke lovgivningsmæssige og ikkelovgivningsmæssige løsninger er overvejet?

Foretrakkes en bestemt løsning? Hvorfor?

Der blev i konsekvensanalysen taget højde for tre politikområder (A – håndtering af risikoen for fejklassificering, B – spørgsmål om algoritmisk styring og C – spørgsmål om håndhævelse, sporbarhed og gennemsigtighed, også i grænseoverskridende situationer), som samlet set imødegår de påviste udfordringer. De undersøgte politiske muligheder inden for disse politikområder varierede med hensyn til deres personelle og/eller materielle anvendelsesområde. Muligheder for at definere begrebet "arbejdstager", fastlægge en tredje beskæftigelsesstatus på EU-plan eller indføre en "uafkræftelig" formodning om et ansættelsesforhold blev afvist på et tidligt stadium.

Under politikområde A (håndtering af risikoen for fejklassificering) er den foretrukne løsning en **afkræftelig formodning, der er begrænset til de platforme, der udøver en vis grad af kontrol**. Denne løsning omfatter også, at **bevisbyrden flyttes**: Når formodningen udløses, hvis den anfægtes, skal de platforme, som formodes at være arbejdsgivere, bevise det modsatte. Under politikområde B (algoritmisk styring) er den foretrukne løsning en pakke af rettigheder med hensyn til gennemsigtighed, høring, menneskelig kontrol og klagemuligheder for både arbejdstagere og selvstændige. Under politikområde C (håndhævelse, sporbarhed og gennemsigtighed, også i grænseoverskridende situationer) er den foretrukne løsning at kombinere en afklaring af forpligtelsen til at indberette platformsarbejde, også i grænseoverskridende situationer, med en forpligtelse for platformene til at offentliggøre oplysninger om vilkår og betingelser, antal personer, der arbejder via dem, deres beskæftigelsesstatus, social sikringsdækning og andre relevante oplysninger.

Med hensyn til valg af retsakt skulle hjørnestenen i pakken være et direktiv. Et direktiv anses for at være det mest hensigtsmæssige, rimelige og effektive instrument til at opfylde initiativets mål. Det indeholder bindende minimumskrav og giver medlemstaterne mulighed for at tilpasse sig efter de specifikke nationale forhold.

Hvem støtter hvilken løsning?

Den foretrukne løsning under politikområde A og B støttes af fagforeninger, repræsentanter for personer, der arbejder via platforme, og af mange repræsentanter for nationale

myndigheder og visse platforme. De fleste interessenter var mindre interesseret i løsningerne under politikområde C. Fagforeningerne støtter forbedring af gennemsigtigheden og sporbarheden af platformsarbejde på tværs af grænserne. Repræsentanter for nationale myndigheder støtter en forpligtelse for platformene til at offentliggøre visse oplysninger, hvis dette begrænses til platforme over en vis størrelse. Arbejdsgiverforeningerne støtter behovet for at håndtere risikoen for fejlklassificering, selv om de mener, at dette bør ske på nationalt plan. De er enige om, at der er behov for mere gennemsigtighed i forbindelse med algoritmisk styring og har understreget, at der bør tages højde for den eksisterende lovgivning i denne forbindelse. Den foretrukne løsningspakke er i overensstemmelse med Europa-Parlamentets beslutning af 16. september 2021 om rimelige arbejdsvilkår, rettigheder og social beskyttelse for platformsarbejdere (2019/2186(INI)).

C. Den foretrukne løsnings virkninger

Hvilke fordele er der ved den foretrukne løsning?

Som et resultat af bestræbelserne på at håndtere risikoen for fejlklassificering (politikområde A) anslås det, at mellem 1,7 mio. og 4,1 mio. mennesker vil blive omklassificeret som arbejdstagere. Dette vil give dem adgang til rettigheder og beskyttelse i henhold til national ret og EU-ret på arbejdsmarkedsområdet. Indtjeningen for de personer, der arbejder via platforme, kan stige med op til 484 mio. EUR om året. Nye rettigheder i forbindelse med algoritmisk styring inden for platformsarbejde (politikområde B) kan føre til forbedrede arbejdsforhold for 28 mio. mennesker. Forpligtelsen til at indberette platformsarbejde og offentliggørelseskravene (den foretrukne kombination af løsninger under politikområde C) vil (indirekte) forbedre arbejdsforholdene, retssikkerheden og erhvervslivets gennemsigtighed.

Hvilke omkostninger er der ved den foretrukne løsning?

Tiltag for at håndtere risikoen for fejlklassificering (politikområde A) kan føre til øgede omkostninger for platformene på mellem 1,9 mia. EUR og 4,5 mia. EUR pr. år. Det kan blive nødvendigt, at de virksomheder, som er afhængige af dem, og forbrugerne kan overtage en del af disse omkostninger, alt efter om og hvorvidt platformene beslutter sig for at sende dem videre til tredjeparter. Nye rettigheder i forbindelse med algoritmisk styring (politikområde B), og den foretrukne kombination af løsninger vedrørende håndhævelse, gennemsigtighed og sporbarhed (politikområde C), indebærer ubetydelige eller lave omkostninger.

Hvordan påvirker løsningen virksomhederne og SMV'erne?

Forsigtige skøn viser, at der er mere end 500 aktive platforme i EU – hvoraf størstedelen er på stedet. Ca. 360 af dem er SMV'er. SMV'er kan udsættes for uretfærdig konkurrence fra større platforme og forventes derfor at drage nytte af lige konkurrencevilkår.

Vil den foretrukne løsning få væsentlige virkninger for de nationale budgetter og myndigheder?

Tiltag for at håndtere risikoen for fejlklassificering vil resultere i forøgede indtægter på op til 4 mia. EUR pr. år for medlemsstaterne (i form af social beskyttelse og skatter).

Vil den foretrukne løsning få andre væsentlige virkninger?

Der forventes ingen andre væsentlige virkninger.

D. Opfølgning

Hvornår vil foranstaltningen blive taget op til fornyet overvejelse?

Direktivet evalueres 5 år efter dets ikrafttræden. Dette omfatter en toårig gennemførelsesperiode for medlemsstaterne.