

Bruksela, 10 grudnia 2021 r.
(OR. en)

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2021/0414(COD)

14450/21
ADD 3

SOC 704
EMPL 549
MI 937
DATAPROTECT 289

PISMO PRZEWODNIE

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)
Do:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, sekretarz generalny Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	SWD(2021) 397 final
Dotyczy:	DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI - SPRAWOZDANIE ZE STRESZCZENIA OCENY SKUTKÓW - towarzyszący dokumentowi: Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie poprawy warunków pracy za pośrednictwem platform internetowych

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument SWD(2021) 397 final.

Zał.: SWD(2021) 397 final



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 9.12.2021 r.
SWD(2021) 397 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI
STRESZCZENIE SPRAWOZDANIA Z OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi:

**Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady
w sprawie poprawy warunków pracy za pośrednictwem platform internetowych**

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

A. Konieczność podjęcia działań przez UE

Na czym polega problem?

Niektóre osoby pracujące za pośrednictwem cyfrowych platform pracy borykają się ze złymi warunkami pracy i niewystarczającym dostępem do ochrony socjalnej. W wielu przypadkach dotyczy to osób fikcyjnie samozatrudnionych, tj. ich status zatrudnienia jest błędnie sklasyfikowany. Nieprawidłowo sklasyfikowane osoby pracujące za pośrednictwem takich platform nie mają ani praw, ani ochrony wynikających z krajowego i unijnego dorobku prawnego w obszarze pracy, ani autonomii i silniejszej pozycji na rynku pracy, z których korzysta wiele osób faktycznie samozatrudnionych. Szacuje się, że w UE za pośrednictwem platform internetowych pracuje około 28 mln osób. Uważa się, że 22,5 mln z tych osób zostało prawidłowo zaklasyfikowanych jako pracownicy lub osoby samozatrudnione (zdecydowana większość z nich jako ci ostatni). Z 28 mln osób 5,5 mln może być jednak zagrożonych błędną klasyfikacją. Błędna klasyfikacja statusu zatrudnienia w pracy za pośrednictwem platform internetowych była przedmiotem ponad 100 orzeczeń sądowych i 15 decyzji administracyjnych w całej UE.

Niektóre osoby doświadczają pewnego stopnia kontroli ze strony platform, za pośrednictwem których pracują, wykorzystujących algorytmy do przydzielania zadań, monitorowania, nadzorowania, oceny i wyciągania konsekwencji, które mają następstwa dla osób pracujących za pośrednictwem tych platform. „Zarządzanie algorytmiczne” może mieć negatywny wpływ na niektóre ich warunki pracy i zwiększać ryzyko błędnej klasyfikacji, ponieważ za złożonymi rozwiązaniami cyfrowymi może ukrywać zjawisko zależności od platform. Osoby pracujące za pośrednictwem platform muszą zrozumieć, w jaki sposób ich zachowanie wpływa na dostęp do przyszłych możliwości realizacji zadań, określony za pomocą algorytmów. Dostęp do zadań ma wpływ na dochody tych osób, niezależnie od ich statusu zatrudnienia. W związku z tym wyzwania związane z zarządzaniem algorytmicznym są istotne zarówno dla pracowników, jak i osób samozatrudnionych pracujących za pośrednictwem platform.

Trudności w egzekwowaniu istniejących obowiązków, wynikające z problemów przejrzystości i identyfikowalności pracy za pośrednictwem platform internetowych, w tym w sytuacjach transgranicznych, również mają wpływ na warunki pracy i dostęp do ochrony socjalnej. Organy krajowe mają trudności z dostępem do danych na platformach i danych na temat osób pracujących za ich pośrednictwem, a także na temat warunków korzystania z platform. Kwestie identyfikowalności są szczególnie istotne w przypadku platform transgranicznych działających w kilku państwach członkowskich, co sprawia, że nie jest jasne, gdzie i przez kogo wykonywana jest praca za pośrednictwem platform internetowych. Należy tego dokonać w celu zwiększenia pewności prawa, stworzenia równych warunków działania dla cyfrowych platform pracy i dostawców usług offline oraz wspierania trwałego wzrostu cyfrowych platform pracy w Unii.

Jaki jest cel inicjatywy?

Ogólnym celem niniejszej inicjatywy jest poprawa warunków pracy i praw socjalnych osób pracujących za pośrednictwem cyfrowych platform pracy, w tym z myślą o wspieraniu warunków dla zrównoważonego wzrostu cyfrowych platform pracy w Unii Europejskiej. W szczególności inicjatywa ma na celu: (i) zapewnienie, aby osoby pracujące za

pośrednictwem cyfrowych platform pracy miały lub mogły uzyskać prawidłowy prawny status zatrudnienia w świetle ich faktycznych stosunków z takimi platformami, oraz uzyskanie dostępu do mających zastosowanie praw pracowniczych i praw w zakresie ochrony socjalnej; ii) zapewnienie sprawiedliwości, przejrzystości i rozliczalności w zarządzaniu algorytmicznym w kontekście pracy za pośrednictwem platform internetowych; oraz (iii) zwiększenie przejrzystości, identyfikowalności i świadomości zmian w pracy za pośrednictwem platform internetowych oraz poprawę egzekwowania obowiązujących przepisów w odniesieniu do wszystkich osób pracujących za pośrednictwem cyfrowych platform pracy, w tym osób prowadzących działalność transgraniczną.

Na czym polega wartość dodana podjęcia działań na poziomie UE?

Działanie na szczeblu unijnym jest niezbędne do osiągnięcia określonych w Traktacie podstawowych celów UE, jakimi są wspieranie trwałego wzrostu gospodarczego i postępu społecznego (art. 3 TUE). Tylko w ramach inicjatywy UE można ustanowić wspólne przepisy dotyczące sposobów przeciwdziałania ryzyku błędnej klasyfikacji statusu zatrudnienia, które mają zastosowanie do wszystkich odpowiednich platform działających w UE, a jednocześnie zapobiegać rozdrobnieniu istniejących i przyszłych podejść regulacyjnych do zarządzania algorytmicznego oraz zająć się transgranicznym wymiarem pracy za pośrednictwem platform internetowych.

B. Warianty strategiczne

Jakie warianty legislacyjne i nielegislacyjne rozważono? Czy istnieje preferowany wariant? Dlaczego?

W ocenie skutków rozważono trzy obszary polityki (A – przeciwdziałanie ryzyku błędnej klasyfikacji, B – kwestie związane z zarządzaniem algorytmicznym oraz C – kwestie związane z egzekwowaniem przepisów, identyfikowalnością i przejrzystością, w tym w sytuacjach transgranicznych), które łącznie stanowią odpowiedź na zidentyfikowane wyzwania. W ramach tych obszarów polityki przeanalizowane warianty strategiczne różniły się pod względem zakresu podmiotowego lub przedmiotowego. Warianty zdefiniowania pojęcia pracownika, ustanowienia trzeciego statusu zatrudnienia na szczeblu UE lub wprowadzenia „niewzruszalnego” domniemania zatrudnienia zostały odrzucone na wczesnym etapie.

W obszarze polityki A (odnoszącym się do ryzyka błędnej klasyfikacji) preferowanym wariantem jest **domniemanie wzruszalne ograniczone do tych platform, które sprawują pewien stopień kontroli**. Wariant ten obejmuje również **przeniesienie ciężaru dowodu**: po zastosowaniu domniemania, w przypadku gdy zostanie ono zakwestionowane, wykazanie, że jest inaczej, należy do platform, co do których domniemywa się, że są pracodawcami. W obszarze polityki B (zarządzanie algorytmiczne) preferowanym wariantem jest pakiet praw dotyczących przejrzystości, konsultacji, sprawowania nadzoru przez człowieka i dochodzenia roszczeń zarówno dla pracowników, jak i osób samozatrudnionych. W obszarze polityki C (egzekwowanie, przejrzystość i identyfikowalność, w tym w sytuacjach transgranicznych) preferowanym wariantem jest połączenie wyjaśnienia dotyczącego obowiązku rejestrowania pracy za pośrednictwem platform internetowych, w tym w sytuacjach transgranicznych, z obowiązkiem publikowania przez platformy

informacji na temat ich warunków zatrudnienia, liczby pracujących za ich pośrednictwem osób, ich statusu zatrudnienia, ochrony socjalnej i innych istotnych danych.

Jeśli chodzi o wybór instrumentu prawnego, podstawą pakietu byłaby dyrektywa. Dyrektywę uznaje się za najbardziej odpowiedni, proporcjonalny i skuteczny instrument realizacji celów inicjatywy. Przewiduje ona wiążące wymogi minimalne, pozostawiając jednocześnie państwom członkowskim swobodę dostosowania się do szczególnych uwarunkowań krajowych.

Kto popiera poszczególne warianty?

Preferowany wariant w ramach obszarów polityki A i B popierają związki zawodowe, przedstawiciele osób pracujących za pośrednictwem platform oraz wielu przedstawicieli organów krajowych i niektórych platform. Większość zainteresowanych stron w mniejszym stopniu zwróciła uwagę na warianty w obszarze polityki C. Związki zawodowe popierają poprawę przejrzystości i identyfikowalności pracy za pośrednictwem platform internetowych w wymiarze transgranicznym. Przedstawiciele organów krajowych popierają spoczywający na platformach obowiązek publikowania pewnych informacji, jeżeli ograniczają się one do platform powyżej określonej wielkości. Organizacje pracodawców popierają potrzebę przeciwdziałania ryzyku błędnej klasyfikacji, chociaż uważają, że należy działania te podejmować na szczeblu krajowym. Zgadzają się co do potrzeby większej przejrzystości w zakresie zarządzania algorytmicznego i podkreślają, że w tym celu należy wziąć pod uwagę obowiązujące przepisy. Pakiet preferowanych wariantów jest zgodny z rezolucją Parlamentu Europejskiego z dnia 16 września 2021 r. w sprawie sprawiedliwych warunków pracy, praw i ochrony socjalnej osób pracujących za pośrednictwem platform internetowych (2019/2186(INI)).

C. Skutki preferowanego wariantu

Jakie są korzyści preferowanego wariantu?

W wyniku działań mających na celu przeciwdziałanie ryzyku błędnej klasyfikacji (obszar polityki A) oczekuje się, że w przypadku od 1,7 mln do 4,1 mln osób ich status zatrudnienia zostanie zmieniony na pracowników. Zapewniłoby to tym osobom dostęp do praw i ochrony wynikających z krajowego i unijnego dorobku prawnego w obszarze spraw pracowniczych. Dochody osób pracujących za pośrednictwem platform mogą wzrosnąć nawet o 484 mln EUR rocznie. Nowe prawa związane z zarządzaniem algorytmicznym w pracy za pośrednictwem platform internetowych (obszar polityki B) mogą prowadzić do poprawy warunków pracy 28 mln osób. Obowiązek rejestrowania pracy za pośrednictwem platform internetowych oraz wymogi dotyczące publikacji (preferowane połączenie wariantów w obszarze polityki C) poprawią (pośrednio) warunki pracy, pewność prawa i przejrzystość działalności gospodarczej.

Jakie są koszty preferowanego wariantu?

Działania mające na celu ograniczenie ryzyka błędnej klasyfikacji (obszar polityki A) mogłyby doprowadzić do wzrostu kosztów ponoszonych przez platformy od 1,9 mld EUR do 4,5 mld EUR rocznie. Zależne od nich przedsiębiorstwa i konsumenci mogą ponosić część tych kosztów, w zależności od tego, czy i w jaki sposób platformy postanowią przenieść je na osoby trzecie. Nowe prawa związane z zarządzaniem algorytmicznym (obszar polityki B),

a także preferowane połączenie wariantów dotyczących egzekwowania przepisów, przejrzystości i identyfikowalności (obszar polityki C) oznaczają znikome lub niskie koszty.

Jaki będzie mieć to wpływ na przedsiębiorstwa i MŚP?

Z ostrożnych szacunków wynika, że w UE działa ponad 500 aktywnych platform, z których większość działa „w terenie”. Około 360 z nich to MŚP. Mogą one być narażone na nieuczciwą konkurencję ze strony większych platform i w związku z tym oczekuje się, że skorzystają na równych warunkach działania.

Czy przewiduje się znaczące skutki dla budżetów i administracji krajowych?

Działania mające na celu przeciwdziałanie ryzyku błędnej klasyfikacji doprowadzą do zwiększenia dochodów państw członkowskich o maksymalnie 4 mld EUR rocznie (w formie ochrony socjalnej i składek podatkowych).

Czy wystąpią inne znaczące skutki?

Nie przewiduje się wystąpienia żadnych innych znaczących skutków.

D. Działania następne

Kiedy nastąpi przegląd strategii?

Dyrektywa zostanie poddana ocenie 5 lat po jej wejściu w życie. Uwzględniałoby to dwuletni okres transpozycji przez państwa członkowskie.