



Bruxelles, den 20.3.2024
SWD(2024) 68 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE
RESUMÉ AF RAPPORTEN OM KONSEKVENSANALYSEN

[...]

Ledsagedokument til

**Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om forbedring og håndhævelse af
arbejdsvilkårene for praktikanter og bekæmpelse af ansættelsesforhold, der er
camoufleret som praktikophold**

og

**Forslag til Rådets henstilling om en styrket kvalitetsramme for praktikophold og
erstatning af Rådets henstilling af 10. marts 2014 om en kvalitetsramme for
praktikophold**

{COM(2024) 132 final} - {COM(2024) 133 final} - {SEC(2024) 97 final} -
{SWD(2024) 66 final} - {SWD(2024) 67 final}

A. Behov for en indsats på EU-plan

Hvad er problemstillingen?

Der er 3,1 millioner praktikanter i EU, og efterspørgslen efter praktikophold forventes at stige. Praktikophold af høj kvalitet kan give adgang til arbejdsmarkedet. Der er dog **udfordringer** på trods af forbedringer som følge af [Rådets henstilling fra 2014 om en kvalitetsramme for praktikophold](#) (kvalitetsrammen fra 2014).

Den første udfordring vedrører praktikudbyderes **problematiske brug af praktikophold**, dvs. ulovlig praksis, hvor almindelige arbejdsforhold camoufleres som praktikophold, eller hvor praktikophold ikke er i overensstemmelse med lovgivningen. Personer i ulovlige praktikophold fratages deres relevante rettigheder, der er nedfældet i EU-retten, national lovgivning eller kollektive overenskomster. Den anden udfordring er eksistensen af praktikophold af **dårlig kvalitet** med ingen eller uberettiget lav løn, ingen adgang til social beskyttelse og/eller en læringskomponent, der ikke lever op til standarderne, selv om praktikopholdet som sådan er lovligt. Den tredje vedrører **ulige adgang** på grund af de hindringer, som sårbare grupper står over for, hindringer for grænseoverskridende praktikophold og udfordringer i forbindelse med fjern- og hybridpraktikophold.

Disse problemer har en negativ indvirkning på overgangen til arbejdsmarkedet for bl.a. unge, fratager visse personer deres arbejdstagerrettigheder og øger risikoen for fattigdom og social udstødelse. De skaber også illoyal konkurrence på markedet, kan fastholde misforholdet mellem udbudte og efterspurgte kvalifikationer og hæmmer EU's konkurrenceevne.

Hvilke resultater forventes der af initiativet?

Dets overordnede mål er at forbedre anvendelsen og kvaliteten af samt adgangen til praktikophold i hele EU, så de giver en reel lærings- og arbejds erfaring, der letter overgangen fra uddannelse til arbejde og jobskifte. Det har specifikt til formål at styrke håndhævelsen af gældende lovgivning og støtte praktikanter i at få adgang til deres arbejdstagerrettigheder, forebygge problematisk brug af praktikophold, støtte rimelige arbejdsvilkår (herunder løn og adgang til social beskyttelse), forbedre læringskomponenten i praktikophold og give adgang til praktikmuligheder.

Hvad er merværdien ved at handle på EU-plan?

EU-initiativet vil bidrage til at nå traktatens mål om at fremme bæredygtig økonomisk vækst og sociale fremskridt. Det bør afføde opadgående social konvergens og øge sammenhængen i det indre marked ved at støtte medlemsstaterne i at sikre lige vilkår, håndhævelse af gældende regler og et konsekvent og retfærdigt beskyttelsesniveau for praktikanter i EU. Det vil også give en større pulje af (fremtidige) arbejdstagere med relevante færdigheder, hvilket vil bidrage til virksomhedernes konkurrenceevne og til social inklusion.

B. Løsningsmodeller

Hvilke lovgivningsmæssige og ikkelovgivningsmæssige løsninger er overvejet? Foretrækkes en bestemt løsning? Hvorfor?

I konsekvensanalysen blev der set på fire politikområder, der vedrørte: problematisk anvendelse af praktikophold (A), dårlig kvalitet af praktikophold (B) og ulige adgang til praktikophold (C) samt huller i anvendelsesområdet (D). Disse løsningsmodeller blev udvalgt, fordi de havde de

højeste positive scorer med hensyn til virkningsfuldhed, effektivitet, sammenhæng og proportionalitet i forhold til referencescenariet.

Under **politikområde A** kræver den foretrukne løsningsmodel effektiv kontrol og effektivt tilsyn for at opdage og træffe håndhævelsesforanstaltninger over for praktikophold og arbejdsforhold, der ikke overholder reglerne, og som er camoufleret som praktikophold, understøttet af en ikkeudtømmende liste over elementer, der er defineret på EU-plan. Dette omfatter foranstaltninger til støtte for de kompetente myndigheders vurdering og særlige støtteforanstaltninger for praktikanter med henblik på at håndhæve deres rettigheder.

Under **politikområde B** sikres det, at praktikanter, der er arbejdstagere, ikke behandles mindre gunstigt med hensyn til arbejdsvilkår, herunder løn, end sammenlignelige nyansatte arbejdstagere, medmindre det er begrundet i objektive forhold. Det indeholder bl.a. anbefalinger om rimelig/forholdsmæssig aflønning, adgang til social beskyttelse og mentorordninger for alle praktikanter og om at udvide de oplysninger, der gives gennem skriftlige praktikaftaler.

Under **politikområde C** findes der anbefalinger til 1) at sikre lige adgang til praktikophold for sårbare grupper, 2) at lette grænseoverskridende praktikophold og 3) at forbedre fjern- og hybridpraktikophold. Under **politikområde D** udvides anvendelsesområdet til at omfatte alle praktikophold.

Den foretrukne løsningsmodel er en pakke bestående af et **direktiv**, der finder anvendelse på praktikanter, der er arbejdstagere i henhold til EU-retten, og en **ajourført henstilling fra Rådet**, der omfatter alle praktikanter.

Hvem støtter hvilken løsning?

Den foretrukne løsning afspejler prioriteterne i [Europa-Parlamentets beslutning fra 2023](#) i henhold til artikel 225 i TEUF, hvori Kommissionen blev opfordret til at ajourføre og styrke kvalitetsrammen fra 2014 og gøre den til et stærkere lovgivningsinstrument. Den følger desuden op på en anbefaling fra konferencen om Europas fremtid og fagforeningernes og ungdomsorganisationernes holdninger. Af nærheds-, proportionalitets- og lovlighedshensyn omfatter den foretrukne løsning på flere områder imidlertid ikke de juridisk bindende foranstaltninger, som disse interessenter har opfordret til. Arbejdsgiverne er enige i det overordnede mål og de fleste politiske løsningsmodeller under den foretrukne løsning, men er imod en juridisk bindende foranstaltning og slår til lyd for ikkelovgivningsmæssige tiltag.

C. Den foretrukne løsnings virkninger

Hvilke fordele er der ved den foretrukne løsning?

Den vil give **praktikanter sociale fordele** ved at reducere problematiske praktikophold af dårlig kvalitet. Den vil også resultere i, at færre praktikanter gennemfører praktikophold med en uforholdsmæssig lang varighed, herunder gentagne/på hinanden følgende praktikophold hos den samme arbejdsgiver. Praktikanter vil også nyde godt af en rimeligere løn, bedre adgang til social beskyttelse og bedre læringsmuligheder. Afhængigt af gennemførelsen kan dette potentielt få betydning for op til 1,5 mio. ulønnede praktikanter og 300 000 lønnede praktikanter uden adgang til fuld social beskyttelse. Praktikanter, der betragtes som arbejdstagere, vil blive behandlet på lige fod med andre arbejdstagere/nyansatte arbejdstagere i samme virksomhed, medmindre forskelsbehandlingen er begrundet i objektive forhold. Den foretrukne løsning vil

også gøre praktikophold mere tilgængelige for praktikanter fra sårbare grupper, herunder personer med handicap.

Den foretrukne løsning forventes at medføre **økonomiske fordele for praktikudbydere**, som vil nyde godt af en mere fair konkurrence på markedet. Desuden vil arbejdsgiverne drage fordel af produktivtets- og konkurrenceevnegevinster som følge af en mere kvalificeret arbejdsstyrke. Der vil være yderligere fordele ved bedre matchning på arbejdsmarkedet og højere fastholdelsesrater, hvilket kan reducere arbejdsgivernes omkostninger til søgning, matchning og rekruttering. Praktikudbydere vil også drage fordel af en bredere og mere mangfoldig pulje af ansøgere.

Hvilke omkostninger er der ved den foretrukne løsning?

De **vigtigste omkostninger** ved den foretrukne løsningsmodel vedrører en mulig stigning i arbejdskraftomkostningerne og administrative eller retslige procedurer og sanktioner. Dette vil kun gælde praktikudbydere, hvor der ved kontroller og inspektioner konstateres problematiske praktikophold, og dem, der tilbyder praktikophold af dårlig kvalitet. Det indebærer også visse omkostninger ved at tilpasse sig de nye bestemmelser og (efter anmodning) give de kompetente myndigheder oplysninger om praktikanter og deres kontrakter.

Nogle interessenter var bekymrede for, at disse omkostninger kunne reducere udbuddet af praktikophold, navnlig lønnede praktikophold. Størstedelen af disse potentielt tabte praktikophold vil sandsynligvis være problematiske og/eller af dårlig kvalitet, hvilket vil være i overensstemmelse med initiativets mål. Virkningen på reduktionen af lønnede praktikophold forventes at være lille i betragtning af fordelene for praktikudbydere, demografiske tendenser og pressede arbejdsmarkeder.

Hvordan påvirker løsningen virksomhederne og SMV'erne?

SMV'er vil nyde godt af en større pulje af praktikanter og mere lige vilkår, hvilket vil bidrage til at øge deres konkurrenceevne.

Vil den foretrukne løsning få væsentlige virkninger for de nationale budgetter og myndigheder?

De nationale myndigheder vil blive mere effektive med hensyn til at opdage og bekæmpe arbejdsforhold, der er camoufleret som praktikophold. En positiv indvirkning på de offentlige budgetter vil komme fra øgede skatte- og socialsikringsindtægter, bøder og reducerede udgifter til social beskyttelse og aktivering. De vigtigste omkostningskilder vil være gennemførelsen i de nationale lovgivningsmæssige rammer, styrkelse af tilsynsmyndighedernes kapacitet og etablering af indberetningskanaler. Der kan observeres en lille negativ indvirkning på budgettet, hvis praktikudbydere beslutter at reducere det samlede antal lønnede stillinger.

Vil den foretrukne løsning få andre væsentlige virkninger?

Den foretrukne løsning forventes at have en stærk positiv indvirkning på sikringen af de grundlæggende rettigheder i EU.

D. Opfølgning

Hvornår vil foranstaltningen blive taget op til fornyet overvejelse?

Direktivet vil blive evalueret fem år efter dets ikrafttræden efter en gennemførelsesperiode på to år og henstillingen senest tre år efter vedtagelsen.