

Βρυξέλλες, 10 Δεκεμβρίου 2021
(OR. en)

Διοργανικός φάκελος:
2021/0414(COD)

14450/21
ADD 3

SOC 704
EMPL 549
MI 937
DATAPROTECT 289

ΔΙΑΒΙΒΑΣΤΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ

Αποστολέας:	Για τη Γενική Γραμματέα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η κα Martine DEPREZ, Διευθύντρια
Αποδέκτης:	κ. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Γενικός Γραμματέας του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης
Αριθ. εγγρ. Επιτρ.:	SWD(2021) 397 final
Θέμα:	ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΗΣ ΕΚΘΕΣΗΣ ΕΚΤΙΜΗΣΗΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ που συνοδεύει το έγγραφο Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη βελτίωση των συνθηκών εργασίας των εργαζομένων σε πλατφόρμες

Διαβιβάζεται συνημμένως στις αντιπροσωπίες το έγγραφο - SWD(2021) 397 final.

συνημμ.: SWD(2021) 397 final



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 9.12.2021
SWD(2021) 397 final

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ
ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΗΣ ΕΚΘΕΣΗΣ ΕΚΤΙΜΗΣΗΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ

που συνοδεύει το έγγραφο

Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου
για τη βελτίωση των συνθηκών εργασίας των εργαζομένων σε πλατφόρμες

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

A. Ανάγκη ανάληψης δράσης σε επίπεδο ΕΕ

Ποιο είναι το πρόβλημα;

Ορισμένα άτομα που εργάζονται μέσω ψηφιακών πλατφορμών εργασίας αντιμετωπίζουν κακές συνθήκες εργασίας και ανεπαρκή πρόσβαση στην κοινωνική προστασία. Σε πολλές περιπτώσεις, το πρόβλημα αυτό αφορά άτομα που είναι ψευδοαυτοαπασχολούμενοι, δηλαδή το καθεστώς απασχόλησής τους έχει χαρακτηριστεί εσφαλμένα. Τα άτομα των οποίων το καθεστώς απασχόλησης έχει χαρακτηριστεί εσφαλμένα και τα οποία εργάζονται μέσω τέτοιων πλατφορμών δεν έχουν ούτε τα δικαιώματα και την προστασία του εθνικού και ενωσιακού εργατικού κεκτημένου που έχουν οι μισθωτοί, ούτε την αυτονομία και την ισχυρότερη θέση στην αγορά εργασίας που απολαμβάνουν πολλοί πραγματικοί αυτοαπασχολούμενοι. Εκτιμάται ότι στην ΕΕ περίπου 28 εκατομμύρια άτομα εργάζονται μέσω πλατφορμών. 22,5 εκατομμύρια από τα άτομα αυτά πιστεύεται ότι έχουν κατηγοριοποιηθεί σωστά, είτε ως μισθωτοί είτε ως αυτοαπασχολούμενοι (η συντριπτική πλειονότητα, ως αυτοαπασχολούμενοι). Ωστόσο, 5,5 εκατομμύρια από το σύνολο των 28 εκατομμυρίων ατόμων ενδέχεται να διατρέχουν κίνδυνο εσφαλμένης κατηγοριοποίησης. Ο εσφαλμένος χαρακτηρισμός του καθεστώτος απασχόλησης στο πλαίσιο της εργασίας σε πλατφόρμα αποτέλεσε αντικείμενο περισσοτέρων από 100 δικαστικών και 15 διοικητικών αποφάσεων σε ολόκληρη την ΕΕ.

Ορισμένα άτομα υπόκεινται σε ορισμένο βαθμό ελέγχου από τις πλατφόρμες μέσω των οποίων εργάζονται, οι οποίες χρησιμοποιούν αλγορίθμους για να αναθέτουν καθήκοντα, να παρακολουθούν, να επιβλέπουν, να αξιολογούν και να συνάγουν συμπεράσματα που έχουν επιπτώσεις γι' αυτά. Αυτή η «αλγοριθμική διαχείριση» μπορεί να έχει αρνητικό αντίκτυπο σε ορισμένες από τις συνθήκες εργασίας τους και να ενέχει κίνδυνο εσφαλμένης κατηγοριοποίησής τους, διότι μπορεί να αποκρύπτει τη σχέση εξάρτησης πίσω από πολύπλοκες ψηφιακές ρυθμίσεις. Τα άτομα που εργάζονται μέσω πλατφορμών πρέπει να κατανοήσουν τον τρόπο με τον οποίο η συμπεριφορά τους επηρεάζει την πρόσβαση σε μελλοντικές ευκαιρίες ανάθεσης καθηκόντων που καθορίζονται μέσω των αλγορίθμων. Η πρόσβαση σε καθήκοντα έχει επιπτώσεις στο εισόδημά τους, ανεξάρτητα από το καθεστώς απασχόλησής τους. Ως εκ τούτου, οι προκλήσεις της αλγοριθμικής διαχείρισης είναι σημαντικές τόσο για τους μισθωτούς όσο και για τους αυτοαπασχολούμενους που εργάζονται μέσω πλατφορμών.

Οι δυσκολίες στην επιβολή των υφιστάμενων υποχρεώσεων, οι οποίες πηγάζουν από ζητήματα διαφάνειας και ιχνηλασιμότητας της εργασίας σε πλατφόρμες, μεταξύ άλλων και σε διασυνοριακές καταστάσεις, έχουν επίσης αντίκτυπο στις συνθήκες εργασίας και στην πρόσβαση στην κοινωνική προστασία. Οι εθνικές αρχές αντιμετωπίζουν δυσκολίες όσον αφορά την πρόσβαση σε δεδομένα σχετικά με τις πλατφόρμες και τα άτομα που εργάζονται μέσω αυτών, καθώς και όσον αφορά τους όρους και τις προϋποθέσεις που διέπουν τις πλατφόρμες. Τα ζητήματα ιχνηλασιμότητας είναι ιδιαίτερα σημαντικά όταν οι πλατφόρμες λειτουργούν διασυνοριακά σε διάφορα κράτη μέλη, γεγονός που καθιστά ασαφές πού εκτελείται η εργασία σε πλατφόρμα και από ποιον. Η παροχή των δικαιωμάτων αυτών θα πρέπει να γίνει με σκοπό τη βελτίωση της ασφάλειας δικαίου, τη δημιουργία ισότιμων όρων ανταγωνισμού μεταξύ των ψηφιακών πλατφορμών εργασίας και των παρόχων υπηρεσιών εκτός διαδικτύου και τη στήριξη της βιώσιμης ανάπτυξης των ψηφιακών πλατφορμών εργασίας στην Ένωση.

Τι αναμένεται να επιτευχθεί με την παρούσα πρωτοβουλία;

Γενικός στόχος της παρούσας πρωτοβουλίας είναι να βελτιωθούν οι συνθήκες εργασίας και τα κοινωνικά δικαιώματα των ατόμων που εργάζονται μέσω ψηφιακών πλατφορμών εργασίας, μεταξύ άλλων με σκοπό τη στήριξη των συνθηκών για τη βιώσιμη ανάπτυξη των ψηφιακών πλατφορμών εργασίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Συγκεκριμένα, η πρωτοβουλία έχει ως στόχο i) να διασφαλίσει ότι τα άτομα που εργάζονται μέσω ψηφιακών πλατφορμών εργασίας έχουν —ή μπορούν να αποκτήσουν— το σωστό νομικό καθεστώς απασχόλησης λαμβανομένης υπόψη της πραγματικής σχέσης τους με τις εν λόγω πλατφόρμες και ότι μπορούν να αποκτήσουν πρόσβαση στα ισχύοντα εργασιακά δικαιώματα και δικαιώματα κοινωνικής προστασίας· ii) να διασφαλίσει την αμεροληψία, τη διαφάνεια και τη λογοδοσία στην αλγοριθμική διαχείριση στο πλαίσιο της εργασίας σε πλατφόρμα· και iii) να ενισχύσει τη διαφάνεια, την ιχνηλασιμότητα και την ευαισθητοποίηση σχετικά με τις εξελίξεις όσον αφορά την εργασία σε πλατφόρμες και να βελτιώσει την επιβολή των εφαρμοστέων κανόνων για όλα τα άτομα που εργάζονται μέσω ψηφιακών πλατφορμών εργασίας, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που δραστηριοποιούνται σε διασυνοριακό επίπεδο.

Ποια είναι η προστιθέμενη αξία της δράσης σε επίπεδο ΕΕ;

Η δράση της ΕΕ είναι απαραίτητη για την επίτευξη των κεντρικών στόχων της ΕΕ βάσει της Συνθήκης, οι οποίοι συνίστανται στην προώθηση της βιώσιμης οικονομικής ανάπτυξης και της κοινωνικής προόδου (άρθρο 3 της ΣΕΕ). Μόνο μέσω πρωτοβουλίας της ΕΕ είναι δυνατό να καθοριστούν κοινοί κανόνες σχετικά με τον τρόπο αντιμετώπισης του κινδύνου εσφαλμένου χαρακτηρισμού του καθεστώτος απασχόλησης, οι οποίοι να εφαρμόζονται σε όλες τις σχετικές πλατφόρμες που λειτουργούν στην ΕΕ, ενώ παράλληλα θα αποτραπεί ο κατακερματισμός των υφιστάμενων και επικείμενων ρυθμιστικών προσεγγίσεων όσον αφορά την αλγοριθμική διαχείριση και θα αντιμετωπιστεί η διασυνοριακή διάσταση της εργασίας σε πλατφόρμες.

Β. Επιλογές πολιτικής

Ποιες νομοθετικές και μη νομοθετικές επιλογές πολιτικής έχουν εξεταστεί; Υπάρχει προτιμώμενη επιλογή ή όχι; Γιατί;

Στο πλαίσιο της εκτίμησης των επιπτώσεων εξετάστηκαν τρεις τομείς πολιτικής (Α — αντιμετώπιση του κινδύνου εσφαλμένης κατηγοριοποίησης, Β — ζητήματα που σχετίζονται με την αλγοριθμική διαχείριση και Γ — ζητήματα που σχετίζονται με την επιβολή, την ιχνηλασιμότητα και τη διαφάνεια, μεταξύ άλλων και σε διασυνοριακές καταστάσεις), οι οποίοι, όταν συνυπολογιστούν, αντιμετωπίζουν τις προκλήσεις που προσδιορίστηκαν. Στο πλαίσιο αυτών των τομέων πολιτικής, οι εξεταζόμενες επιλογές πολιτικής διέφεραν ως προς το προσωπικό και/ή το καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής τους. Οι επιλογές για τον ορισμό της έννοιας του εργαζομένου, τη θέσπιση τρίτου καθεστώτος απασχόλησης σε επίπεδο ΕΕ ή την καθιέρωση «αμάχητου» τεκμηρίου απασχόλησης απορρίφθηκαν σε πρώιμο στάδιο.

Στο πλαίσιο του τομέα πολιτικής Α (αντιμετώπιση του κινδύνου εσφαλμένης κατηγοριοποίησης), η προτιμώμενη επιλογή είναι ένα **μαχητό τεκμήριο το οποίο περιορίζεται στις πλατφόρμες που ασκούν ορισμένο βαθμό ελέγχου**. Η επιλογή αυτή συνεπάγεται επίσης τη **μετατόπιση του βάρους της απόδειξης**: μόλις ενεργοποιηθεί το

τεκμήριο, σε περίπτωση αμφισβήτησής του, εναπόκειται στις πλατφόρμες που τεκμαίρεται ότι είναι εργοδότες να αποδείξουν το αντίθετο. Στο πλαίσιο του τομέα πολιτικής Β (αλγοριθμική διαχείριση), η προτιμώμενη επιλογή είναι μια δέσμη δικαιωμάτων που αφορούν τη διαφάνεια, τη διαβούλευση, την ανθρώπινη εποπτεία και την επανόρθωση τόσο για τους μισθωτούς όσο και για τους αυτοαπασχολούμενους. Στο πλαίσιο του τομέα πολιτικής Γ (επιβολή, διαφάνεια και ιχνηλασιμότητα, μεταξύ άλλων και σε διασυνοριακές καταστάσεις), η προτιμώμενη επιλογή είναι να συνδυαστεί μια διευκρίνιση σχετικά με την υποχρέωση δήλωσης της εργασίας σε πλατφόρμα, μεταξύ άλλων και σε διασυνοριακές καταστάσεις, με την υποχρέωση των πλατφορμών να δημοσιεύουν πληροφορίες σχετικά με τους όρους και τις προϋποθέσεις τους, τον αριθμό των ατόμων που εργάζονται μέσω αυτών, το καθεστώς απασχόλησης των εν λόγω ατόμων, την κάλυψη κοινωνικής προστασίας τους και άλλα σχετικά δεδομένα.

Όσον αφορά την επιλογή του νομικού μέσου, ο ακρογωνιαίος λίθος της δέσμης μέτρων θα ήταν η οδηγία. Η οδηγία θεωρείται το πλέον κατάλληλο, αναλογικό και αποτελεσματικό μέσο για την επίτευξη των στόχων της πρωτοβουλίας. Προβλέπει δεσμευτικές ελάχιστες απαιτήσεις, ενώ αφήνει στα κράτη μέλη περιθώρια προσαρμογής στα ειδικά εθνικά πλαίσια.

Ποιος υποστηρίζει την κάθε επιλογή;

Η προτιμώμενη επιλογή στο πλαίσιο των τομέων πολιτικής Α και Β υποστηρίζεται από τις συνδικαλιστικές οργανώσεις, εκπροσώπους ατόμων που εργάζονται μέσω πλατφορμών, καθώς και από πολλούς εκπροσώπους των εθνικών αρχών και ορισμένες πλατφόρμες. Τα περισσότερα ενδιαφερόμενα μέρη έδωσαν λιγότερη προσοχή στις επιλογές στο πλαίσιο του τομέα πολιτικής Γ. Οι συνδικαλιστικές οργανώσεις τάσσονται υπέρ της βελτίωσης της διαφάνειας και της ιχνηλασιμότητας της εργασίας σε πλατφόρμες σε διασυνοριακό επίπεδο. Οι εκπρόσωποι των εθνικών αρχών τάσσονται υπέρ της επιβολής στις πλατφόρμες υποχρέωσης να δημοσιεύουν ορισμένες πληροφορίες, εάν η υποχρέωση αυτή περιορίζεται στις πλατφόρμες που υπερβαίνουν ένα ορισμένο μέγεθος. Οι οργανώσεις εργοδοτών τάσσονται υπέρ της ανάγκης αντιμετώπισης του κινδύνου εσφαλμένης κατηγοριοποίησης, παρότι πιστεύουν ότι αυτό θα πρέπει να γίνει σε εθνικό επίπεδο. Συμφωνούν ως προς την ανάγκη για μεγαλύτερη διαφάνεια όσον αφορά την αλγοριθμική διαχείριση και έχουν τονίσει ότι για τον σκοπό αυτόν θα πρέπει να ληφθούν υπόψη οι υφιστάμενοι κανονισμοί. Η προτιμώμενη δέσμη επιλογών συνάδει με το ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, της 16ης Σεπτεμβρίου 2021, σχετικά με δίκαιες εργασιακές συνθήκες, δικαιώματα και κοινωνική προστασία για τους εργαζομένους σε πλατφόρμα (2019/2186(INI)).

Γ. Επιπτώσεις της προτιμώμενης επιλογής

Ποια είναι τα οφέλη της προτιμώμενης επιλογής;

Ως αποτέλεσμα της ανάληψης δράσης για την αντιμετώπιση του κινδύνου εσφαλμένης κατηγοριοποίησης (τομέας πολιτικής Α), αναμένεται να ανακατηγοριοποιηθούν ως μισθωτοί από 1,7 έως 4,1 εκατομμύρια άτομα. Η ανακατηγοριοποίηση αυτή θα τους δώσει πρόσβαση στα δικαιώματα και την προστασία του εθνικού και του ενωσιακού εργατικού κεκτημένου. Οι αποδοχές των ατόμων που εργάζονται μέσω πλατφορμών μπορεί να αυξηθούν κατά έως και 484 εκατ. EUR ετησίως. Τα νέα δικαιώματα που σχετίζονται με την αλγοριθμική διαχείριση στο πλαίσιο της εργασίας σε πλατφόρμα (τομέας πολιτικής Β) μπορεί να οδηγήσουν σε βελτίωση των συνθηκών εργασίας 28 εκατομμυρίων ατόμων. Η υποχρέωση

δήλωσης της εργασίας σε πλατφόρμα και οι απαιτήσεις δημοσίευσης (ο προτιμώμενος συνδυασμός επιλογών στο πλαίσιο του τομέα πολιτικής Γ) θα βελτιώσουν (έμμεσα) τις συνθήκες εργασίας, την ασφάλεια δικαίου και τη διαφάνεια των επιχειρήσεων.

Ποιο είναι το κόστος της προτιμώμενης επιλογής;

Η ανάληψη δράσης για την αντιμετώπιση του κινδύνου εσφαλμένης κατηγοριοποίησης (τομέας πολιτικής Α) θα μπορούσε να επιφέρει αύξηση του κόστους που θα επιβαρύνει ετησίως τις πλατφόρμες, κυμαινόμενη από 1,9 δισ. EUR έως 4,5 δισ. EUR. Οι επιχειρήσεις που βασίζονται στις πλατφόρμες και οι καταναλωτές ενδέχεται να κληθούν να πληρώσουν μέρος αυτού του κόστους, ανάλογα με το αν και πώς θα αποφασίσουν οι πλατφόρμες να το μετακυλίσουν σε τρίτους. Τα νέα δικαιώματα που σχετίζονται με την αλγοριθμική διαχείριση (τομέας πολιτικής Β), καθώς και ο προτιμώμενος συνδυασμός επιλογών για την επιβολή, τη διαφάνεια και την ιχνηλασιμότητα (τομέας πολιτικής Γ) συνεπάγονται αμελητέο έως χαμηλό κόστος.

Πώς θα επηρεαστούν οι επιχειρήσεις και οι ΜΜΕ;

Σύμφωνα με συντηρητικές εκτιμήσεις, υπάρχουν περισσότερες από 500 ενεργές πλατφόρμες στην ΕΕ —οι περισσότερες από τις οποίες λειτουργούν με επιτόπου παρουσία. Περίπου 360 από αυτές είναι ΜΜΕ. Οι ΜΜΕ ενδέχεται να αντιμετωπίσουν αθέμιτο ανταγωνισμό από τις μεγαλύτερες πλατφόρμες και, ως εκ τούτου, αναμένεται να επωφεληθούν από τους ισότιμους όρους ανταγωνισμού.

Θα υπάρξουν σημαντικές επιπτώσεις στους εθνικούς προϋπολογισμούς και στις εθνικές διοικήσεις;

Η ανάληψη δράσης για την αντιμετώπιση του κινδύνου εσφαλμένης κατηγοριοποίησης θα οδηγήσει σε αύξηση των εσόδων ύψους έως και 4 δισ. EUR ετησίως για τα κράτη μέλη (με τη μορφή κοινωνικής προστασίας και φορολογικών εισφορών).

Θα υπάρξουν άλλες σημαντικές επιπτώσεις;

Δεν αναμένονται άλλες σημαντικές επιπτώσεις.

Δ. Παρακολούθηση

Πότε θα επανεξεταστεί η πολιτική;

Η οδηγία θα αξιολογηθεί 5 έτη μετά την έναρξη ισχύος της. Για τον σκοπό αυτόν θα ληφθεί υπόψη η διετής περίοδος μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο από τα κράτη μέλη.