

Брюксел, 10 декември 2021 г.
(OR. en)

Междуетноститутуционално досие:
2021/0414(COD)

14450/21
ADD 3

SOC 704
EMPL 549
MI 937
DATAPROTECT 289

ПРИДРУЖИТЕЛНО ПИСМО

От:	Генералния секретар на Европейската комисия, подписано от г-жа Martine DEPREZ, директор
До:	Г-н Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, генерален секретар на Съвета на Европейския съюз
№ док. Ком.:	SWD(2021) 397 final
Относно:	РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА РЕЗЮМЕ НА ДОКЛАДА ЗА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО, придружаващ Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета относно подобряването на условията на труд при работата през платформа

Приложено се изпраща на делегациите документ SWD(2021) 397 final.

Приложение: SWD(2021) 397 final



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 9.12.2021 г.
SWD(2021) 397 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА
РЕЗЮМЕ НА ДОКЛАДА ЗА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО,
придружаващ

Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета
относно подобряването на условията на труд при работата през платформа

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

А. Необходимост от действие на равнището на ЕС

В какво се състои разглежданият проблем?

Някои хора, работещи през цифрови трудови платформи, са изправени пред лоши условия на труд и недостатъчен достъп до социална закрила. В много случаи това се отнася до лица, които са фиктивни самостоятелно заети лица, т.е. техният трудов статус е погрешно класифициран. Неправилно класифицираните лица, работещи през такива платформи, не разполагат нито с правата и закрилата на националното и европейското трудово законодателство, с които разполагат работниците, нито с автономността и по-силната позиция на пазара на труда, с които се ползват много действително самостоятелно заети лица. Смята се, че в ЕС има около 28 милиона души, които работят през платформа. Счита се, че 22,5 милиона от тези хора са правилно класифицирани, било като работници, или като самостоятелно заети лица (значително по-голямата част от тях са самостоятелно заети). 5,5 милиона от общо 28 милиона души обаче могат да бъдат изложени на риск от неправилно класифициране. Неправилното класифициране на трудовия статус при работа през платформа е било предмет на над 100 съдебни и 15 административни решения в рамките на ЕС.

Някои хора са подложени на известна степен на контрол от страна на платформите, през които работят и които използват алгоритми за възлагане на задачи, наблюдение, надзор, оценка и изводи, които имат отражение върху тези хора. Това „алгоритмично управление“ може да има отрицателно въздействие върху някои от техните условия на труд и риск от неправилно класифициране, тъй като може да прикрие подчиненост зад сложни цифрови механизми. Хората, работещи през платформа, трябва да разберат как поведението им влияе върху достъпа до бъдещи възможности за задачи, който бива определян чрез алгоритмите. Достъпът до задачи оказва влияние върху доходите им, независимо от техния трудов статус. Следователно предизвикателствата, свързани с алгоритмичното управление, са от значение както за работниците, така и за самостоятелно заетите лица, работещи през платформа.

Трудностите при налагане на изпълнението на съществуващите задължения, породени от въпроси, свързани с прозрачността и проследимостта на работата през платформа, включително в трансгранични ситуации, също оказват въздействие върху условията на труд и достъпа до социална закрила. Националните органи срещат трудности при достъпа до данни относно платформите и хората, които работят през тях, както и относно общите условия на платформите. Проблемите с проследимостта са от особено значение, когато платформите функционират през границите в няколко държави членки, при което е неясно къде и от кого се извършва работата през платформа. Следва да се действа с оглед да се подобри правната сигурност, да се създадат еднакви условия на конкуренция между цифровите трудови платформи и офлайн доставчиците на услуги и да се подкрепя устойчивият растеж на цифровите трудови платформи в Съюза.

Какво се очаква да бъде постигнато с настоящата инициатива?

Общата цел на настоящата инициатива е да се подобрят условията на труд и социалните права на хората, работещи през платформи, включително с цел да се подкрепят условията за устойчив растеж на цифровите трудови платформи в

Европейския съюз. По-конкретно инициативата цели: i) да се гарантира, че хората, работещи през цифрови трудови платформи, имат или могат да получат правилния законов трудов статус с оглед на действителните им правоотношения с тези платформи, както и да получат достъп до приложимите трудови права и права на социална закрила; ii) да се гарантират справедливост, прозрачност и отчетност при алгоритмичното управление в контекста на работата през платформа; и iii) да се повишат прозрачността, проследимостта и осведомеността за развитията в работата през платформа и да се подобри правоприлагането на действащите правила за всички хора, работещи през цифрови трудови платформи, включително за тези, които извършват трансгранична дейност.

Каква е добавената стойност от действие на равнището на ЕС?

Действията на ЕС са необходими за постигане на основните на Договора основни цели на ЕС за насърчаване на устойчивия икономически растеж и социалния напредък (член 3 от ДЕС). Само инициатива на ЕС може да установи общи правила за справяне с риска от неправилно класифициране на трудовия статус, който засяга всички съответни платформи, действащи в ЕС, като същевременно се предотвратява фрагментирането на действащите и предстоящите регулаторни подходи към алгоритмичното управление и се обръща внимание на трансграничното измерение на работата през платформа.

Б. Варианти на политиката

Какви законодателни и незаконодателни варианти за действие са разгледани?

Има ли предпочитан избор? Защо?

В оценката на въздействието бяха разгледани три области на политиката (А – справяне с риска от неправилно класифициране, Б – въпроси, свързани с алгоритмичното управление, и В – въпроси, свързани с правоприлагането, проследимостта и прозрачността, включително в трансгранични ситуации), които, взети заедно, третираят установените предизвикателства. В рамките на тези области на политиката разгледаните варианти на политиката се различаваха по отношение на техния персонален и/или материален обхват. Вариантите за определяне на понятието „работник“, за установяване на трети трудов статус на равнището на ЕС или за въвеждане на „необорима“ презумпция за заетост бяха отхвърлени на ранен етап.

В област на политиката А (с която се разглежда рискът от неправилно класифициране) предпочтеният вариант е **оборима презумпция, ограничена до платформите, които упражняват определена степен на контрол**. Този вариант включва също **прехвърляне на тежестта на доказване**: след като презумпцията бъде задействана, в случай че тя бъде оспорена, платформите, за които се предполага, че са работодатели, са тези, които трябва да докажат противното. В област на политиката Б (алгоритмично управление) предпочитаният вариант е пакет от права по отношение на прозрачността, консултирането, човешкия надзор и правната защита както за работниците, така и за самостоятелно заетите лица. В област на политиката В (прилагане, прозрачност и проследимост, включително в трансгранични ситуации) предпочитаният вариант е да се съчетае пояснение относно задължението за деклариране на работата през

платформа, включително в трансгранични ситуации, със задължение за платформите да публикуват информация относно своите общи условия, броя на хората, работещи през тях, техния трудов статус, обхвата на социалната закрила и други съответни данни.

Що се отнася до избора на правен инструмент, крайгълният камък на пакета ще бъде директива. Счита се, че директивата е най-подходящият, пропорционален и ефективен инструмент за постигане на целите на инициативата. Тя предвижда задължителни минимални изисквания, като същевременно оставя възможност на държавите членки да адаптират към специфичните национални условия.

Кой подкрепя отделните варианти?

Предпочитаният вариант в области на политиката А и Б се подкрепя от профсъюзите, представителите на хора, работещи през платформи, както и от много представители на националните органи и някои платформи. Повечето заинтересовани страни обърнаха по-малко внимание на вариантите в област на политиката В. Профсъюзите подкрепят подобряването на прозрачността и проследимостта на работата през платформа през границите. Представителите на националните органи подкрепят задължението платформите да публикуват определена информация, ако то е ограничено до платформите над определен размер. Работодателските организации подкрепят необходимостта от действия по отношение на риска от неправилно класифициране, макар и да считат, че това следва да се направи на национално равнище. Те изразяват съгласие относно необходимостта от по-голяма прозрачност относно алгоритмичното управление и подчертаха, че действащите разпоредби следва да бъдат взети предвид за тази цел. Предпочитаната комбинация от варианти е в съответствие с резолюцията на Европейския парламент относно справедливи условия на труд, права и социална закрила за работещите през платформи (2019/2186(INI)).

В. Въздействие на предпочитания вариант

Какви са ползите от предпочетения вариант?

В резултат на действията за справяне с риска от неправилно класифициране (област на политиката А) се очаква между 1,7 милиона и 4,1 милиона души да бъдат прекласифицирани като работници. Това ще им даде достъп до правата и защитата на националното и европейското трудово законодателство. Доходите на хората, работещи през платформа, могат да нараснат с до 484 милиона евро годишно. Новите права, свързани с алгоритмичното управление в работата през платформа (област на политиката Б), могат да доведат до подобряване на условията на труд за 28 милиона души. Задължението за деклариране на работата през платформа и изискванията за публикуване (предпочитаната комбинация от варианти в област на политиката В) ще подобрят (непряко) условията на труд, правната сигурност и прозрачността на бизнеса.

Какви са разходите, свързани с предпочетения вариант?

Действията за справяне с риска от неправилно класифициране (област на политиката А) биха могли да доведат до увеличаване на годишните разходи за платформите между 1,9 милиарда евро и 4,5 милиарда евро. Предприятията, които разчитат на тях, и потребителите могат да бъдат изправени пред част от тези разходи в зависимост от

това дали и как платформите решават да ги прехвърлят на трети страни. Новите права, свързани с алгоритмичното управление (област на политиката Б), както и предпочитаната комбинация от варианти за прилагане, прозрачност и проследимост (област на политиката В) предполагат незначителни до ниски разходи.

Как ще бъдат засегнати предприятията и МСП?

Консервативните оценки показват, че в ЕС действат повече от 500 активни платформи, повечето от които са на място. Приблизително 360 от тях са МСП. МСП вероятно се сблъскват с нелоялна конкуренция от страна на по-големи платформи и поради това се очаква да спечелят от еднаквите условия на конкуренция.

Ще има ли значително въздействие върху националните бюджети и администрации?

Действията за справяне с риска от неправилно класифициране ще доведат до увеличаване на приходите на държавите членки с до 4 милиарда евро годишно (под формата на социална закрила и данъчни вноски).

Ще има ли друго значително въздействие?

Не се очаква друго значително въздействие.

Г. Последващи действия

Кога ще се извърши преглед на политиката?

Директивата ще бъде оценена 5 години след влизането ѝ в сила. При това ще се вземе предвид двугодишният период на транспониране от страна на държавите членки.