



Strasbourg, den 13.3.2018
COM(2018) 132 final

2018/0059 (NLE)

Forslag til

RÅDETS HENSTILLING

om adgang til social beskyttelse for arbejdstagere og selvstændige

{SWD(2018) 70 final} - {SWD(2018) 71 final} - {SWD(2018) 79 final}

BEGRUNDELSE

1. BAGGRUND FOR FORSLAGET

• Forslagets begrundelse og formål

Tilbud om adgang til social beskyttelse er afgørende både for den økonomiske og sociale sikkerhed hos arbejdsstyrken og for at kunne have velfungerende arbejdsmarkeder, der skaber arbejdspladser og bæredygtig vækst. Ikke desto mindre er der et stigende antal mennesker, som på grund af arten af det ansættelsesforhold, de har, eller fordi de driver selvstændig virksomhed, ikke har tilstrækkelig adgang til social beskyttelse.

Social beskyttelse kan udmøntes i bidrag i naturalier eller kontanter. Den leveres normalt gennem sociale bistandsordninger, der beskytter alle individer (baseret på deres statsborgerskab/bopæl og finansieret via den generelle beskatning) og gennem sociale sikringsordninger, der beskytter folk på arbejdsmarkedet, ofte baseret på bidrag, der ydes i forbindelse med deres lønindkomst. Socialsikring omfatter mange sikringsgrene og dækker en række forskellige sociale risici lige fra arbejdsløshed til sygdom eller alderdom.

I den europæiske søjle for sociale rettigheder¹, der blev bekendtgjort i fællesskab af Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen i november 2017, er der fastsat 20 principper og rettigheder til støtte for retfærdige og velfungerende arbejdsmarkeder og velfærdssystemer. I søjlens 12. princip fastsættes det, at *"uanset arten og varigheden af ansættelsesforholdet har arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende på sammenlignelige vilkår ret til passende social beskyttelse"*. Dette initiativ har til formål at gennemføre dette princip samt bidrage til gennemførelsen af andre af søjlens principper, såsom princippet om "Sikker og fleksibel beskæftigelse", "Arbejdsløshedsydelse", "Sundhedsydelse" og "Ældreindkomst og alderspension". Denne henstilling finder anvendelse på de sikringsgrene af social beskyttelse, der er tættere forbundet med status på arbejdsmarkedet eller arten af ansættelsesforhold, og sikrer især beskyttelse mod tab af arbejdsrelateret indkomst ved forekomsten af en bestemt risiko.

Velfærds- og socialbeskyttelsessystemer varierer i EU og afspejler forskellige nationale traditioner, politiske præferencer og budgetter. Ikke desto mindre står de over for de samme transformativ udfordringer. Særligt førhen var ansættelsesforhold hovedsagelig kendetegnet ved tidsbegrænsede kontrakter om fuldtidsarbejde mellem en arbejdstager og en arbejdsgiver. I løbet af de sidste to årtier har globaliseringen, teknologien, forandringer i individuelle præferencer og demografiske ændringer været en del af årsagen til store forandringer på arbejdsmarkedene. De har ført til vækst i andre former for arbejde end tidsbegrænset fuldtidsarbejde, såsom midlertidigt arbejde, deltidsarbejde og løsarbejde. Sådanne former for beskæftigelse skaber større fleksibilitet for virksomhederne og giver dem mulighed for at tilpasse arbejdskraften til deres forretningsmæssige behov og giver arbejdstagere mulighed for at tilpasse deres arbejdsmønstre ud fra personlige præferencer. Karrierer er også begyndt at blive mindre lineære, og folk skifter oftere mellem forskellige statusser på arbejdsmarkedet og/eller kombinerer lønnet beskæftigelse og selvstændig virksomhed.

¹ COM(2017) 251.

Digitaliseringen har på det seneste forårsaget en betydelig stigning i hastigheden af ændringerne. Virksomheder og forretninger er nødt til hurtigere at tilpasse deres økonomiske aktiviteter til forskellige markeder, til at kunne gennemføre nye produktcykluser og sæsonbestemte aktiviteter og til effektivt at kunne håndtere udsving i forretningsvolumen og -strømme. I mange tilfælde foretrækker virksomheder de nye former for ansættelse og kontrakter, såsom arbejde på tilkaldbasis, voucherbaseret arbejde og periodisk arbejde, fordi de bliver bedre i stand til at imødekomme disse behov. Andre nye former for selvstændig virksomhed eller beskæftigelse såsom platformsarbejde skaber også nye muligheder for, at folk kan komme ind på eller forblive på arbejdsmarkedet, eller for at de kan supplere indkomsten fra deres hovedbeskæftigelse.

På samme måde og af samme årsager har selvstændig virksomhed udviklet sig i løbet af de sidste to årtier i EU. Frem for alt har de strukturelle ændringer på arbejdsmarkedet udvisket grænserne mellem forskellige statusser på arbejdsmarkedet. Sideløbende med de traditionelle "iværksættere" og liberale erhverv anvendes en status som selvstændig oftere og oftere, i visse tilfælde også selv om der de facto er tale om et ansættelsesforhold, hvor de er underordnet arbejdsgiveren.

Eftersom arbejdslivet udvikler sig – med et stigende antal selvstændige, der arbejder uden at være omfattet af standardmæssige kontrakter, eller som er i en overgangsfase mellem eller kombinerer afhængig beskæftigelse og selvstændig virksomhed – har store dele af arbejdsstyrken ikke tilstrækkelig adgang til social beskyttelse på grund af deres status på arbejdsmarkedet eller arten af ansættelsesforholdet.

Disse huller i beskyttelsen øger velfærdsrisiciene for de omhandlede personer og deres familier, der er udsat for større økonomisk usikkerhed, men også for økonomien og samfundet, hvad angår indenlandsk efterspørgsel, investeringer i menneskelig kapital og social samhørighed. Det er sandsynligt, at den akkumulerede effekt af forskellene med hensyn til adgang til social beskyttelse over tid sandsynligvis vil medføre nye uligheder både mellem generationerne og blandt folk fra samme generation, fordi det lykkes nogle at få beskæftigelse på ansættelseskontrakter med fulde sociale rettigheder, mens andre ikke er i stand til det. De kan udgøre en indirekte forskelsbehandling af unge, udenlandsk fødte og kvinder, der i højere grad ansættes på ikkestandardmæssige kontrakter.

Hullerne i adgangen til social beskyttelse på baggrund af status på arbejdsmarkedet eller arten af ansættelsesforhold kan forhindre, at folk skifter fra én status på arbejdsmarkedet til en anden, hvis dette er ensbetydende med at miste rettigheder, og i sidste ende kan det resultere i lavere vækst i arbejdsproduktiviteten. De fremmer derfor måske heller ikke iværksætteri og hæmmer konkurrenceevnen og den bæredygtige vækst.

I det lange løb er det den sociale og økonomiske bæredygtighed af de nationale sociale beskyttelsessystemer, der står på spil. Hullerne i adgangen til social beskyttelse for voksende grupper af arbejdsstyrken vil føre til, at disse benytter sig af skattefinansierede sikkerhedsnet som en sidste udvej i tilfælde af sociale risici, mens det antal mennesker, der bidrager til social beskyttelse vil være tilsvarende mindre. Disse huller kan også føre til svindel med beskæftigelsesforholdet og skabe uretfærdig konkurrence mellem virksomheder, der fortsætter med at bidrage til social beskyttelse og dem, der ikke gør.

Initiativet "adgang til social beskyttelse for arbejdstagere og selvstændige" har til hensigt at støtte alle selvstændige og ikkestandardmæssige arbejdstagere, der på grund af arten af deres kontrakt eller status på arbejdsmarkedet, ikke er tilstrækkeligt dækkede af socialbeskyttelsesordninger vedrørende arbejdsløshed, sygdom, forældreskab, arbejdsulykker

og erhvervs sygdom, invaliditet og alderdom. Navnlige sigter initiativet mod at opfordre medlemsstaterne til at:

- Give alle personer i beskæftigelse og selvstændig virksomhed mulighed for at tilslutte sig de tilhørende sociale beskyttelsessystemer (lukke formelle huller i dækningen)
- Træffe foranstaltninger, der gør det muligt for alle personer i beskæftigelse og selvstændig virksomhed mulighed at optjene og gøre brug af passende rettigheder som medlemmer af en ordning (passende virkningsfuld dækning) og muliggøre overførsel af rettigheder vedrørende social beskyttelse mellem ordninger
- Øge gennemsigtigheden i forbindelse med sociale beskyttelsessystemer og rettigheder.

Dette initiativ er en del af pakken om social retfærdighed, sammen med et forslag til en Europa-Parlamentets og Rådets forordning om en europæisk arbejdsmarkedsmyndighed² og en meddelelse om overvågningen af gennemførelsen af den europæiske søjle for sociale rettigheder³.

Andre initiativer, der bidrager til gennemførelsen af den europæiske søjle for sociale rettigheder, er tæt forbundet med og supplerer dette forslag til henstilling, navnlig Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om gennemsigtige og forudsigelige arbejdsvilkår i Den Europæiske Union (se nedenstående afsnit om sammenhæng med gældende regler).

Denne henstilling bygger oven på og supplerer ILO's henstilling om social mindstebeskyttelse⁴, der fastsætter retningslinjer for lande, hvad angår udvidelse af dækningen af social beskyttelse ved at prioritere oprettelsen af social mindstebeskyttelse på nationalt plan, der er tilgængelig for alle, der har behov for det.

Den udfordring, som henstillingen omhandler, berører et stort antal mennesker i EU. Tilsammen udgør selvstændig og ikkestandardmæssige former for arbejde en væsentlig andel af arbejdsmarkedet. I 2016 var 14 % af de beskæftigede i EU selvstændige, 8 % var midlertidigt ansatte på fuld tid, 4 % var midlertidigt ansatte på deltid, 13 % fastansatte arbejdstagere på deltid, og 60 % var fuldtidsansatte arbejdstagere med en tidsbegrænset kontrakt.

Forekomsten af ikkestandardmæssigt arbejde og selvstændig beskæftigelse varierer meget på tværs af medlemsstater, regioner, sektorer og generationer. Andelen af unge arbejdstagere i aldersgruppen 20-30 år på midlertidige kontrakter eller med "anden slags kontrakt" eller "ingen kontrakt" er dobbelt så høj som for andre aldersgrupper. Der er også en tydelig kønsopdeling med en stor forekomst af mænd blandt selvstændige og en stor forekomst af kvindelige arbejdstagere med tidsbegrænsede kontrakter og/eller deltidskontrakter.

De selvstændige udgør også en blandet gruppe. De fleste personer vælger frivilligt at blive selvstændige, med eller uden ansatte, og tager den risiko, der er forbundet med at blive iværksætter, mens omkring 20 % bliver selvstændige, fordi de ikke kan finde et job som lønmodtagere. Nogle nyder en høj grad af jobkvalitet og selvstændighed, mens andre (mindre

² COM(2018) 131.

³ COM(2018) 130.

⁴ ILO's henstilling nr. 202 om social mindstebeskyttelse, 2012.

end 10 %) oplever økonomisk afhængighed og finansiel sårbarhed. Blandt de virksomheder, der hvert år bliver oprettet i EU, udgør de, der oprettes af selvstændige, mellem 15 % og 100 % i de medlemsstater, hvor der er data til rådighed til at foretage denne analyse⁵. Nyetablerede virksomheder, der er oprettet af selvstændige, har typisk en overlevelsesrate på mellem 30 % og 60 % efter de første fem år.

Derudover har et stigende antal mennesker flere ansættelseskontrakter på samme tid, eller de kombinerer beskæftigelse med selvstændig erhvervsvirksomhed. I nogle tilfælde suppleres en klart defineret hovedindkomst af marginale/ekstra aktiviteter, i andre tilfælde udgør flere aktiviteter tilsammen en fuld indkomst, men ingen af dem kan siges at være hovedindtægtskilden.

I en række lande er selvstændige aldrig blevet fuldt integreret i de sociale beskyttelsessystemer. I 2017 havde selvstændige ikke adgang til beskyttelse mod ledighed i 11 medlemsstater. I 10 medlemsstater var de ikke forsikret mod arbejdsulykker eller arbejdsmarkedsrelateret skade, og i tre medlemsstater var de ikke dækket af ydelser ved sygdom. I de lande, hvor der tilbydes frivillig dækning for selvstændige, er andelen af dem, der gør brug af ordningen, lav – fra 1 % til 20 %. Omvendt har folk i ikkestandardmæssige ansættelsesforhold normalt den samme retmæssige adgang til sociale beskyttelsesordninger, som de, der er ansat på standardmæssige kontrakter, med den vigtige undtagelse af visse kategorier af arbejdstagere, herunder løsarbejdere og sæsonarbejdere, lærlinge eller praktikanter, arbejdstagere på tilkaldbasis, arbejdstagere med kontrakter med vikarbureauer eller med landespecifikke kontrakter.

Nogle ikkestandardmæssige arbejdstagere og selvstændige støder på hindringer for at optjene og gøre brug af passende rettigheder til ydelser som følge af regler om bidrag og rettigheder (minimumsperiode for optjening af rettigheder, minimumsperiode for arbejde, lang ventetid eller kort varighed af ydelserne), måden, hvorpå den baserede indkomst vurderes, eller fordi ydelserne ikke er tilstrækkelige.

Mens de fleste medlemsstater leverer generelle oplysninger om rettigheder og forpligtelser med hensyn til deltagelse i sociale sikringsordninger, er det desuden kun halvdelen af dem, der leverer oplysninger om individuelle rettigheder og forpligtelser. Adgang til individualiserede oplysninger ville hjælpe folk til at blive opmærksomme på de rettigheder, de har optjent igennem hele deres arbejdsliv, og på den måde gøre dem i stand til at træffe informerede beslutninger.

- **Sammenhæng med de gældende regler på samme område**

Henstillingen hænger sammen med og bygger videre på de gældende regler på området for social beskyttelse.

Navnlig er der gennem de gældende EU-retningslinjer på området for adgang til social beskyttelse⁶ i forbindelse med det europæiske semester og den åbne koordinationsmetode for

⁵ Belgien, Cypern, Tjekkiet, Estland, Finland, Frankrig, Grækenland, Ungarn, Irland, Litauen, Luxembourg, Malta, Polen og Det Forenede Kongerige.

⁶ Rådets henstilling af 27. juli 1992 om overensstemmelse mellem målene og politikken for social beskyttelse (92/442/EØF), EFT L 245 af 26.8.1992, s. 49, Kommissionens henstilling af 3. oktober 2008 om aktiv integration af mennesker, som er udstødt fra arbejdsmarkedet (K(2008) 5737), EUT L 307 af 18.11.2008, s. 11, Meddelelse fra Kommissionen Sociale investeringer i vækst og samhørighed, herunder gennem anvendelse af Den Europæiske Socialfond 2014-2020, COM(2013) 83, Et fornyet tilsagn til et socialt og arbejdsmarkedspolitisk Europa: styrkelse af den åbne

sociale spørgsmål etableret en konsensus mellem medlemsstaterne og EU-institutionerne om at de sociale beskyttelsessystemer skal moderniseres⁷. I den forbindelse er der udviklet politiske retningslinjer inden for de vigtigste sikringsgrene af social beskyttelse (pensioner, arbejdsløshedsunderstøttelse osv.). Dette initiativ vil derfor supplere det igangværende samarbejde om social beskyttelse ved at undersøge situationen for selvstændige og ikkestandardmæssige arbejdstagere på tværs af forskellige sikringsgrene af den sociale beskyttelse.

I årenes løb er der blevet udviklet en EU-retslig ramme for beskyttelse af rettigheder i visse områder for ikkestandardmæssig beskæftigelse gennem direktivet om vikararbejde⁸ og gennem forhandlede aftaler mellem arbejdsmarkedets parter og gennemført ved direktiverne om deltidsarbejde og tidsbegrænset ansættelse⁹. Men da direktiverne finder anvendelse på arbejdsvilkår, har deres indvirkning på den sociale beskyttelse været temmelig begrænset. De dækker rettigheder vedrørende social beskyttelse, der er tæt forbundet med ansættelsesvilkår og betragtes som en del af lønnen, såsom arbejdsmarkedspensioner¹⁰, barsels- og sygedagpenge. Domstolen har imidlertid slået tydeligt fast gennem sin retspraksis, at direktiverne ikke finder anvendelse på lovbestemte sociale beskyttelsesordninger¹¹. I præamblerne til deres aftaler¹² opfordrer arbejdsmarkedets parter medlemsstaterne til at sikre, at de sociale beskyttelsessystemer er udformet, så de kan tilpasses udviklingen vedrørende fleksible arbejdsformer. Disse præambler er ikke retligt bindende, og selv om medlemsstaterne ved flere lejligheder har erklæret sig villige til at gøre social beskyttelse mere beskæftigelsesvenlig, tyder en nylig undersøgelse af, i hvilket omfang det er sket, på, at der stadig er god plads til forbedringer i flere medlemsstater¹³.

Hvad angår ligestilling mellem kønnene, fastsættes der i en række direktiver bestemmelser om visse rettigheder vedrørende balance mellem arbejdsliv og privatliv. Direktiv 2010/41/EU¹⁴ om anvendelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder i selvstændige erhverv giver kvinder (herunder ægtefæller til selvstændige) krav på at være berettiget til barselsorlov og -ydelser i mindst 14 uger. Eftersom direktivet lader det være op til medlemsstaterne, om retten til sådanne ydelser bør tildeles på et obligatorisk eller frivilligt grundlag, varierer niveauet for ydelserne og betingelserne for denne ret meget fra medlemsstat til medlemsstat. I Kommissionens forslag til et direktiv om balance mellem arbejdsliv og privatliv for forældre og omsorgspersoner¹⁵ fastsættes der bestemmelser om dækning gennem fædre-, forældre- og omsorgsydelser for alle arbejdstagere, herunder ikkestandardmæssige arbejdstagere, med en ansættelseskontrakt eller ansættelsesforhold.

koordinationsmetode for social sikring og social integration, KOM(2008) 418 endelig, Rådets afgørelse (EU) 2015/1848 af 5. oktober 2015 om retningslinjer for medlemsstaternes beskæftigelsespolitikker for 2015, EUT L 268 af 15.10.2015, landespecifikke henstillinger.

⁷ Modernisering og forbedring af den sociale beskyttelse i Den Europæiske Union, meddelelse fra Kommissionen, KOM(97) 102 endelig af 12. marts 1997.

⁸ Direktivet om vikararbejde – tilgængeligt [online](#).

⁹ Direktivet om tidsbegrænset ansættelse (1999/70/EF) – tilgængeligt [online](#), direktivet om deltidsarbejde (97/81/EF) – tilgængeligt [online](#).

¹⁰ Se forenede sager C-396 og 395/08, Bruno m.fl. præmis 41, tilgængelig [online](#).

¹¹ Ibid. og sag C-385/11 Moreno mod INSS, tilgængelig [online](#).

¹² Rameaftale vedrørende tidsbegrænset ansættelse, der er indgået den 18. marts 1999 mellem de generelle tværfaglige organisationer (EFS, UNICE og CEEP), rameaftale vedrørende deltidsarbejde, der er indgået den 6. juni 1997 mellem de generelle tværfaglige organisationer (UNICE, CEEP og EFS).

¹³ ESPN (2017), tematiske rapporter om *Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts*.

¹⁴ Tilgængelig [online](#).

¹⁵ COM(2017) 253/884003.

Hvad angår muligheden for overførsel, er der ikke noget krav i EU-lovgivningen om overførsel af rettigheder vedrørende arbejdsmarkedspension, men i direktiv 2014/50/EU¹⁶ om overførsel af supplerende pensionsrettigheder tilskyndes medlemsstaterne til at forbedre muligheden for dette, og samtlige medlemsstater har faktisk valgt, at lade alle arbejdstagere, der forlader en arbejdsmarkedsrelateret pensionsordning, være omfattet af den samme retlige behandling (direktivet finder ikke anvendelse på selvstændige).

Desuden bidrager flere nylige EU-initiativer til at løse problemet med gennemsligtighed. Dette vedrører først og fremmest ydelser, der er knyttet til alderdom i forbindelse med arbejdsmarkedspensioner. Dette vil blive omhandlet i direktivet om mindstekrav til fremme af arbejdskraftens mobilitet mellem medlemsstaterne gennem bedre muligheder for at optjene og bevare supplerende pensionsrettigheder¹⁷ (direktivet om overførsel) og i det omarbejdede direktiv om arbejdsmarkedsrelaterede pensionskassers (IORP'ers) aktiviteter og tilsynet hermed¹⁸. Begge direktiver forbedrer leveringen af oplysninger om pensionsordninger. Direktivet om overførsel omfatter også beskyttelse af pensionsrettigheder efter ansættelsesforholdets ophør¹⁹. De to direktiver skal være gennemført i national ret inden henholdsvis 21. maj 2018 og 13. januar 2019.

Derudover vil den manglende gennemsligtighed inden for andre områder af social beskyttelse for arbejdstagere blive omhandlet delvist i Kommissionens forslag til et direktiv om gennemsligtige og forudsigelige arbejdsvilkår i Den Europæiske Union²⁰, men dets anvendelsesområde omfatter ikke selvstændige. Ifølge forslaget vil arbejdstagerne modtage oplysninger om den eller de socialsikringsinstitutioner, der modtager de sociale bidrag, der er knyttet til et ansættelsesforhold, og om enhver beskyttelse forbundet med social beskyttelse, der ydes af arbejdsgiveren. I det foreslåede direktiv fastsættes det dog ikke, hvorvidt arbejdstagere bør have adgang til social beskyttelse. Forslaget begrænser sig til at sikre, at arbejdstagerne har adgang til oplysninger om erhvervede rettigheder.

- **Sammenhæng med Unionens politik på andre områder**

Initiativet hænger sammen med den politiske prioritering af en mere retfærdig og dybere økonomisk og monetær union. EU's økonomi kan som helhed få gavn af de positive virkninger på dynamikken på arbejdsmarkedet og fra en reduktion af økonomisk usikkerhed og sociale omkostninger. Afhængigt af finansieringsmulighederne kunne virksomheder opleve en stigning i omkostningerne til at forvalte svingningerne i produktionen i tråd med en vis stigning i omkostningerne for ikkestandardmæssig beskæftigelse og selvstændig erhvervsvirksomhed. De kunne dog også have gavn af en eventuel stigning i produktiviteten hos individer i de nye beskyttede former for beskæftigelse og fra en mere retfærdig konkurrence.

Leveringen af ydelser til grupper, der førhen ikke har været dækket gennem offentlige sociale beskyttelsessystemer, kunne føre til en stigning i de offentlige udgifter. De umiddelbare

¹⁶ Se nærmere herom i bilag 8.

¹⁷ Direktiv 2014/50/EU om mindstekrav til fremme af arbejdskraftens mobilitet mellem medlemsstaterne gennem bedre muligheder for at optjene og bevare supplerende pensionsrettigheder. I artikel 6 fastsættes det, at medlemsstaterne sikrer, at aktive medlemmer efter anmodning kan få oplysninger om, hvordan ophør af et ansættelsesforhold vil påvirke deres supplerende pensionsrettigheder.

¹⁸ Direktiv (EU) 2016/2341 om arbejdsmarkedsrelaterede pensionskassers (IORP'ers) aktiviteter og tilsynet hermed.

¹⁹ Artikel 37, stk. 1, litra j), i direktiv 2016/2341 indeholder bestemmelser om muligheden for overførsel. Der skal leveres yderligere oplysninger om ordningerne for overførsel af pensionsrettigheder, i tilfælde af at et medlem har ret til en sådan overførsel.

²⁰ COM(2017) 797 final, tilgængelig [online](#).

budgetomkostninger kunne dog reduceres som følge af øgede socialsikringsbidrag og skatteindtægter forbundet med husholdningernes forbrug i lyset af den positive indvirkning på husholdningernes disponible indkomst, navnlig for husholdningerne med lav indkomst. Hvad angår grupper, der førhen ikke ville være dækket, og som kun benytter sig af sikkerhedsnet som en sidste udvej, såsom social bistand, kunne udgifterne til andre dele af budgettet desuden reduceres. Der kunne også opstå visse omkostninger til levering af individualiserede oplysninger. Disse omkostninger vurderes imidlertid at være betydeligt lavere end de forventede fordele både for de enkelte personer i løbet af deres levetid og for de sociale beskyttelsessystemer på mellemlang til lang sigt.

Dette initiativ hænger sammen med Kommissionens meddelelse om "En europæisk dagsorden for den kollaborative økonomi", hvori det blev fremhævet, at hvorvidt der findes et ansættelsesforhold mellem en platform og udbyderen af den underliggende tjenesteydelse, skal vurderes fra sag til sag, hvor det især spiller en rolle, om tjenesteudbyderen handler efter platformens anvisninger, og platformen bestemmer valget af aktivitet, vederlag og arbejdsbetingelser, om tjenesteudbyderen modtager vederlag, samt typen af arbejdet²¹.

2. RETSGRUNDLAG, NÆRHEDSPRINCIPPET OG PROPORCIONALITETSPRINCIPPET

• Retsgrundlag

Initiativet "adgang til social beskyttelse for arbejdstagere og selvstændige" vil understøtte Unionens mål, der er fastsat i artikel 3 i traktaten om Den Europæiske Union: at fremme befolkningernes velfærd, en bæredygtig udvikling i Europa, hvor der tilstræbes fuld beskæftigelse og sociale fremskridt, men også målet om at fremme social retfærdighed og beskyttelse, ligestilling mellem kvinder og mænd og solidaritet mellem generationerne. I henhold til artikel 9 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) skal Unionen ved fastlæggelsen og gennemførelsen af sine politikker og aktiviteter tage hensyn til de krav, der er knyttet til fremme af et højt beskæftigelsesniveau, sikring af passende social beskyttelse, bekæmpelse af social udstødelse samt et højt niveau for uddannelse, erhvervsuddannelse og beskyttelse af menneskers sundhed.

Rådets henstilling vil blive baseret på artikel 292 i TEUF sammenholdt med artikel 153, stk. 1, litra c), og artikel 153, stk. 2, tredje afsnit, samt artikel 352 i TEUF.

I henhold til artikel 153, stk. 1, litra c), og stk. 2, i TEUF kan EU-lovgiveren vedtage foranstaltninger inden for arbejdstagernes sociale sikring og sociale beskyttelse, så længe i) det undgås at pålægge administrative, finansielle og retlige byrder af en sådan art, at de hæmmer oprettelse og udvikling af små og mellemstore virksomheder, ii) medlemsstaternes mulighed for at fastlægge de grundlæggende principper i deres sociale beskyttelsessystemer ikke anfægtes, og iii) det ikke i væsentligt omfang berører den økonomiske balance i disse ordninger. Dette retsgrundlag kan anvendes til at behandle udfordringerne i forbindelse med adgang til social beskyttelse for personer i ikkestandardmæssig beskæftigelse. Rådet træffer afgørelse med enstemmighed.

Artikel 352 i TEUF kan udgøre retsgrundlaget for et initiativ vedrørende udfordringerne i forbindelse med adgang til social beskyttelse for borgere i forskellige former for selvstændig virksomhed. Også i dette tilfælde træffer Rådet afgørelse med enstemmighed.

²¹ COM(2016) 356.

- **Nærhedsprincippet (for områder, der ikke er omfattet af enekompetence)**

Politikker for beskæftigelse og social beskyttelse er primært medlemsstaternes ansvar.

Problemet med utilstrækkelig adgang til social beskyttelse for et stigende antal mennesker på arbejdsmarkedet og dets negative konsekvenser for den sociale samhørighed, dynamikken på arbejdsmarkedet og bæredygtig vækst er vidt udbredt på tværs af medlemsstaterne. Selv om flere har vedtaget reformer eller har igangsat nationale debatter om emnet, kan det konstateres, at til trods for at disse reformer er et skridt i den rigtige retning, er de ikke tilstrækkelig vidtgående og systematiske, dvs. de formår ikke at lukke hullerne i adgangen for alle grupper og i alle sikringsgrene af den sociale beskyttelse. Ej heller tyder de igangværende debatter på, at alle medlemsstater nødvendigvis har til hensigt at træffe foranstaltninger. Enkelte medlemsstater kan tøve med at regulere på dette område på egen hånd, da de kan frygte, at sådanne foranstaltninger kan bringe deres egne virksomheder i en ugunstig situation i forhold til virksomheder i andre medlemsstater.

EU-foranstaltninger kan være et springbræt til flere nationale reformer og dermed sikre, at fremskridtene ikke foregår delvist eller ujævn fordelt, men at de sikres på tværs af grupper, sociale sikringsgrene og medlemsstater. EU-foranstaltninger kan også forhindre et "kapløb mod bunden" og sikre, at alle medlemsstater bevæger sig i samme retning på samme tid, hvilket vil fremme en opadgående konvergens i og mellem medlemsstaterne til fordel for EU's økonomi som helhed.

EU-foranstaltninger kan også mindske de hindringer, som dette problem indebærer for at nå Unionens mål. Forskellene mellem arter af ansættelsesforhold eller status på arbejdsmarkedet, hvad angår adgangen til social beskyttelse, kan være skadelige for EU's grundlæggende mål om at fremme fuld beskæftigelse ved at hæmme mobilitet på arbejdsmarkedet, bl.a. mod sektorer med højere produktivitet. Det kan afholde arbejdstagere fra at udføre visse former for beskæftigelse eller afskrække folk fra at påtage sig de risici, der er forbundet med selvstændig virksomhed, hvilket hæmmer iværksætteri og innovation. Problemet kan også være en hindring for opfyldelsen af EU's mål vedrørende kvaliteten af beskæftigelse og bekæmpelsen af fattigdom og social udstødelse.

Ved at forbedre konvergens i retning mod robuste arbejdsmarkedsinstitutioner kan EU-foranstaltninger skabe modstandsdygtige økonomiske struktur og styrke den sociale samhørighed i Unionen.

De tiltag, der foreslås i denne henstilling, har til formål at fjerne eller reducere de hindringer, der begrænser de sociale beskyttelsessystemer i at sikre folk en passende social beskyttelse, uanset arten af deres ansættelsesforhold eller status på arbejdsmarkedet, samtidig med at medlemsstaternes kompetence til at udforme deres sociale beskyttelsessystemer respekteres. En række valgmuligheder overlades til medlemsstaternes vurdering, navnlig: i) graden af beskyttelse, ii) hvorvidt dækningen skal udbredes som en del af eksisterende ordninger eller ved oprettelse af nye ordninger, iii) hvordan beskyttelsen skal finansieres, og iv) hvilke kombinationer af ordninger der kan anvendes (offentlige, arbejdsmarkedsrelaterede eller private). Disse spørgsmål er ikke omfattet af dette initiativ. Medlemsstaterne kan bedst selv træffe beslutninger angående disse spørgsmål for at sikre en virkningsfuld beskyttelse på den mest effektive måde, i betragtning af forskelligheden af de eksisterende sociale beskyttelsessystemer i Unionen.

- **Proportionalitetsprincippet**

Proportionalitetsprincippet er overholdt fuldt ud, eftersom forslagets anvendelsesområde er begrænset til at sikre minimumsstandarder for adgang til social beskyttelse.

Forslaget giver desuden EU-medlemsstaterne mulighed for at fastholde eller fastsætte gunstigere standarder og tager hensyn til særlige nationale forhold. Som følge heraf giver forslaget plads til fleksibilitet, for så vidt angår valget af konkrete gennemførelsesforanstaltninger.

Proportionalitetsprincippet spiller også en vigtig rolle med hensyn til valget af retsakt (se afsnittet nedenfor).

Som dokumenteret i bilag 7 i konsekvensanalysen har adskillige medlemsstater igangsat nationale debatter og er ved at foretage nogle reformer. Denne henstilling vil yderligere understøtte disse bestræbelser på nationalt plan ved at bygge oven på den gode praksis, og den erfaring og dokumentation, der er indsamlet fra hele Unionen, og fremme foranstaltninger, der kan afhjælpe huller i dataindsamlingen.

Som anført i konsekvensanalysen (kapitel 5 og 6) tyder de tilgængelige tal på, at omkostningerne ved at udbrede formel og virkningsfuld adgang og ved at forbedre gennemsigtigheden er rimelige og berettigede i lyset af de samlede fordele på lang sigt i form af mere sikker beskæftigelse, øget produktivitet og social samhørighed, hvilket er i tråd med de bredere sociale ambitioner i EU.

- **Valg af retsakt**

Den foretrukne retsakt til initiativet er en rådshenstilling, der giver vejledning til medlemsstaterne om, hvordan der kan opnås adgang til social beskyttelse for alle personer i beskæftigelse og selvstændig erhvervsvirksomhed.

Kommissionen mener, at en rådshenstilling er den mest hensigtsmæssige metode på dette tidspunkt for en EU-foranstaltning med henblik på at behandle udfordringerne i forbindelse med adgang til social beskyttelse. Sammenlignet med et direktiv, der ville pålægge bindende resultater, giver en henstilling EU og medlemsstaterne mulighed for sammen at arbejde videre med at finde en løsning til at håndtere de forskellige aspekter af problemet og forudsige, hvordan det vil udvikle sig, herunder virkningerne på nationalt plan og eventuelle afsmittende virkninger på det indre marked, at stimulere og fungere som vejledning for nationale reformer og sikre, at fremskridtene ikke er delvise eller ujævnt fordelt på tværs af målgrupper og sociale sikringsgrene. Henstillingen opfylder behovet for at handle på EU-plan under hensyntagen til den manglende politiske konsensus på nuværende tidspunkt, angående reformernes retning. Høringerne af interessenter (se nedenfor) viser netop betydelige forskelle angående valget af retsakt, samt reformernes retning. Desuden kan henstillingen understøtte bestræbelserne på at styrke den statistiske videnbase, der er nødvendig, for at overvåge situationen på EU-plan.

Den vigtigste merværdi ved en henstilling er derfor at skabe momentum i at understøtte og supplere nationale debatter og reformer, vejlede medlemsstaterne i deres bestræbelser og skabe konsensus om de bedste reformmuligheder, hvilket også ville forme holdningen fra EU og medlemsstaterne på området i alle relevante internationale fora. Med en rådshenstilling kan EU også give medlemsstaterne fleksibilitet i forhold til, hvordan de vil nå målene, afhængigt af det nuværende niveau, den nationale historie og praksis på området.

Samtidig har en særskilt rådshenstilling større merværdi sammenlignet med blot at løse problemet gennem eksisterende processer som f.eks. det europæiske semester eller den åbne koordinationsmetode for sociale spørgsmål. Det er nødvendigt med en målrettet tilgang for at givet emnet den nødvendige politiske synlighed, øge bevidstheden herom og skabe momentum. Det er også nødvendigt, at medlemsstaternes indsats foregår på en

sammenhængende og til dels koordineret måde for at fjerne tvivlen om mulige ulemper ved at være den første, der gør noget.

EU's støtte til at gennemføre og overvåge henstillingen kan integreres fuldt ud i de igangværende processer i det europæiske semester og i den åbne koordinationsmetode for social sikring og social integration. For at fremme, at henstillingen følges, kan der indføres en række ledsageforanstaltninger, navnlig gennem gensidige læringsprogrammer og ved at finansiere understøttende eksperimenter og reformer i medlemsstaterne.

3. RESULTATER AF EFTERFØLGENDE EVALUERINGER, HØRINGER AF INTERESSEREDE PARTER OG KONSEKVENSANALYSER

• Efterfølgende evalueringer/kvalitetskontrol af gældende lovgivning

Kommissionen har endnu ikke offentliggjort evalueringen af hverken direktiv 2010/41/EU om anvendelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder i selvstændige erhverv, af direktiv 2014/50/EU om mindstekrav til fremme af arbejdskraftens mobilitet mellem medlemsstaterne gennem bedre muligheder for at optjene og bevare supplerende pensionsrettigheder (direktiv om overførsel) eller af direktiv (EU) 2016/2341 om arbejdsmarkedsrelaterede pensionskassers (IORP'ers) aktiviteter og tilsynet hermed. I en uafhængig ekspertevaluering blev det dog konkluderet, at direktiv 2010/41/EU om ligebehandling af mænd og kvinder i selvstændige erhverv ikke havde resulteret i bedre ydelser i forbindelse med barselsorlov eller sociale ydelser for selvstændige²².

Hertil kommer, at Kommissionens forslag til et direktiv om gennemsigtige og forudsigelige arbejdsvilkår i Den Europæiske Union²³ er baseret på Kommissionens REFIT-evaluering af direktivet om en skriftlig erklæring (91/533/EØF). • Høringer af interesserede parter

I løbet af 2017 og starten af 2018 blev der afholdt flere høringer af interesserede parter for at udvide oplysningsgrundlaget for dette initiativ. Dette omfattede en høringsprocedure i to stadier med arbejdsmarkedets parter, som fastsat i artikel 154 i TEUF, en åben offentlig høring, målrettede høringer med de vigtigste af de interesserede parter og med repræsentanter for medlemsstaterne inden for Udvalget for Social Beskyttelse.

Høringerne gav antydning af graden af afvigelse mellem synspunkterne hos de forskellige interesserede parter.

Alle interesserede parter var stort set enige om, at der er problemer i forbindelse med at få adgang til social beskyttelse for arbejdstagere i ikkestandardmæssig beskæftigelse og for selvstændige.

De afholdte høringer viste, at der ikke er en generel konsensus om, hvad der er den bedste retsakt at anvende. Navnlig fremgik det af tilbagemeldingerne fra medlemsstaterne i drøftelserne i Udvalget for Social Beskyttelse og af de positionspapirer, der blev forelagt som led i den åbne offentlige høring, at der var en mangel på støtte generelt fra medlemsstaterne til et lovgivningsmæssigt forslag i forhold til alle de mål, der er fremlagt. I sin beslutning (2016/2095(INI)) om en europæisk søjle for sociale rettigheder opfordrede Europa-

²² Barnard C. og Blackham A. (2015), The implementation of Directive 2010/41 on the application of the principle of equal treatment between men and women engaged in an activity in a self-employed capacity, (Gennemførelsen af direktiv 2010/41/EU om anvendelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder i selvstændige erhverv), rapport fra det europæiske netværk af juridiske eksperter på ligestillingsområdet, bestilt af Europa-Kommissionens Generaldirektorat for Retlige Anliggender.

²³ COM(2017) 797 final, tilgængelig [online](#).

Parlamentet også til en henstilling, der ville gøre alle folk i alle beskæftigelsesformer samt de selvstændige i stand til at optjene rettigheder til social sikring. Arbejdsmarkedets parter gav udtryk for forskellige synspunkter. Fagforeningerne er af den opfattelse, at der bør foretages visse forbedringer af EU-lovgivningen, samtidig med at de advarede om, at dette ikke burde undergrave EU's eksisterende lovgivning eller sænke de nuværende nationale standarder eller resultere i en nedadgående harmonisering af rettigheder. I modsætning hertil er der nogle arbejdsgiverorganisationer, der mener, at den åbne koordinationsmetode og den europæiske semesterproces, herunder benchmarks, ville være de rette redskaber til at fremme gensidig læring og udveksling af god praksis.

Alle fagforeningerne foretrækker en obligatorisk formel dækning i tråd med den, der gives standardmæssige arbejdstagere, men med hensyntagen til nationale traditioner. Arbejdsgiverne havde forskellige synspunkter angående dækning. Nogle mente, at social beskyttelse burde være obligatorisk, men at de ansatte skulle have ret til at vælge formen for dækning (offentlig eller privat), mens valgfrihed for selvstændige især blev fremhævet. Andre arbejdsgivere foretrækker frivillig, formel dækning for at tage hensyn til de mange varierede former for beskæftigelse og forskelligheden blandt selvstændige. Alle arbejdsmarkedets parter var enige om behovet for større gennemsigthed.

Men hvor fagforeningerne efterlyser fuld mulighed for overførsel, ønsker arbejdsgiverne at begrænse det til et minimum af sociale rettigheder til beskyttelse og understreger, at der ikke bør være yderligere byrder eller omkostninger forbundet hermed.

Beslutninger i forbindelse med løsningsmodeller og valget af retsakt har fundet en balance mellem de forskellige interesserede parter synspunkter.

- **Indhentning og brug af ekspertbistand**

Konsekvensanalysen bygger på en grundig kortlægning af politikkerne i medlemsstaterne, på en gennemgang af litteraturen, på en analyse af de nuværende tendenser, der er udvundet af sammenlignelige data, og på resultaterne af høringerne af arbejdsmarkedets parter og en offentlig høring. De anslåede sociale og økonomiske virkninger omfatter en række mikroøkonomiske simuleringer, der kvantificerer de forventede sociale virkninger og indvirkningen på de offentlige budgetter samt en mere kvalitativ analyse, der giver mulighed for bedre at forstå adfærdsmæssige reaktioner og holdninger (gennem en særlig undersøgelse) samt den landespecifikke kontekst (gennem casestudier).

- **Konsekvensanalyse**

I overensstemmelse med sin politik om bedre regulering gennemførte Kommissionen en konsekvensanalyse af mulige politiske og forvaltningsmæssige løsningsmodeller. Dette arbejde blev underbygget af strukturerede høringer inden for Kommissionens tjenestegrene gennem en tværtjenstlig styringsgruppe²⁴. Konsekvensanalysen blev drøftet med Udvalget for Forskriftskontrol den 7. februar 2018. Den 9. februar 2018 afgav Udvalget for Forskriftskontrol en positiv udtalelse med forbehold, der blev adresseret gennem en yderligere uddybning af begrundelsen for valget af en henstilling og en yderligere præcisering og understregning af initiativets anvendelsesområde og dets forventede fordele og økonomiske virkninger²⁵.

²⁴ Herunder GD GROW, GD SANTE, GD ECFIN, GD TAXUD, GD JUST og Juridisk Tjeneste.

²⁵ Se bilag I til konsekvensanalysen.

Konsekvensanalysen undersøgte de forskellige løsningsmodeller, der kombinerer foranstaltninger, der arbejder hen mod initiativets mål. Den foretrukne løsningsmodel i forbindelse med konsekvensanalysen er:

- Obligatorisk dækning for alle arbejdstagere i ikkestandardmæssig beskæftigelse, der endnu ikke er dækket, samt frivillig dækning for selvstændige.
- Justering af tidsmæssige krav, obligatorisk mulighed for overførsel af optjente rettigheder, sammenlægning af perioder.
- Levering af generelle og individuelle oplysninger.

Det ville føre til høj virkningsfuldhed angående beskyttelse og dermed tydelige positive sociale virkninger, herunder en reduktion af usikkerhed omkring indkomsten samt af fattigdom, mens det indebærer tilsvarende omkostninger for offentlige myndigheder og for arbejdsgiverne. Den differentierede tilgang tager fuldt ud hensyn til arten af den selvstændige virksomhed, samtidig med at den afspejler den betydelige forskellighed blandt den berørte gruppe. Leveringen af generelle og individuelle oplysninger, der forbedrer gennemsigtigheden, kunne stimulere en højere frivillig deltagelse, uden at det ville koste offentlige myndigheder så meget.

Det blev dog besluttet, at dette forslag burde anlægge en mere raffineret tilgang vedrørende den formelle dækning for selvstændige, navnlig baseret på en yderligere differentiering mellem sociale sikringsgrene for bedre at afspejle arten af den selvstændiges beskæftigelse. Vedrørende risikoen for arbejdsløshed, som er vanskeligere at evaluere og kontrollere for selvstændige, og som er mere direkte knyttet til den forretningsmæssige risiko, gives der mere fleksibilitet til medlemsstaterne i, hvordan ordningen skal udformes gennem muligheden for at udvide dækningen til at omfatte selvstændige på en frivillig basis. Dette afspejler også forskelligheden blandt de selvstændige og respekterer deres valgfrihed. For andre risici såsom alderdom, invaliditet, sygdom og barsel, anbefales obligatorisk dækning for både selvstændige og arbejdstagere. Disse risici er mindre vanskelige at evaluere end risikoen for arbejdsløshed og er mere ens for de to grupper – en differentieret tilgang baseret på status på arbejdsmarkedet er derfor sværere at retfærdiggøre. Den differentierede tilgang for selvstændige forventes at øge virkningsfuldheden af EU-foranstaltningen. For de medlemsstater, hvor der allerede findes frivillige ordninger for selvstændige, kan der ses lave grader af tilmelding til dette (mindre end 1 % til 20 %), hvilket kunne forklares med individuel kortsigtet adfærd og præferencer, manglende viden og manglende økonomiske incitamenter. Den deraf følgende øgede deltagelsesgrad fra en obligatorisk tilgang kan forventes at føre til højere sociale fordele, herunder nedbringelse af usikkerhed omkring indkomsten samt af fattigdom, sammenlignet med en tilgang, der er baseret på frivillighed. Etablering af en obligatorisk dækning for selvstændige er en realistisk mulighed, eftersom kortlægningen i konsekvensanalysen viser, at der findes obligatoriske ordninger for denne gruppe for hver enkelt social sikringsgren i mindst et par medlemsstater. Forslaget er således i overensstemmelse med realiteterne i medlemsstaterne og lægger et højt ambitionsniveau med hensyn til den formelle dækning. Det kan således også være endnu mere virkningsfuldt, hvad angår en reduktion i incitamenterne til uretfærdig konkurrence, der udnytter de forskellige sociale beskyttelsesrettigheder, som f.eks. ved proformaselvstændige.

Initiativets materielle anvendelsesområde er også blevet justeret i forhold til konsekvensanalysen, så det også omfatter sundhedsydelse. Sundhedsydelse er et særligt område, hvor bestemmelser om socialhjælp (som alle statsborgere/folk med lovligt ophold har ret til) blandes sammen med sundhedsforsikring i forbindelse med sociale bidrag. I nogle få

lande oplever ikkestandardmæssige arbejdstagere og selvstændige huller i adgangen til sundhedsydelse på grund af arten af deres ansættelsesforhold eller status på arbejdsmarkedet. I overensstemmelse med den europæiske søjle for sociale rettigheder og dens princip om sundhedsydelse bør dette initiativ derfor opfordre medlemsstaterne til at sikre adgang til sundhedsydelse for alle personer i beskæftigelse og selvstændig erhvervsvirksomhed.

Hvis de foranstaltninger, der foreslås i henstillingen, gennemføres fuldt ud i medlemsstaterne, vil ikkestandardmæssige arbejdstagere og selvstændige – der samlet set repræsenterer 39 % af den erhvervsaktive befolkning – generelt set have gavn af bedre beskyttelse. Dette forventes at medføre en reduktion i individualisering af risici, usikkerheden omkring indkomsten, usikre ansættelsesforhold og navnlig en begrænsning af disse gruppers risiko for fattigdom til at ende på et niveau, der er tættere på standardmæssige arbejdstagere. På nuværende tidspunkt har ikkestandardmæssige arbejdstagere en langt større risiko for fattigdom (16 % sammenlignet med 6 % for standardmæssige arbejdstagere i 2016) som følge af en lav indkomst og huller i dækningen. På samme måde spiller de sociale beskyttelsessystemer i gennemsnit i EU en meget mindre rolle med hensyn til at mindske risikoen for fattigdom for selvstændige sammenlignet med lønmodtagere.

En reduktion i forskellene i adgangen til social beskyttelse forventes også at fremme overgange på arbejdsmarkedet mellem forskellige arter af kontrakter og status på arbejdsmarkedet, hvilket vil fremme dynamikken på arbejdsmarkedet. At mindske muligheden for overdreven brug af kontrakter, der er fritaget for socialsikringsbidrag, forventes at skabe mere lige vilkår mellem virksomheder. Ved at dæmme op for tendensen med det stigende antal personer uden for de sociale beskyttelsessystemer undgås det at svække deres rolle, herunder angående arbejdsmarkedet og stabiliseringen af økonomiske konjunkturer, og kan have en positiv indvirkning på deres finanspolitiske bæredygtighed.

Virksomheder kunne have gavn af en reduktion i uretfærdig konkurrence, en mulig stigning i produktiviteten hos personer i nye former for dækket beskæftigelse og selvstændig erhvervsvirksomhed og fra positive virkninger på dynamikken på arbejdsmarkedet. Afhængigt af finansieringsmulighederne kunne virksomheder opleve en stigning i omkostningerne til at forvalte svingningerne i produktionen i tråd med en vis stigning i omkostningerne for ikkestandardmæssig beskæftigelse og for at arbejde med selvstændige.

Omkostningsniveauet og fordelingen heraf mellem de offentlige budgetter, forsikringsselskaber, ansatte og selvstændige og skatteydere afhænger i høj grad af de centrale beslutninger, der overlades til medlemsstaterne af hensyn til nærhedsprincippet, herunder tilrettelæggelsen af ordninger, deres finansiering og beskyttelsesniveauet. De direkte omkostninger er hovedsagelig forbundet med udbetaling af ydelser, hvor eksemplariske simuleringer om udvidelse af dækningen af arbejdsløshedsunderstøttelse og sygedagpenge til selvstændige tyder på begrænsede omkostninger, hvilket bl.a. varierer afhængigt af antallet af selvstændige i landet, de arbejdsløshedsrisici, de står over for, samt systemets generøsitet. Indirekte omkostninger kunne skyldes adfærdsmæssige ændringer som reaktion på øget dækning af social beskyttelse.

Det er vigtigt at bemærke, at initiativets brede anvendelsesområde, der simultant omhandler forskellige sikringsgrene af social beskyttelse samt forskellene i organiseringen af de sociale sikringsordninger mellem medlemsstaterne, sammenholdt med begrænsningerne i tilgængelige data i alvorlig grad begrænser muligheden for at give et omfattende kvantitativt billede i konsekvensanalysen. Den begrænsede karakter af kvantificeringen afspejler ligeledes usikkerheden i forbindelse med de afgørende beslutninger om beskyttelsesniveauer,

udformningen og finansieringen af sociale beskyttelsessystemer, som er overladt til medlemsstaterne af hensyn til nærhedsprincippet.

- **Målrettet regulering og forenkling**

De vigtigste forventede virkninger, der vil være et resultat af den forbedrede beskyttelse, ville være en forhøjelse af gensidiggørelsen af risici, en stigning i sikkerheden omkring indkomsten, som ville medføre færre usikre arbejdsforhold og fattigdom for personer. Initiativet forventes også at bidrage til at øge dynamikken på arbejdsmarkedet og til en bedre ressourceallokering samt til at styrke den veletablerede vigtige rolle for automatiske stabilisatorer af social beskyttelse, der dæmper konjunktursvingninger. Virksomhederne vil også få gavn af et velfungerende arbejdsmarked og robuste økonomiske strukturer.

Virksomheder kunne få gavn af en øget produktivitet hos personer i de nye beskyttede beskæftigelsesformer, af en reduktion i uretfærdig konkurrence og af de positive virkninger af sociale beskyttelsessystemer på arbejdsmarkedene og på den indenlandske efterspørgsel. Afhængigt af finansieringsmulighederne forventes virksomheder at opleve en stigning i omkostningerne til at forvalte svingningerne i produktionen i tråd med en vis stigning i arbejdskraftomkostningerne i forbindelse med ikkestandardmæssig beskæftigelse og selvstændig erhvervsvirksomhed.

Initiativet vil gælde for alle arbejdsgivere. Det vil imidlertid i særlig grad påvirke alle arbejdsgivere for ikkestandardmæssige arbejdstagere og – i et lidt mindre omfang – virksomheder, der arbejder med selvstændige. De data, der fremlægges i konsekvensanalysen, gør det muligt at bestemme, i hvilket omfang virksomheder anvender disse slags kontrakter. Selvstændige med og uden ansatte arbejder hovedsageligt med mikrovirksomheder (1-9 ansatte), og langt mindre med SMV'er og store virksomheder. At fritage mikrovirksomheder ville således resultere i en u hensigtsmæssig reduktion af initiativets virkningsfuldhed. Ikkestandardmæssige arbejdstagere arbejder særligt inden for den offentlige forvaltning (28 %) og i SMV'er og i mindre omfang også i store virksomheder og mikrovirksomheder.

- **Grundlæggende rettigheder**

Der er ikke påvist nogen negativ indvirkning på de grundlæggende rettigheder. Tværtimod fremmer initiativet retten til sociale sikringsydelser og sociale tjenester og yder beskyttelse i tilfælde af eksempelvis barsel, sygdom, arbejdsulykker, plejebenhov eller alderdom samt i tilfælde af arbejdsløshed, i overensstemmelse med artikel 34 i EU's charter om grundlæggende rettigheder.

4. VIRKNINGER FOR BUDGETTET

Denne henstilling har ingen finansielle virkninger for EU's budget.

5. ANDRE FORHOLD

- **Planer for gennemførelsen og foranstaltninger til overvågning, evaluering og rapportering**

Kommissionen vil overvåge gennemførelsen i medlemsstaterne og gennemgå henstillingen igen sammen med medlemsstaterne og efter høring af de berørte interesserede parter, under sikring af en tilstrækkelig lang periode til at kunne vurdere virkningerne af initiativet, efter at det er blevet gennemført fuldt ud. Henstillingens virkningsfuldhed kunne måles på grundlag af eksisterende og nye data og oplysninger, der er indsamlet gennem medlemsstaternes indrapportering.

Der er udfærdiget en kortlægning af eksisterende huller med hensyn til social beskyttelse i forbindelse med denne konsekvensanalyse (se bilag 6), og den vil blive gentaget om nogle år. Sammenligningen af de to kortlægninger – forudgående og efterfølgende – vil give et billede af udviklingen i de sociale beskyttelsesordninger, deres dækning og betingelser for støtteberettigelse.

Samtidig vedrører en af de nuværende begrænsninger i analysen af problemet manglen på et godt statistisk grundlag, der gør det muligt fuldt ud at kvantificere størrelsen af berørte grupper. Med henblik herpå vil henstillingen indeholde statistiske indrapporтерingsforpligtelser. Dette vil tilskynde medlemsstaterne til at indsamle og offentliggøre pålidelige statistikker om adgang til social beskyttelse, opdelt efter status på arbejdsmarkedet (selvstændige/arbejdstager), arten af ansættelsesforholdet (midlertidigt/permanent, deltid/fuldtid, nye former for arbejde/standardmæssig beskæftigelse), køn, alder og statsborgerskab.

Desuden vil der blive etableret et styrket samarbejde med Eurostat om at oprette egnede indikatorer inden for dette område. Selv om der ikke vil være lange tidsserier til rådighed, burde det være muligt at holde øje med fremskridt hen imod formel dækning, en virkningsfuld dækning og gennemsigtighed efter offentliggørelsen af henstillingen. Arbejdet med at forbedre indikatorerne er allerede indledt, og de kunne være klar, når medlemsstaterne påbegynder gennemførelsen af henstillingen.

Yderligere arbejde vil desuden blive foretaget af Kommissionen inden for rammerne af Udvalget for Social Beskyttelse for at fastlægge en benchmarkingramme for social beskyttelse.

- **Forklarende dokumenter (for direktiver)**

Ikke relevant.

- **Nærmere redegørelse for de enkelte bestemmelser i forslaget**

Punkt 1-6 angiver henstillingens anvendelsesområde og dens mål. De definerer også det personmæssige anvendelsesområde (hvilke personer skal dækkes) og det materielle anvendelsesområde (hvilke sikringsgrene af social beskyttelse berøres) af henstillingen.

Punkt 7 indeholder definitioner, der skal anvendes i forbindelse med forslaget.

Punkt 8-9 indeholder en henstilling til medlemsstaterne om at udvide den formelle dækning til alle arbejdstagere uanset arten og varigheden af ansættelsesforholdet, samt til selvstændige.

Punkt 10 indeholder en henstilling til medlemsstaterne om at sikre virkningsfuld dækning, uanset arten af ansættelsesforholdet og status på arbejdsmarkedet, ved at ændre bestemmelserne om bidrag og rettigheder. I punkt 11 præsenteres princippet om mulighed for overførsel af rettigheder, hvilket burde bidrage til en virkningsfuld dækning.

I punkt 12-15 opfordres medlemsstaterne til at sikre passende social beskyttelse og til bedre at tilpasse ordningerne til den begunstigedes forhold.

I punkt 16-17 præsenteres princippet om gennemsigtighed ved at opfordre medlemsstaterne til at forbedre adgangen til informationer om rettigheder og forpligtelser i forbindelse med social beskyttelse og til at forenkle de administrative krav.

I punkt 18-23 fastsættes den maksimale periode medlemsstaterne har til at gennemføre principperne i denne henstilling og til at offentliggøre regelmæssige data. De indeholder en opfordring til Kommissionen om at foreslå en benchmarkingramme senest et år efter offentliggørelsen af henstillingen med henblik på at gennemgå gennemførelsen af henstillingen inden for tre år og på at støtte medlemsstaterne gennem finansiering og udveksling af gensidig læring.

Forslag til

RÅDETS HENSTILLING

om adgang til social beskyttelse for arbejdstagere og selvstændige

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 292 sammenholdt med artikel 153 og 352,

under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen, og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) I henhold til artikel 3 i traktaten om Den Europæiske Union er Unionens mål bl.a. at fremme befolkningernes velfærd og at arbejde for en bæredygtig udvikling i Europa baseret på en social markedsøkonomi med høj konkurrenceevne, hvor der tilstræbes fuld beskæftigelse og sociale fremskridt. Unionen bekæmper social udstødelse og forskelsbehandling og fremmer social retfærdighed og beskyttelse, ligestilling mellem kvinder og mænd, solidaritet mellem generationerne og beskyttelse af børns rettigheder.
- (2) Ifølge artikel 9 i TEUF tager Unionen ved fastlæggelsen og gennemførelsen af sine politikker og aktiviteter hensyn til de krav, der er knyttet til fremme af et højt beskæftigelsesniveau, sikring af passende social beskyttelse, bekæmpelse af social udstødelse samt et højt niveau for uddannelse, erhvervsuddannelse og beskyttelse af menneskers sundhed.
- (3) I henhold til artikel 153, stk. 1, litra c), i TEUF støtter og supplerer Unionen medlemsstaternes indsats på området arbejdstagernes sociale sikring og sociale beskyttelse. Der kan ligeledes foretages en EU-indsats for at tackle udfordringerne i forbindelse med adgang til social beskyttelse for selvstændige på grundlag af artikel 352 i TEUF, der indeholder en bestemmelse, der gør det muligt for Unionen at vedtage en retsakt, der er nødvendig for at nå målene i traktaterne, når sidstnævnte ikke indeholder den fornødne hjemmel til at handle, som er nødvendig for at nå målene.
- (4) Europa-Parlamentet, Rådet og Europa-Kommissionen proklamerede højtideligt den europæiske søjle for sociale rettigheder i deres interinstitutionelle proklamation den 17. november 2017²⁶. I søjlens 12. princip fastsættes det, at "uanset arten og varigheden af ansættelsesforholdet har arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende på sammenlignelige vilkår ret til passende social beskyttelse.

²⁶ EUT C 428 af 13.12.2017, s. 10.

- (5) Arbejdsmarkedets parter har forpligtet sig til fortsat at bidrage til et Europa, der leverer resultater for sine arbejdstagere og virksomheder²⁷.
- (6) I sin beslutning om en europæisk søjle for sociale rettigheder²⁸ understregede Europa-Parlamentet behovet for passende social beskyttelse og social investering hele vejen igennem menneskers levetid, hvilket gør det muligt for enhver at deltage fuldt ud i samfundet og økonomien og opretholde en anstændig levestandard. I sin udtalelse om den europæiske søjle for sociale rettigheder fremhævede Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg behovet for at sikre, at alle arbejdstagere er omfattet af grundlæggende arbejdsstandarder og passende social beskyttelse.
- (7) De sociale beskyttelsessystemer er hjørnестenen i EU's sociale model og i en velfungerende social markedsøkonomi. Den centrale funktion af social beskyttelse er at beskytte mennesker mod de økonomiske konsekvenser ved sociale risici såsom sygdom, alderdom, arbejdsulykker eller jobtab, at forebygge og afbøde fattigdom samt at sikre, at de kan opretholde en anstændig levestandard. Veludformede sociale beskyttelsessystemer kan også fremme deltagelsen på arbejdsmarkedet ved at støtte en omstilling af arbejdsmarkedet for personer, der skifter job, begynder eller slutter et arbejde, starter en virksomhed op eller lukker den. De bidrager til konkurrenceevne og bæredygtig vækst ved at støtte investeringer i menneskelig kapital og ved at kunne hjælpe med at omfordele de menneskelige ressourcer i retning af nye og dynamiske sektorer af økonomien. De har også en rolle at spille som automatiske stabilisatorer ved at udjævne forbruget hen over konjunkturerne.
- (8) Social beskyttelse kan udmøntes i bidrag i naturalier eller kontanter. Den leveres normalt gennem sociale bistandsordninger, der beskytter alle individer (baseret på deres statsborgerskab eller faste bopæl og finansieret via den generelle beskatning) og gennem sociale sikringsordninger, der beskytter folk på arbejdsmarkedet, ofte baseret på bidrag, der ydes i forbindelse med deres lønindkomst. Social beskyttelse omfatter mange sikringsgrene og dækker en række forskellige sociale risici lige fra arbejdsløshed til sygdom eller alderdom. Denne henstilling finder anvendelse på de sikringsgrene af social beskyttelse, der er tættere forbundet med status på arbejdsmarkedet eller arten af ansættelsesforhold, og sikrer især beskyttelse mod tab af arbejdsrelateret indkomst ved forekomsten af en bestemt risiko. Den supplerer eksisterende vejledning på EU-plan om sociale tjenester og bistand og mere generelt om aktiv integration af mennesker, der er udstødt fra arbejdsmarkedet²⁹.
- (9) Globaliseringen, den teknologiske udvikling, ændringer i individuelle præferencer samt befolkningens aldring har været drivkraften bag ændringer af de europæiske arbejdsmarkeder gennem de seneste to årtier og vil fortsat gøre det i fremtiden. Beskæftigelse vil i stigende grad blive mere forskelligartet, og karrierer vil blive mindre og mindre lineære.
- (10) Der findes flere forskellige ansættelsesforhold og former for selvstændig virksomhed på Unionens arbejdsmarked ud over tidsbegrænsede ansættelseskontrakter på fuld tid. Nogle af dem har allerede eksisteret på arbejdsmarkedet i længere tid (f.eks. tidsbegrænsede, midlertidige, deltidskontrakter, arbejde i hjemmet eller

²⁷ Fælles erklæring fra arbejdsmarkedets parter af 24. marts 2017.

²⁸ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0010+0+DOC+XML+V0//DA>

²⁹ Kommissionens henstilling af 3. oktober 2008 om aktiv integration af mennesker, der er udstødt fra arbejdsmarkedet (2008/867/EF).

praktikophold), andre er opstået for nylig og er blevet mere og mere vigtige siden 2000'erne: arbejde på tilkaldbasis, voucherbaseret arbejde, platformsarbejde osv.

- (11) De selvstændige udgør især også en blandet gruppe. De fleste personer vælger frivilligt at blive selvstændige, med eller uden ansatte, og tager den risiko, der er forbundet med at blive iværksætter, mens omkring 20 % bliver selvstændige, fordi de ikke kan finde et job som lønmodtagere.
- (12) Da arbejdsmarkeder udvikler sig, er de sociale beskyttelsessystemer også nødt til at udvikle sig for at sikre, at den europæiske sociale model er fremtidssikret, og at den giver EU's samfund og økonomier mulighed for at få mest muligt ud af fremtidige arbejdsmarkeder. I de fleste medlemsstater er reglerne for bidrag og rettigheder i forbindelse med sociale beskyttelsesordninger fortsat i vid udstrækning baseret på tidsubegrænsede kontrakter om fuldtidsarbejde mellem en arbejdstager og én arbejdsgiver, mens andre grupper af arbejdstagere og selvstændige er dækket i mindre omfang. Dokumentation viser, at nogle ikkestandardmæssige arbejdstagere og nogle selvstændige ikke har tilstrækkelig adgang til de sikringsgrene af social beskyttelse, der er tættere forbundet med status på arbejdsmarkedet eller arten af ansættelsesforholdet. Kun få medlemsstater har gennemført reformer for at tilpasse de sociale beskyttelsessystemer til de ændrede forhold på arbejdsmarkedet for bedre at beskytte de berørte arbejdstagere og selvstændige. Forbedringerne har været ujævnt fordelt mellem landene og på tværs af de sociale sikringsgrene.
- (13) I det lange løb kan hullerne i adgangen til social beskyttelse risikere at undergrave borgernes velfærd og helbred og bidrage til at øge den økonomiske usikkerhed, risikoen for fattigdom og ulighed, og de kan også medføre suboptimale investeringer i menneskelig kapital, mindske tilliden til institutionerne og begrænse inklusiv økonomisk vækst.
- (14) Arbejdstagere og selvstændige kan siges at være *formelt dækket* af en særlig social sikringsgren, hvis det i den eksisterende lovgivning eller overenskomst er fastsat, at de er berettigede til at deltage i en socialsikringsordning i den specifikke gren. Formel dækning kan leveres gennem obligatoriske eller frivillige ordninger. Sidstnævnte giver borgerne mulighed for at tilslutte sig ordningen (tilvalgs klausuler) eller som udgangspunkt dække alle personer i målgruppen med mulighed for at forlade ordningen, hvis de ønsker det (fravalgs klausuler). Dokumentation viser, at frivillige ordninger med fravalgs klausuler giver en større tilslutning og dermed resulterer i en højere dækning.
- (15) Arbejdstagere og selvstændige kan siges at være *virkningsfuldt dækket* inden for en specifik social sikringsgren, hvis de har mulighed for at optjene passende ydelser og mulighed for, hvis den omtalte risiko bliver til virkelighed, at få adgang til et bestemt ydelsesniveau. En person kan gives formel adgang uden reelt at være i stand til at optjene og benytte sig af rettigheder til ydelser.
- (16) Social beskyttelse anses for at være *passende*, når personer er i stand til at opretholde en anstændig levestandard, til at erstatte deres indkomsttab på en rimelig måde, til at leve et værdigt liv og til at forhindre dem i at ende i fattigdom.
- (17) I nogle medlemsstater kan visse kategorier af arbejdstagere, som f.eks. ansatte på halv tid eller mindre, sæsonarbejdere, arbejdstagere på tilkaldbasis, platformsarbejdere og arbejdstagere med kontrakter med vikarbureauer eller praktikophold være udelukket fra sociale beskyttelsesordninger. Desuden kan arbejdstagere, der ikke har tidsubegrænsede kontrakter på fuldtid, have vanskeligt

ved at opnå virkningsfuld dækning af social beskyttelse, fordi de ikke opfylder kriterierne for at modtage ydelser fra bidragsbaserede sociale beskyttelsesordninger. I nogle medlemsstater er selvstændige fuldstændig udelukket fra formel adgang til vigtige sociale beskyttelsesordninger, i andre medlemsstater kan de tilslutte sig dem på frivillig basis. Frivillig dækning kan være en hensigtsmæssig løsning for så vidt angår arbejdsløshedsforsikring, der er tættere knyttet til den forretningsmæssige risiko, men det kan i mindre grad berettiges at anvende den, hvad angår andre risici såsom sygdom, der hovedsageligt er uafhængigt af deres status på arbejdsmarkedet.

- (18) Reglerne for rettigheder kan være en hindring for ikkestandardmæssige arbejdstagere og selvstændige. Det er især indkomst- og tidsmæssige krav (optjeningsperiode, venteperioder, minimumsperiode for arbejde, varighed af ydelserne), der kan udgøre en uforholdsmæssig stor hindring for adgang til social beskyttelse for visse grupper af ikkestandardmæssige arbejdstagere og for selvstændige. Generelt er to problemstillinger blevet påpeget: For det første kan de eksisterende forskelle i reglerne mellem arbejdstagere i standardmæssig beskæftigelse og arbejdstagere i ikkestandardmæssig beskæftigelse eller selvstændige betyde at én gruppe blive unødvendigt straffet; for det andet kan udvidelsen af de samme regler til at gælde for alle grupper føre til dårligere resultater for folk uden for standardmæssig beskæftigelse og kan måske ikke tilpasses til selvstændiges situation. I begge tilfælde kan der være mulighed for bedre at tilpasse reglerne til den specifikke gruppes situation, samtidig med at der bevares et generelt universalprincip, således at ingen på arbejdsmarkedet efterlades udækkede, i tilfælde af at en social risiko bliver til virkelighed. Det kan være nødvendigt med særlige foranstaltninger for at undgå, at folk betaler til ordninger, der overlapper hinanden, f.eks. gennem udførelsen af ekstra aktiviteter, samtidig med at de allerede er fuldt ud dækket gennem deres hovedbeskæftigelse.
- (19) Rettighederne til social beskyttelse bevares og overføres ikke altid, når folk skifter mellem forskellige statusser på arbejdsmarkedet, f.eks. hvis de går fra at være lønmodtager til selvstændig eller arbejdsløs, hvis de kombinerer lønnet beskæftigelse med selvstændig virksomhed, eller hvis de starter eller lukker en virksomhed. Muligheden for overførsel af rettigheder på tværs af ordninger og sammenlægningen heraf er ligeledes af afgørende betydning for at give folk, der kombinerer eller skifter job eller overgår fra en status som arbejdstager til status som selvstændig og omvendt, mulighed for at opnå en virkningsfuld adgang til ydelser i bidragsordningerne og for at have en passende dækning, men også for at fremme deres deltagelse i frivillige sociale beskyttelsesordninger.
- (20) Ydelserne er måske ikke passende, dvs. utilstrækkelige eller ikke leveret til tiden i forhold til at kunne opretholde levestandarden, til at leve et værdigt liv og forhindre, at personer ender i fattigdom. Der kan i dette tilfælde være plads til at forbedre niveauet for, hvad der er passende, samtidig med at der overvejes foranstaltninger, som gør det lettere at vende tilbage til arbejdsmarkedet. Reglerne for bidrag kan skabe ulige konkurrencevilkår og være en hindring for visse kategorier af arbejdstagere og selvstændige. Bidrag til social beskyttelse for selvstændige kan f.eks. være uafhængige af indkomst eller være baseret på tidligere indkomst eller antagelser om fremtidig indkomst. Dette kan skabe likviditetsproblemer for den enkelte, hvis deres indkomst falder ned under dette skøn. Desuden kunne progressivitet og nedsættelser i de sociale bidrag for lavindkomstgrupper anvendes på tilsvarende vis for arbejdstagere og selvstændige, samtidig med at det sikres, at sådanne undtagelser ikke medfører underreportering af indkomsterne.

- (21) De nuværende reglers kompleksitet og mangel på gennemsigtighed angående regler for social beskyttelse i mange EU-lande gør det sværere for folk at få kendskab til deres rettigheder og pligter og få mulighed for at udøve/opfylde dem. De kan også bidrage til en lav udnyttelsesgrad eller lav deltagelse i sociale beskyttelsesordninger, navnlig når der er tale om en frivillig ordning.
- (22) Manglen på statistikker om dækning af social beskyttelse, opdelt efter arten af ansættelsesforhold, alder, køn og statsborgerskab kan begrænse mulighederne for at forbedre de sociale beskyttelsessystemers kapacitet til at tilpasse sig og reagere på et arbejdsmarked i forandring.
- (23) Hullerne i adgangen til social beskyttelse kan have skadelige virkninger, for så vidt angår økonomiske og finanspolitiske konsekvenser, hvilket kan mærkes i hele EU. De er et spørgsmål af fælles interesse for medlemsstaterne, og de udgør potentielt hindringer for opnåelsen af nogle af Unionens vigtigste målsætninger.
- (24) EU-lovgivningen sikrer allerede princippet om ligebehandling mellem forskellige arter af ansættelsesforhold, forbyder enhver direkte eller indirekte forskelsbehandling på grundlag af køn i forbindelse med ansættelse, beskæftigelse, social beskyttelse og adgang til varer og tjenesteydelser, sikrer muligheden for overførsel og bevarelse af rettigheder i tilfælde af mobilitet mellem medlemsstater, og garanterer minimumskrav for erhvervelse og bevarelse af supplerende pensionsrettigheder på tværs af grænserne samt minimumskrav med hensyn til gennemsigtighed for arbejdsmarkedsrelaterede ordninger. Denne henstilling berører ikke bestemmelserne i de direktiver og forordninger, der allerede fastsætter visse rettigheder til social beskyttelse³⁰.

³⁰ Rådets direktiv 97/81/EF af 15. december 1997 om rammeaftalen vedrørende deltidsarbejde, der er indgået af Unice, CEEP og EFS - Bilag: Rammeaftalen vedrørende deltidsarbejde (EFT L 14 af 20.1.1998, s. 9), Rådets direktiv 1999/70/EF af 28. juni 1999 om rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse, der er indgået af EFS, UNICE og CEEP (EFT L 175 af 10.7.1999, s. 43), Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/104/EF af 19. november 2008 om vikararbejde (EUT L 327 af 5.12.2008, s. 9), Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/94/EF af 22. oktober 2008 om beskyttelse af arbejdstagerne i tilfælde af arbejdsgiverens insolvens (EUT L 283 af 28.10.2008, s. 36), Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/2341 af 14. december 2016 om arbejdsmarkedsrelaterede pensionskassers (IORP'ers) aktiviteter og tilsynet hermed (EUT L 354 af 23.12.2016, s. 37), Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/41/EU af 7. juli 2010 om anvendelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder i selvstændige erhverv og om ophævelse af Rådets direktiv 86/613/EØF (EUT L 180 af 15.7.2010, s. 1), Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/54/EF af 5. juli 2006 om gennemførelse af princippet om lige muligheder for og ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med beskæftigelse og erhverv (EUT L 204 af 26.7.2006, s. 23), Rådets direktiv 79/7/EØF af 19. december 1978 om gradvis gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til social sikring (EUT L 6 af 10.1.1979, s. 24), Rådets direktiv 2004/113/EF af 13. december 2004 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med adgang til og levering af varer og tjenesteydelser (EUT L 373 af 21.12.2004, s. 37), Rådets direktiv 2010/18/EU af 8. marts 2010 om iværksættelse af den reviderede rammeaftale vedrørende forældreorlov, der er indgået af BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP og EFS, og om ophævelse af direktiv 96/34/EF (EUT L 68 af 18.3.2010, s. 13) samt forslag af 26. april 2017 (COM(2017) 253 final) om ophævelse af det, Rådets direktiv 93/103/EF af 23. november 1993 om minimumsforskrifter for sikkerhed og sundhed under arbejdet om bord på fiskerfartøjer (trettende særdirektiv i henhold til artikel 16, stk. 1, i direktiv 89/391/EØF) (EFT L 307 af 13.12.1993, s. 1), Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 883/2004 af 29. april 2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger (EUT L 166 af 30.4.2004, s. 1) og forslag til et direktiv om gennemsigtige og forudsigelige arbejdsvilkår i Den Europæiske Union, COM(2017) 797 final af 21. december 2017.

- (25) Gennem sin retspraksis³¹ har Den Europæiske Unions Domstol etableret kriterier for at fastsætte en arbejdstagers status. Definitionen af arbejdstagere i punkt 7 er baseret på disse kriterier.
- (26) I Rådets henstilling 92/442/EØF³² blev der fastlagt fælles målsætninger inden for social beskyttelse, og medlemsstaterne blev opfordret til "at undersøge muligheden for at indføre og/eller fremme en passende social beskyttelse for selvstændige". Disse fælles fastlagte målsætninger har givet plads til den åbne koordinationsmetode inden for social sikring og social integration, som er et vigtigt instrument til at støtte fastsættelsen, gennemførelsen og evalueringen af de nationale rammer for social beskyttelse og til at fremme medlemsstaternes samarbejde på dette område.
- (27) I den årlige vækstundersøgelse 2018 bemærkes det, at det er af afgørende betydning at forbedre tilstrækkeligheden og dækningen af social beskyttelse inden for rammerne af det europæiske semester for at forhindre social eksklusion, mens der i 2018-udgaven af retningslinjer for medlemsstaternes beskæftigelsespolitikker opfordres til at medlemsstaterne moderniserer deres sociale beskyttelsessystemer.
- (28) I sin henstilling om social mindstebeskyttelse fra 2012 anbefaler Den Internationale Arbejdsorganisation sine medlemmer til – under hensyntagen til de nationale forhold – snarest muligt at udarbejde og opretholde en social mindstebeskyttelse, der omfatter grundlæggende garantier for social beskyttelse.
- (29) I overensstemmelse med artikel 154, stk. 2, i TEUF har Kommissionen iværksat en høring i to faser med arbejdsmarkedets parter³³ om adgangen til social beskyttelse for borgere i alle former for beskæftigelse. Proceduren i artikel 154, stk. 2, i TEUF finder ikke som sådan anvendelse på en EU-foranstaltning, der kan tackle udfordringerne i forbindelse med selvstændige, på baggrund af artikel 352 i TEUF. Kommissionen opfordrede arbejdsmarkedets parter til frivilligt at dele deres synspunkter med hensyn til personer i selvstændige erhverv.
- (30) Kommissionen gennemførte også en offentlig høring for at indhente synspunkter fra forskellige interesserede parter samt borgere og indsamlede dokumentation for at vurdere de socioøkonomiske virkninger af denne henstilling³⁴.
- (31) Gennemførelsen af denne henstilling bør ikke anvendes til at indskrænke eksisterende rettigheder, der er fastsat i den eksisterende EU-lovgivning på dette område, og den bør heller ikke udgøre en gyldig begrundelse for at sænke det generelle niveau for beskyttelse af arbejdstagerne på det område, der er omfattet af denne henstilling.
- (32) Denne henstilling bør undgå at pålægge administrative, finansielle og retlige byrder af en sådan art, at de hæmmer oprettelse og udvikling af små og mellemstore virksomheder (SMV'er). Medlemsstaterne opfordres derfor til at vurdere virkningen af deres reformer på SMV'er for at sikre, at SMV'er ikke rammes uforholdsmæssigt hårdt, idet der lægges særlig vægt på mikrovirksomheder og administrative byrder, og at offentliggøre resultaterne af disse vurderinger.

³¹ Se dom af 3. juli 1986, Deborah Lawrie-Blum, sag 66/85, 14. oktober 2010, Union syndicale Solidaires Isère, sag C-428/09, 9. juli 2015, Balkaya, sag C-229/14, 4. december 2014, FNV Kunsten, sag C-413/13 og 17. november 2016, Ruhrlandklinik, sag C-216/15.

³² Rådets henstilling 92/442/EØF af 27. juli 1992 om overensstemmelse mellem målene og politikken for social beskyttelse (EFT L 245 af 26.8.1992, s. 49)

³³ C(2017) 7773

³⁴ SWD(2018) 70

- (33) Navnlig bør henstillingen heller ikke yderligere forværre likviditeten hos virksomheder – navnlig hos SMV'erne – når deres finansielle situation er blevet påvirket negativt af forsinkede betalinger fra offentlige myndigheder.
- (34) Medlemsstaterne kan inddrage interesserede parter, herunder arbejdsmarkedets parter, i udformningen af reformer. Denne henstilling bør ikke begrænse arbejdsmarkedets parters selvstændighed, i de tilfælde hvor de er ansvarlige for at oprette og forvalte sociale beskyttelsesordninger.
- (35) Denne henstilling bør ikke berøre medlemsstaternes ret til at tilrettelægge deres sociale beskyttelsessystemer. Medlemsstaternes enekompetence med hensyn til at tilrettelægge deres sociale beskyttelsessystemer omfatter bl.a. beslutninger om etablering, finansiering og forvaltning af sådanne systemer og hertil knyttede institutioner samt om substansen i ydelserne og leveringen af disse, niveauet for bidragene samt adgangsbetingelserne. Denne henstilling bør ikke hindre medlemsstaterne i at opretholde eller fastsætte mere vidtgående bestemmelser for social beskyttelse end dem i denne henstilling.
- (36) Denne henstilling bør behørigt overholde, styrke og fremme de grundlæggende rettigheder, navnlig dem, der er fastsat i artikel 29 og 34 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.
- (37) Den finansielle bæredygtighed af de sociale sikringsordninger er afgørende for modstandsdygtigheden, produktiviteten og virkningsfuldheden af disse ordninger. Gennemførelsen af denne henstilling bør ikke i væsentligt omfang berøre medlemsstaternes sociale beskyttelsessystemers finansielle balance —

VEDTAGET DENNE HENSTILLING:

Mål og anvendelsesområde

1. Formålet med denne henstilling er at give adgang til passende social beskyttelse for alle arbejdstagere og selvstændige i medlemsstaterne.
2. Formålet med denne henstilling er at indføre minimumsstandarder inden for social beskyttelse for arbejdstagere og for selvstændige. Social beskyttelse kan leveres gennem en kombination af ordninger, der omfatter offentlige, arbejdsmarkedsrelaterede og private ordninger og kan omfatte bidrag i overensstemmelse med de grundlæggende principper i de nationale sociale beskyttelsessystemer. Medlemsstaterne har kompetence til at fastlægge niveauet for bidrag og beslutte, hvilken kombination af ordninger der er hensigtsmæssig, jf. artikel 153, stk. 4, i TEUF.
3. Denne henstilling omfatter retten til at deltage i en ordning samt til at optjene og gøre brug af rettigheder. Den har især til formål at sikre følgende for alle arbejdstagere og selvstændige:
 - a) formel dækning af social beskyttelse
 - b) virkningsfuld dækning, passende beskyttelse og mulighed for overførsel af social beskyttelse
 - c) gennemsigtighed af sociale beskyttelsesrettigheder

4. Denne henstilling gælder for arbejdstagere og selvstændige, herunder personer, der skifter mellem disse to statusser, eller som har begge statusser samtidig, samt personer, hvis arbejde afbrydes på grund af en af de risici, der dækkes af den sociale beskyttelse.
5. Denne henstilling gælder for følgende sikringsgrene af social beskyttelse, for så vidt at de leveres i medlemsstaterne:
 - a) arbejdsløshedsydelse
 - b) ydelser ved sygdom og sundhed
 - c) ydelser ved moderskab og dermed ligestillede ydelser ved faderskab
 - d) ydelser ved invaliditet
 - e) ydelser ved alderdom
 - f) ydelser i anledning af arbejdsulykker og erhvervssygdom
6. Principperne om tilgængelighed, mulighed for overførsel, passende beskyttelse, gennemsigtighed, der er defineret i denne henstilling, finder anvendelse på alle arbejdstagere og selvstændige, samtidig med at det anerkendes, at der kan gælde forskellige regler for arbejdstagere og for selvstændige.

Definitioner

7. I denne henstilling forstås ved:
 - a) "arbejdstager": en fysisk person, der i en vis periode præsterer ydelser mod vederlag for en anden og efter dennes anvisninger
 - b) "ansættelsesforhold": arbejdsforholdet mellem en arbejdstager og arbejdsgiver(e)
 - c) "arten af ansættelsesforhold": en af de forskellige arter af ansættelsesforhold mellem en arbejdstager og arbejdsgiver(e), der kan variere med hensyn til ansættelsens varighed, antallet af arbejdstimer eller andre vilkår for ansættelsesforholdet
 - d) "status på arbejdsmarkedet": status for en person, der enten arbejder inden for rammerne af et ansættelsesforhold (arbejdstager) eller som arbejder for sig selv (selvstændig)
 - e) "social beskyttelsesordning": et særskilt regelsæt til levering af ydelser til modtagere, der har ret til disse. Disse regler præciserer ordningens personmæssige anvendelsesområde, betingelserne for at modtage ydelser, arten af ydelser, ydelsernes størrelse, ydelsernes varighed og andre kendetegn ved disse samt finansieringen (bidrag, almindelig skat, andre kilder), forvaltningen og administrationen af ordningen. De sociale sikringsgrene, der er omhandlet i punkt 5 i denne henstilling, er defineret i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 883/2004
 - f) "ydelse": en overførsel i kontanter fra en offentlig eller privat enhed til en person, der har ret til at modtage beløbet som del af en social sikringsordning

- g) "formel dækning" af en gruppe: en situation inden for en given social sikringsgren (f.eks. alderdom, arbejdsløshedsbeskyttelse, beskyttelse i forbindelse med barsel), hvor den eksisterende lovgivning eller kollektive overenskomster fastsætter, at personer i denne gruppe er berettiget til at deltage i en social sikringsordning, der dækker en bestemt gren
- h) "virkningsfuld dækning" af en gruppe: en situation inden for en given social sikringsgren, hvor personer i denne gruppe har mulighed for at optjene retten til ydelser og evnen hertil; hvis den omtalte risiko bliver til virkelighed, at få adgang til et bestemt ydelsesniveau
- i) "varighed af ydelserne": det tidsrum, hvori en person, der er dækket, eller vedkommendes familiemedlemmer kan modtage ydelser gennem den sociale sikringsordning
- j) "optjeningsperiode": den periode, der ifølge nationale love eller ordningens regler skal gå, før et medlemskab af en ordning udløser berettigelse til de optjente rettigheder til social beskyttelse
- k) "minimumsperiode for arbejde": de timer/måneder/år, som en person skal have arbejdet, før vedkommende er berettiget til at modtage ydelser, hvis en risiko bliver til virkelighed
- l) "økonomiske sektorer": sektorer af økonomien, der er grupperet efter, hvilken slags varer eller tjenesteydelse de producerer
- m) "mulighed for overførsel": muligheden for at i) overføre optjente rettigheder til en anden ordning, ii) optjeningsperioder fra en tidligere status på arbejdsmarkedet (eller fra en dertil hørende status på arbejdsmarkedet) regnes med i optjeningsperioden for den nye status
- n) "gennemsigtighed": leveringen af disponible, tilgængelige, omfattende og letforståelige oplysninger til den brede offentlighed, potentielle medlemmer af ordninger, medlemmer af ordningen og modtagere af ydelser inden for ordninger om ordningens regler og/eller om individuelle forpligtelser og rettigheder.

Formel dækning

- 8. Medlemsstaterne bør sikre, at arbejdstagerne har adgang til social beskyttelse ved at udvide den formelle dækning og gøre den obligatorisk for alle arbejdstagere, uanset arten af deres ansættelsesforhold.
- 9. Medlemsstaterne bør sikre, at selvstændige har adgang til social beskyttelse ved at udvide deres formelle dækning og:
 - a) gøre den obligatorisk for ydelser ved sygdom og sundhed, ydelser ved moderskab/faderskab, ydelser ved alderdom og invaliditet samt ydelser i anledning af arbejdsulykker og erhvervs sygdomme
 - b) gøre den frivillig for arbejdsløshedsydelse.

Virkningsfuld dækning og mulighed for overførsel

10. Medlemsstaterne bør sikre en virkningsfuld dækning for alle arbejdstagere, uanset arten af ansættelsesforholdet, og for selvstændige på de betingelser, der er fastsat i punkt 7 og 8, samtidig med at systemets bæredygtighed bevares og der gennemføres sikkerhedsforanstaltninger for at undgå misbrug. Med henblik herpå:
- a) bør reglerne for bidrag (f.eks. optjeningsperiode, minimumsperiode for arbejde) og reglerne for rettigheder (f.eks. venteperioder, beregningsregler og varighed) ikke fungere som en hindring for at optjene og få adgang til ydelser på grund af arten af ansættelsesforholdet eller statussen på arbejdsmarkedet
 - b) bør forskelle i ordningens regler mellem status på arbejdsmarkedet eller arten af ansættelsesforhold være rimelige og afspejle modtagernes særlige situation.
11. I overensstemmelse med de nationale ordninger for dialogen med arbejdsmarkedets parter bør medlemsstaterne sikre, at rettigheder – uanset om de er erhvervet gennem obligatoriske eller frivillige ordninger – optjenes, bevares og overføres på tværs af alle arter af ansættelse og status som selvstændig og på tværs af økonomiske sektorer. Dette kan omfatte:
- a) sammenlægning af alle bidrag og bevaring af alle rettigheder, der er optjent i løbet af en persons arbejdsliv eller en given referenceperiode,
 - b) mulighed for at overføre alle rettigheder mellem de forskellige ordninger inden for en given social sikringsgren.

Passende beskyttelse

12. Hvis der opstår en risiko, der er forsikret af sociale sikringsordninger for arbejdstagere og for selvstændige, bør medlemsstaterne sikre, at ordningerne yder et passende beskyttelsesniveau for deres medlemmer, dvs. tilstrækkeligt og leveret til tiden i forhold til at kunne opretholde levestandarden, udgøre en passende indkomsterstatning og samtidig forhindre, at disse medlemmer ender i fattigdom.
13. Medlemsstaterne bør sikre, at bidragene til social beskyttelse står i et rimeligt forhold til bidragsevnen hos arbejdstagerne og de selvstændige.
14. Medlemsstaterne bør sikre, at undtagelser fra eller nedsættelser af sociale bidrag for lavindkomstgrupper er gældende uanset arten af ansættelsesforhold og status på arbejdsmarkedet.
15. Medlemsstaterne bør sikre, at beregningen af bidrag og rettigheder til social beskyttelse for de selvstændige baseres på en objektiv og gennemsigtig vurdering af deres indkomstgrundlag, under hensyntagen til udsving i deres indkomst, og afspejler deres faktiske indtægter.

Gennemsigtighed

16. Medlemsstaterne bør sikre, at betingelserne og reglerne for alle sociale ordninger er gennemsigtige, og at enkeltpersoner modtager gratis oplysninger, der er opdateret regelmæssigt, omfattende, tilgængelige, brugervenlige og let forståelige om deres individuelle rettigheder og forpligtelser, ved f.eks.:
- a) at sende regelmæssige opdateringer om de individuelle rettigheder

- b) at oprette online simuleringsredskaber vedrørende rettigheder til ydelser
 - c) at skabe online og offline informationscentre, der kan besvare alle spørgsmål, eller oprette personlige konti.
17. Medlemsstaterne bør forenkle de administrative krav i de sociale sikringsordninger for arbejdstagere, selvstændige og arbejdsgivere, navnlig mikrovirksomheder og små og mellemstore virksomheder.

Gennemførelse, rapportering og evaluering

18. Medlemsstaterne og Kommissionen bør i fællesskab arbejde på at forbedre omfanget og relevansen af dataindsamling på EU-plan om arbejdsstyrken og adgangen til social beskyttelse, navnlig med henblik på at informere politikudformning vedrørende social beskyttelse af nye former for arbejde. I den forbindelse bør medlemsstaterne indsamle og offentliggøre pålidelige nationale statistikker om adgang til forskellige former for social beskyttelse, opdelt efter status på arbejdsmarkedet (selvstændig/arbejdstager), arten af ansættelsesforholdet (midlertidigt/permanent, deltid/fuldtid, nye former for arbejde/standardmæssig beskæftigelse), køn, alder og statsborgerskab senest den [TILFØJ dato 18 måneder fra offentliggørelse af henstillingen].
19. I samarbejde med Udvalget for Social Beskyttelse bør Kommissionen fastlægge en benchmarkingramme og udvikle aftalte fælles kvantitative og kvalitative indikatorer til at overvåge gennemførelsen af denne henstilling senest den [TILFØJ dato 12 måneder fra offentliggørelse af henstillingen] og til at muliggøre dens evaluering.
20. Medlemsstaterne bør gennemføre principperne i denne henstilling så hurtigt som muligt og fremlægge handlingsplaner, hvori der rapporteres om de tilsvarende foranstaltninger, der er truffet på nationalt plan senest den [TILFØJ dato 12 måneder fra offentliggørelse af henstillingen]. De fremskridt, der gøres i gennemførelsen af handlingsplanerne, bør overvåges inden for rammerne af de multilaterale overvågningsværktøjer i overensstemmelse med det europæiske semester og den åbne koordinationsmetode for social sikring og social integration.
21. Kommissionen bør evaluere de fremskridt, der gøres i gennemførelsen af denne henstilling, idet der også tages hensyn til konsekvenserne for små og mellemstore virksomheder, i samarbejde med medlemsstaterne og efter høring af de berørte interesserede parter og rapporterer til Rådet senest den [TILFØJ dato 3 år fra offentliggørelse af henstillingen]. Som følge af resultaterne af gennemgangen kan Kommissionen overveje at fremsætte yderligere forslag.
22. Kommissionen bør sikre, at gennemførelsen af denne henstilling støttes gennem foranstaltninger, der finansieres af relevante EU-programmer.

23. Kommissionen bør fremme gensidig læring og udveksling af bedste praksis mellem medlemsstaterne og de interesserede parter.

Udfærdiget i Strasbourg, den [...].

På Rådets vegne

Formand