



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 10 december 2021
(OR. en)

Interinstitutioneel dossier:
2021/0414(COD)

14450/21
ADD 3

SOC 704
EMPL 549
MI 937
DATAPROTECT 289

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
aan:	de heer Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	SWD(2021) 397 final
Betreft:	WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG bij voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de verbetering van de arbeidsvoorwaarden bij platformwerk

Hierbij gaat voor de delegaties document SWD(2021) 397 final.

Bijlage: SWD(2021) 397 final

Brussel, 9.12.2021
SWD(2021) 397 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE
SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG

bij

Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad
betreffende de verbetering van de arbeidsvoorwaarden bij platformwerk

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

A. NOODZAAK VAN EU-OPTREDEN

Wat is het probleem?

Sommige mensen die via digitale arbeidsplatformen werken, hebben te maken met slechte arbeidsvoorwaarden en ontoereikende toegang tot sociale bescherming. In veel gevallen gaat het om schijnzelfstandigen, dat wil zeggen dat hun arbeidsstatus verkeerd is gekwalificeerd. Verkeerd gekwalificeerde personen die via dergelijke platformen werken, genieten noch de rechten en bescherming van de nationale arbeidswetgeving en het acquis van de EU op dat gebied die werknemers genieten, noch hebben zij de autonomie en de sterkere arbeidsmarktpositie van veel echte zelfstandigen. Naar schatting werken ongeveer 28 miljoen mensen in de EU via een platform. 22,5 miljoen daarvan worden geacht correct te zijn gekwalificeerd, hetzij als werknemer, hetzij als zelfstandige (de overgrote meerderheid als zelfstandige). 5,5 miljoen van de 28 miljoen mensen riskeren echter verkeerd te zijn gekwalificeerd. Over de verkeerde kwalificatie van de arbeidsstatus bij platformwerk zijn in de hele EU meer dan 100 rechterlijke uitspraken gewezen en 15 administratieve besluiten genomen.

Sommige mensen die via een platform werken, ervaren een zekere mate van zeggenschap van die platform, die algoritmen gebruiken om taken toe te wijzen, te monitoren, toezicht te houden, te evalueren en conclusies te trekken die gevolgen hebben voor hen. Dit “algoritmische beheer” kan negatieve gevolgen hebben voor sommige van hun arbeidsvoorwaarden en hun risico op een verkeerde kwalificatie, omdat achter de complexe digitale constructies een gezagsverhouding schuil kan gaan. Mensen die via een platform werken, moeten inzicht hebben in hoe hun gedrag de toegang tot toekomstige, door de algoritmen bepaalde taken beïnvloedt. De toegang tot taken heeft gevolgen voor hun inkomen, ongeacht hun arbeidsstatus. Daarom zijn uitdagingen in verband met algoritmisch beheer relevant voor zowel werknemers als zelfstandigen die via een platform werken.

Problemen bij de handhaving van de bestaande verplichtingen als gevolg van kwesties in verband met de transparantie en traceerbaarheid van platformwerk, met name in grensoverschrijdende situaties, hebben ook gevolgen voor de arbeidsvoorwaarden en de toegang tot sociale bescherming. De nationale autoriteiten krijgen moeilijk toegang tot gegevens over de platformen, de mensen die via de platformen werken en de algemene voorwaarden van de platformen. Traceerbaarheidskwesties zijn met name relevant wanneer platformen in verschillende lidstaten over de grenzen heen werken, waardoor het onduidelijk is waar het platformwerk wordt verricht en door wie. Deze problemen moeten worden aangepakt om de rechtszekerheid te verbeteren, een gelijk speelveld tussen digitale arbeidsplatformen en offlineaanbieders van diensten tot stand te brengen, en de duurzame groei van digitale arbeidsplatformen in de Unie te ondersteunen.

Wat zal met dit initiatief naar verwachting worden bereikt?

De algemene doelstelling van dit initiatief is de arbeidsvoorwaarden en sociale rechten van mensen die via digitale arbeidsplatformen werken, te verbeteren, onder meer om de voorwaarden voor de duurzame groei van digitale arbeidsplatformen in de Europese Unie te ondersteunen. Het initiatief is er in het bijzonder op gericht i) ervoor te zorgen dat mensen die via digitale arbeidsplatformen werken de juiste wettelijke arbeidsstatus hebben — of kunnen verkrijgen — in het licht van hun daadwerkelijke verhouding tot die platformen en de

toepasselijke arbeidsrechten en sociale bescherming kunnen genieten; ii) te zorgen voor billijkheid, transparantie en verantwoordingsplicht bij algoritmisch beheer in de context van platformwerk, en iii) de transparantie, de traceerbaarheid en het bewustzijn met betrekking tot de ontwikkelingen op het gebied van platformwerk te vergroten en de handhaving van de toepasselijke voorschriften te verbeteren voor alle mensen die via een platform werken, met inbegrip van platformen die over de grenzen heen werken.

Wat is de meerwaarde van maatregelen op EU-niveau?

Maatregelen op EU-niveau zijn noodzakelijk om de in het EU-Verdrag vastgelegde kerndoelstellingen, namelijk het bevorderen van duurzame economische groei en sociale vooruitgang (artikel 3 VEU), te verwezenlijken. Alleen met een EU-initiatief kunnen gemeenschappelijke voorschriften voor de aanpak van het risico op een verkeerde kwalificatie van de arbeidsstatus worden vastgesteld die van toepassing zijn op alle relevante platformen die in de EU actief zijn. Tegelijkertijd wordt fragmentatie in bestaande en toekomstige regelgeving van algoritmisch beheer voorkomen en wordt de grensoverschrijdende dimensie van platformwerk aangekaart.

B. Beleidsopties

Welke wetgevende en niet-wetgevende beleidsopties zijn overwogen? Heeft een bepaalde optie de voorkeur? Waarom?

In de effectbeoordeling werden drie beleidsterreinen overwogen (A — aanpak van het risico op een verkeerde kwalificatie, B — kwesties in verband met het algoritmische beheer, en C — kwesties in verband met de handhaving, traceerbaarheid en transparantie, ook in grensoverschrijdende situaties), die samen de vastgestelde uitdagingen aanpakken. Binnen deze beleidsterreinen verschilden de onderzochte beleidsopties qua personele en/of materiële werkingssfeer. Opties om het begrip “werknemer” te definiëren, een derde arbeidsstatus op EU-niveau vast te stellen of een “onweerlegbaar” vermoeden van een arbeidsverhouding in te voeren, werden in een vroeg stadium afgewezen.

Op beleidsterrein A (aanpak van het risico op een verkeerde kwalificatie) is de voorkeursoptie een **weerlegbaar vermoeden dat beperkt is tot platformen die een zekere mate van zeggenschap uitoefenen**. Deze optie houdt ook in dat de **bewijslast wordt verschoven**: zodra er aanleiding is voor het vermoeden, moeten de platformen die als werkgever worden beschouwd in geval van betwisting het tegendeel bewijzen. Op beleidsterrein B (algoritmisch beheer) is de voorkeursoptie een pakket rechten inzake transparantie, raadpleging, menselijk toezicht en een recht op verhaal voor zowel werknemers als zelfstandigen. Op beleidsterrein C (handhaving, transparantie en traceerbaarheid, ook in grensoverschrijdende situaties) is de voorkeursoptie een verduidelijking van de verplichting om platformwerk aan te geven, ook in grensoverschrijdende situaties, te combineren met de verplichting voor platformen om informatie bekend te maken over hun algemene voorwaarden, het aantal personen dat via de platformen werkt, hun arbeidsstatus, de sociale bescherming die zij genieten en andere relevante gegevens.

Wat de keuze van het rechtsinstrument betreft, zou een richtlijn de hoeksteen van het pakket vormen. Een richtlijn wordt beschouwd als het meest geschikte, evenredige en doeltreffende

instrument om de doelstellingen van het initiatief te verwezenlijken. De richtlijn voorziet in bindende minimumvereisten, maar laat de lidstaten de ruimte om zich aan te passen aan de specifieke nationale context.

Wie steunt welke optie?

De voorkeursoptie op de beleidsterreinen A en B wordt gesteund door vakbonden, door vertegenwoordigers van mensen die via een platform werken, door vele vertegenwoordigers van nationale autoriteiten en door sommige platformen. De meeste belanghebbenden besteedden minder aandacht aan de opties op beleidsterrein C. De vakbonden steunen het verbeteren van de transparantie en traceerbaarheid van grensoverschrijdend platformwerk. De vertegenwoordigers van nationale autoriteiten zijn er voorstander van om platformen te verplichten om bepaalde informatie bekend te maken, maar alleen voor platformen vanaf een bepaalde omvang. Werkgeversorganisaties steunen de noodzaak om het risico op een verkeerde kwalificatie aan te pakken, hoewel zij van mening zijn dat dit op nationaal niveau moet gebeuren. Zij zijn het erover eens dat er behoefte is aan meer transparantie op het gebied van algoritmisch beheer en hebben benadrukt dat daartoe rekening moet worden gehouden met bestaande regelgeving. Het voorkeurspakket is in overeenstemming met de resolutie van het Europees Parlement van 16 september 2021 over billijke arbeidsvoorwaarden, rechten en sociale bescherming voor platformwerkers (2019/2186(INI)).

C. Gevolgen van de voorkeursoptie

Welke voordelen biedt de voorkeursoptie?

Als gevolg van maatregelen om het risico op verkeerde kwalificatie aan te pakken (beleidsterrein A), zouden naar verwachting tussen de 1,7 miljoen en 4,1 miljoen mensen als werknemer geherkwalificeerd worden. Daardoor zouden zij toegang krijgen tot de rechten en bescherming van de nationale arbeidswetgeving en het acquis van de EU op dat gebied. De inkomsten van mensen die via een platform werken, kunnen met tot 484 miljoen euro per jaar toenemen. Nieuwe rechten in verband met algoritmisch beheer in platformwerk (beleidsterrein B) kunnen leiden tot betere arbeidsvoorwaarden voor 28 miljoen mensen. De verplichting om platformwerk te melden en de bekendmakingsvereisten (de voorkeurscombinatie van opties op beleidsterrein C) zullen (indirect) leiden tot een verbetering van de arbeidsvoorwaarden, de rechtszekerheid en de transparantie van bedrijven.

Welke kosten brengt de voorkeursoptie met zich mee?

Maatregelen om het risico op een verkeerde kwalificatie aan te pakken (beleidsterrein A) kunnen voor platformen jaarlijks tussen 1,9 en 4,5 miljard euro meer kosten met zich meebrengen. Bedrijven die van platformen afhankelijk zijn en de consument dragen mogelijks een deel van deze kosten, afhankelijk van de vraag of en hoe platformen besluiten deze aan derden door te berekenen. Nieuwe rechten in verband met algoritmisch beheer (beleidsterrein B) en de voorkeurscombinatie van opties inzake handhaving, transparantie en traceerbaarheid (beleidsterrein C) leiden tot verwaarloosbare tot lage kosten.

Wat zijn de gevolgen voor ondernemingen, met name kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's)?

Volgens voorzichtige schattingen zijn er meer dan 500 actieve platformen — waarvan het merendeel op locatie gebaseerde platformen — actief in de EU. Ongeveer 360 daarvan zijn

kmo's. Kmo's kunnen te maken krijgen met oneerlijke concurrentie door grotere platformen en zullen daarom naar verwachting voordeel hebben bij een gelijk speelveld.

Zijn er significante gevolgen voor de nationale begrotingen en overheden?

Maatregelen om het risico op een verkeerde kwalificatie aan te pakken, zullen leiden tot een jaarlijkse stijging van de inkomsten van de lidstaten van tot 4 miljard euro (in de vorm van sociale beschermings- en belastingbijdragen).

Zijn er andere significante gevolgen?

Er worden geen andere significante gevolgen verwacht.

D. Opvolging

Wanneer wordt het beleid herzien?

De richtlijn zal vijf jaar na de inwerkingtreding ervan worden geëvalueerd. Hierbij wordt rekening gehouden met een termijn van twee jaar waarbinnen de lidstaten de richtlijn moeten omzetten.