

Brussel, 20.3.2024
COM(2024) 132 final

2024/0068 (COD)

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

**betreffende de verbetering en handhaving van de arbeidsomstandigheden voor stagiairs
en de bestrijding van reguliere arbeidsverhoudingen die als stages worden verhuld
("richtlijn inzake stages")**

(Voor de EER relevante tekst)

{COM(2024) 133 final} - {SEC(2024) 97 final} - {SWD(2024) 66 final} -
{SWD(2024) 67 final} - {SWD(2024) 68 final}

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

• Motivering en doel van het voorstel

Voorzitter Von der Leyen benadrukte in haar politieke beleidslijnen¹ dat de sociale markteconomie van Europa moet worden versterkt en dat “groei die hoogwaardige banen schept, met name voor jongeren” moet worden bevorderd.

Jeugdwerkloosheid blijft een hardnekkige uitdaging in de EU; zij is meer dan twee keer zo hoog als het totale werkloosheidspercentage². Een bijzondere uitdaging is het activeren van meer jongeren die geen werk hebben en geen onderwijs of opleiding volgen (NEET's) en die te maken hebben met specifieke belemmeringen voor hun participatie op de arbeidsmarkt. Daarom bevat het actieplan voor de Europese pijler van sociale rechten³ de doelstelling om het percentage NEET's tussen 15 en 29 jaar tegen 2030 terug te brengen van 12,6 % (2019) naar 9 % door hun werkgelegenheidsvooruitzichten te verbeteren.

Stages kunnen jongeren de mogelijkheid bieden om praktische en beroepservaring op te doen, hun vaardigheden te verbeteren en zo gemakkelijker toegang tot de arbeidsmarkt te krijgen. Zij bieden werkgevers de mogelijkheid om personeel aan te trekken, op te leiden en te behouden. De waarde van een stage hangt echter af van de kwaliteit ervan. Voor een stage van goede kwaliteit moeten eerlijke en transparante arbeidsomstandigheden en een adequate leerinhoud worden geboden. Bovendien kunnen inclusieve stages iedereen kansen bieden om toegang tot de arbeidsmarkt te krijgen, ook jongeren in kwetsbare situaties.

Volgens schattingen op basis van de gegevens van de Europese arbeidskrachtenenquête (EU-arbeidskrachtenenquête) zijn er 3,1 miljoen stagiairs in de EU (gegevens van 2019), waarvan 1,6 miljoen stagiairs bezoldigd en 1,5 miljoen niet bezoldigd worden. Een toenemend aantal stagiairs in de EU neemt deel aan grensoverschrijdende stages (21 % van de stagiairs in 2023, tegenover 9 % in 2013)⁴, waaruit blijkt dat stages kunnen bijdragen aan eerlijke arbeidsmobiliteit in de EU. Uit ramingen blijkt ook dat in 2019 ongeveer 370 000 bezoldigde stagiairs⁵ een stage van lange duur (meer dan 6 maanden) hebben gevolgd (met inbegrip van opeenvolgende/herhaalde stages bij dezelfde werkgever). Daarvan volgden ongeveer 100 000 stagiairs een lange stage met ontoereikende leerinhoud⁶.

De aanbeveling van de Raad van 2014 inzake een kwaliteitskader voor stages is een belangrijk referentiepunt om te bepalen wat een stage van goede kwaliteit is. Zij bevat richtsnoeren voor stages buiten leerplannen en verplichte beroepsopleiding.

¹ Politieke beleidslijnen voor de volgende Europese Commissie 2019–2024. “Een Unie die de lat hoger legt. Mijn agenda voor Europa”. [Online](#) beschikbaar.

² De jeugdwerkloosheid (15-25 jaar) bedroeg 14,9 % in januari 2024, in vergelijking met het totale werkloosheidspercentage (20-64 jaar) van 6 % (Eurostat).

³ [COM\(2021\) 102 final](#).

⁴ [Flash Eurobarometer 523 \(2964 / FL523\)](#).

⁵ Stages die verplicht zijn om toegang te krijgen tot een beroep, zijn hierbij niet inbegrepen.

⁶ Deze cijfers moeten met de nodige omzichtigheid worden geïnterpreteerd, aangezien zij gebaseerd zijn op de combinatie van de resultaten van Flash Eurobarometer 523 (percentage stagiairs met een stage van in totaal meer dan zes maanden die ook verklaarden geen nuttige dingen te hebben geleerd uit professioneel oogpunt) en gegevens van de EU-arbeidskrachtenenquête over het aantal bezoldigde stagiairs.

In haar evaluatie van 2023 van de aanbeveling van de Raad⁷ stelde de Commissie vast dat er aanwijzingen waren dat het kwaliteitskader een positief effect had op de kwaliteit van stages in de EU. Zij bevestigde hierin ook dat stages voor jongeren een belangrijke manier vormen om toegang te krijgen tot de arbeidsmarkt. Bovendien kunnen stages van goede kwaliteit nuttige bij- en/of omscholingsmogelijkheden bieden voor mensen van alle leeftijden om praktische vaardigheden op de werkplek te verwerven en hun loopbaan in een nieuwe richting te leiden.

In de evaluatie werd echter ook gewezen op gebieden die verder kunnen worden versterkt en verbeterd. Zo wordt bijvoorbeeld aanbevolen om kwaliteitsbeginselen beter te integreren in de nationale wetgeving, met name voor stages op de vrije markt (open market traineeships, “OMT’s”), de monitoring en handhaving aan te scherpen om de toepassing van de kwaliteitsbeginselen in de praktijk te waarborgen en het bewustzijn onder verschillende belangrijke belanghebbenden te vergroten. Ook werd gewezen op de noodzaak van een betere ondersteuning van werkgevers, bijvoorbeeld door middel van financiële steun en praktische begeleiding. Voorts werd in de evaluatie benadrukt dat er meer inspanningen moeten worden geleverd om jongeren meer concrete en praktische informatie over grensoverschrijdende stages te verstrekken. Ook werden aanvullende kwaliteitscriteria vastgesteld, zoals billijke beloning en sociale bescherming, regels voor stages op afstand/hybride stages, het beter inspelen op de behoeften van groepen in kwetsbare situaties en versterkte steun voor stagiairs tijdens en na de stage. Bovendien werd in de evaluatie gewezen op de mogelijkheid om het toepassingsgebied van het kwaliteitskader uit te breiden van OMT’s en stages die deel uitmaken van actief arbeidsmarktbeleid (AAMB-stages) tot andere stages, zoals stages die deel uitmaken van leerplannen voor formeel onderwijs en formele opleiding.

Diverse belanghebbenden hebben de Commissie verzocht de kwaliteit van stages te verbeteren:

- Het verslag over het eindresultaat van de Conferentie over de toekomst van Europa⁸ bevat een oproep ervoor te zorgen dat stages en banen van jongeren voldoen aan kwaliteitsnormen, onder meer op het gebied van beloning, en dat onbezoldigde stages op de arbeidsmarkt en buiten het formele onderwijs door middel van een rechtsinstrument worden verboden.
- In zijn “Advies over gelijke behandeling van jongeren op de arbeidsmarkt” van 15 juni 2023⁹ merkte het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) op dat stages een hoogwaardige leerinhoud en adequate arbeidsomstandigheden moeten bieden en niet in de plaats mogen komen van reguliere banen of als voorwaarde mogen gelden voor aanwerving.
- In zijn advies “Ondersteuning van de werkgelegenheid voor jongeren: een brug naar banen voor de volgende generatie – Versterking van de jongerengarantie” van 5 februari 2021¹⁰ was het Comité van de Regio’s van mening dat stages en leerlingplaatsen in de eerste plaats een leerervaring moeten opleveren aan jongeren, die hen kan helpen een besluit te nemen over hun toekomstige loopbaan en hun vaardigheden te ontwikkelen met het oog op de toegang tot vast werk.

⁷ [Online](#) beschikbaar.

⁸ [Conferentie over de toekomst van Europa, Report on the final outcome, mei 2022.](#)

⁹ [Online](#) beschikbaar.

¹⁰ [Online](#) beschikbaar.

Het Europees Parlement heeft met name op 14 juni 2023 een resolutie¹¹ aangenomen op grond van artikel 225 VWEU, waarin de Commissie wordt verzocht de aanbeveling van de Raad van 2014 te actualiseren en te verstevigen en er een krachtiger wetgevingsinstrument van te maken. In deze resolutie wordt de Commissie ook verzocht te zorgen voor minimale kwaliteitsnormen voor stages, met name wat beloning betreft.

In dit verband heeft de Commissie in haar werkprogramma voor 2023¹² een actualisering van het kwaliteitskader voor stages aangekondigd om kwesties als een billijke beloning en toegang tot sociale bescherming aan te pakken, als onderdeel van haar verbintenis om het actieplan voor de Europese pijler van sociale rechten uit te voeren en de EU-doelstellingen voor 2030 op het gebied van werkgelegenheid, vaardigheden en armoedebestrijding te verwezenlijken.

Dit voorstel voor een richtlijn weerspiegelt de politieke toezegging van voorzitter Von der Leyen in de politieke beleidslijnen om op de resoluties van het Europees Parlement op grond van artikel 225 VWEU te reageren met een wetgevingsvoorstel, met volledige inachtneming van de beginselen van evenredigheid, subsidiariteit en beter wetgeven. Gezien deze beginselen en de wettelijke grenzen van de Verdragen voor EU-optreden is het voorstel voor een richtlijn erop gericht de lidstaten te ondersteunen bij het verbeteren en handhaven van de arbeidsomstandigheden van stagiairs en het bestrijden van reguliere arbeidsverhoudingen die als stages worden verhuld.

De voorgestelde richtlijn is van toepassing op stagiairs met een arbeidsverhouding in de zin van de in de lidstaten geldende wetgeving, collectieve overeenkomsten of praktijken, rekening houdend met de rechtspraak van het Hof van Justitie. De voorgestelde richtlijn wordt aangevuld met een voorstel voor een aangescherpte aanbeveling van de Raad¹³, die van toepassing is op alle stagiairs en die betrekking heeft op bredere kwesties van kwaliteit en inclusiviteit, waaronder de toegang tot sociale bescherming. De voorgestelde aanbeveling van de Raad is van toepassing op stagiairs die werknemer zijn en enkel voor zover het EU-recht niet in gelijkwaardige of gunstiger bepalingen voorziet.

Het voorstel voor een richtlijn pakt twee problematische en onwettige situaties aan die voor alle soorten stages in de EU zijn vastgesteld:

- Stages die worden **gebruikt voor het beoogde doel** — dat wil zeggen stagiairs de mogelijkheid bieden praktische en beroepservaring op te doen, hun vaardigheden te verbeteren en toegang te krijgen tot de arbeidsmarkt —, maar die niet in overeenstemming zijn met de toepasselijke EU- of nationale wetgeving, zijn **niet-conforme stages**. In die gevallen genieten stagiairs niet alle rechten waarop zij recht hebben. Zoals in het begeleidende effectbeoordelingsverslag wordt geïllustreerd, is in de hele EU bewijs van niet-naleving gevonden. Bovendien wordt niet-naleving waarschijnlijk te weinig gemeld vanwege de complexiteit van de regelgevingsaanpak in de lidstaten, de over het algemeen zwakke handhaving ervan en de specifieke belemmeringen die stagiairs beletten juridische stappen te ondernemen of klacht in te dienen (bv. korte duur van contracten; de behoefte om zich een stabielere arbeidsmarktpositie te verzekeren; een reële of vermeende afhankelijkheid van de werkgever; de vrees voor negatieve gevolgen van gerechtelijke stappen of

¹¹ [Online](#) beschikbaar.

¹² [COM\(2022\) 548 final](#).

¹³ COM(2024) 133.

het indienen van een klacht, of een gebrek aan meldingskanalen of toegang tot vertegenwoordiging).

- Wanneer zogenaamde stages **niet voor het beoogde doel worden gebruikt** en reguliere functies van werknemers vervangen, vormen zij **reguliere arbeidsverhoudingen die als stage worden verhuld**. In die gevallen omzeilen stageaanbieders de EU- of nationale wetgeving en collectieve overeenkomsten die op reguliere werknemers van toepassing zijn.

Het problematische en onrechtmatige gebruik van stages ondermijnt de arbeidsomstandigheden van stagiairs en reguliere werknemers en schaadt de sociale rechtvaardigheid. Het kan ook leiden tot een ongelijk speelveld tussen stageaanbieders, wat een probleem is voor bedrijven, ook voor kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's). Het gebruik van niet-conforme stages of reguliere arbeidsverhoudingen die als stages worden verhuld, vormt een kostenverlagende maatregel voor werkgevers, waardoor een oneerlijk concurrentievoordeel ontstaat ten opzichte van werkgevers die zich aan de voorschriften houden. Onwettige stageregelingen, met name reguliere arbeidsverhoudingen verhuld als stages, vormen ook een last voor de overheidsinkomsten door het verlies van verschuldigde socialezekerheidsbijdragen en belastingen.

Op basis van de resultaten van de evaluatie van het kwaliteitskader voor stages, verdere bewijsgraving en de raadpleging van de sociale partners van de EU in twee fasen overeenkomstig artikel 154 VWEU, beoogt de voorgestelde richtlijn de volgende specifieke doelstellingen te bereiken.

Verbetering en handhaving van de arbeidsomstandigheden van stagiairs

De voorgestelde richtlijn stelt het non-discriminatiebeginsel vast om ervoor te zorgen dat stagiairs met betrekking tot arbeidsomstandigheden (met inbegrip van beloning) niet minder gunstig worden behandeld dan vergelijkbare werknemers in dezelfde vestiging, tenzij een verschillende behandeling om objectieve redenen gerechtvaardigd is. De voorgestelde richtlijn bevat een aantal bepalingen die stagiairs helpen hun rechten als “werknemer” te verdedigen. Zij zorgt er bijvoorbeeld voor dat werknemersvertegenwoordigers procedures kunnen inleiden om de rechten van stagiairs af te dwingen. Zij voert de verplichting in voor lidstaten om kanalen voor stagiairs op te zetten om wanpraktijken en slechte arbeidsomstandigheden te melden.

Bestrijding van reguliere arbeidsverhoudingen die als stage worden verhuld

De voorgestelde richtlijn verplicht de lidstaten om te voorzien in doeltreffende controles en inspecties door de bevoegde autoriteiten om reguliere arbeidsverhoudingen die als stage worden verhuld, op te sporen en er handhavingsmaatregelen tegen te nemen. Om te bepalen of een stage een reguliere arbeidsverhouding vormt die als stage wordt verhuld, moeten de bevoegde autoriteiten in hun algemene beoordelingen rekening houden met een reeks indicatieve elementen die op EU-niveau zijn vastgesteld. Om deze beoordeling te vergemakkelijken, moeten werkgevers de bevoegde autoriteiten toegang geven tot bepaalde informatie, waaronder het aantal stages, de duur en de arbeidsomstandigheden. De lidstaten moeten ook een limiet vaststellen die wijst op een buitensporig lange duur van een stage en van herhaalde, met inbegrip van opeenvolgende stages, bij dezelfde werkgever. Dit zal de nationale autoriteiten helpen bij het vaststellen van mogelijke reguliere arbeidsverhoudingen die als stage worden verhuld. Bovendien moeten de lidstaten er volgens de voorgestelde richtlijn voor zorgen dat werkgevers de transparantie verbeteren door in vacatures en advertenties voor stages informatie op te nemen over de verwachte taken en

arbeidsomstandigheden, met inbegrip van beloning, sociale bescherming en de leer- en opleidingscomponenten.

- **Verenigbaarheid met bestaande bepalingen op het beleidsterrein**

In het kader van het Europees Jaar van de Vaardigheden onderschrijft de EU een visie waarbij om- en bijscholing de norm is. Het dichten van vaardigheidskloven en het aanpakken van vaardighedenmismatch in de hele EU zal het concurrentievermogen, met name van micro-, kleine en middelgrote ondernemingen, bevorderen door de behoeften van de werkgevers beter af te stemmen op de vaardigheden en aspiraties van de mensen. Gelijke toegang tot de ontwikkeling van vaardigheden en werkplekieren zal ongelijkheden helpen verminderen, met name door mensen in staat te stellen ten volle deel te nemen aan de economie en de samenleving. Het Europees Jaar van de Vaardigheden volgt op het Europees Jaar van de Jeugd, waarin werd benadrukt dat er een verdere impuls moet worden gegeven aan het scheppen van hoogwaardige arbeidskansen voor jongeren in overeenstemming met de elf jongerendoelstellingen van de EU-strategie voor jongeren 2019-2027¹⁴. In haar mededeling over het Europees Jaar van de Jeugd 2022 heeft de Commissie zich ertoe verbonden haar kwaliteitskader voor stages in 2024 te actualiseren om kwesties als een billijke beloning en toegang tot sociale bescherming aan te pakken¹⁵.

In het pakket ter ondersteuning van de werkgelegenheid voor jongeren¹⁶ van de Commissie van juli 2020 werden aanbevelingen voorgesteld inzake Een brug naar banen — Versterking van de jongerengarantie¹⁷, alsook een gemoderniseerd Europees kader voor beroepsonderwijs en -opleiding, beide goedgekeurd door de Raad¹⁸. De eerste aanbeveling stelt uitdrukkelijk voorop dat aangeboden stages moeten voldoen aan de minimumnormen van het kwaliteitskader voor stages. De tweede aanbeveling bevat kernbeginselen om ervoor te zorgen dat beroepsonderwijs en -opleiding zich snel aanpassen aan de behoeften van de arbeidsmarkt en jongeren en volwassenen hoogwaardige leermogelijkheden bieden. Die aanbeveling legt sterk de nadruk op betere mogelijkheden voor werkplekieren en betere kwaliteitsborging.

Zoals stages vormen ook leerlingplaatsen een belangrijke manier om de overgang naar de arbeidsmarkt te vergemakkelijken. Het pakket ter ondersteuning van de werkgelegenheid voor jongeren gaf een nieuwe impuls aan leerlingplaatsen, onder meer via de Europese Alliantie voor leerlingplaatsen¹⁹.

Deze door EU-financiering ondersteunde initiatieven waren erop gericht de kwaliteit en doeltreffendheid van de EU-maatregelen ter bevordering van de werkgelegenheid voor jongeren te verbeteren. Zij voeren onder meer het eerste en het vierde beginsel van de Europese pijler van sociale rechten uit. Deze beginselen voorzien in het recht op “hoogwaardig en inclusief onderwijs, opleiding en een leven lang leren” en het recht van jongeren op “voortgezet onderwijs, een plaats in het leerlingstelsel, een stage of een geschikt baanaanbod” binnen vier maanden nadat zij werkloos zijn geworden of het onderwijs hebben verlaten.

¹⁴ [PB](#) C 456 van 18.12.2018, blz. 16.

¹⁵ COM(2024) 1 final.

¹⁶ COM(2020) 276 final.

¹⁷ PB C 372 van 4.11.2020, blz. 1.

¹⁸ PB C 417 van 2.12.2020, blz. 1.

¹⁹ [Online](#) beschikbaar.

Het EU-acquis inzake arbeids- en sociale wetgeving stelt minimumnormen vast door middel van een aantal rechtsinstrumenten. De handhabingsbepalingen in dit voorstel voor een richtlijn hebben tot doel ervoor te zorgen dat stagiairs die werknemer zijn, die rechten genieten. De volgende rechtsinstrumenten op EU-niveau zijn van bijzonder belang voor deze stagiairs:

- De richtlijn betreffende transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden²⁰ voorziet in maatregelen om goede arbeidsomstandigheden te garanderen van mensen die in een atypische arbeidsverhouding werken. Dit omvat het recht op gedetailleerde schriftelijke informatie over de essentiële aspecten van hun werk. De in de richtlijn vastgestelde minimumnormen zijn met name relevant voor stagiairs, gezien de doorgaans beperkte duur van hun arbeidsverhouding en hun kwetsbare positie op de arbeidsmarkt.
- De richtlijn inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd²¹ heeft tot doel de kwaliteit van arbeid voor bepaalde tijd te verbeteren door ervoor te zorgen dat het beginsel van non-discriminatie van werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd (met inbegrip van stagiairs) ten opzichte van vergelijkbare werknemers in vaste dienst wordt toegepast. Zij stelt een rechtskader vast om misbruik als gevolg van het gebruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd te voorkomen. Zij waarborgt ook de toegang van werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd tot passende opleidingsmogelijkheden en tot informatie over vacatures binnen de onderneming met het oog op een vaste aanstelling.
- De richtlijn betreffende toereikende minimumlonen in de EU²² creëert een kader om de toereikendheid van minimumlonen in de lidstaten door middel van wettelijke minimumlonen te verbeteren. Zij heeft ook tot doel collectieve onderhandelingen in alle lidstaten te bevorderen en tegelijkertijd de daadwerkelijke toegang van werknemers tot rechten betreffende de bescherming door minimumlonen te verbeteren, indien de nationale wetgeving en/of collectieve overeenkomsten daarin voorzien. De richtlijn bepaalt dat indien lidstaten het gebruik toestaan van verschillende hoogten van het wettelijk minimumloon voor specifieke groepen werknemers, zij ervoor moeten zorgen dat die variaties in overeenstemming zijn met het non-discriminatie- en het evenredigheidsbeginsel.
- De kaderrichtlijn veiligheid en gezondheid op het werk²³ bevat de belangrijkste beginselen voor het bevorderen van verbeteringen op het gebied van de veiligheid en de gezondheid op het werk. Zij waarborgt dat in de hele EU aan de minimumnormen voor veiligheid en gezondheid wordt voldaan. De kaderrichtlijn bevestigt dat, wat een veilige werkplek betreft, dezelfde regels gelden voor werknemers en stagiairs, en zij gaat vergezeld van verdere

²⁰ PB L 186 van 11.7.2019, blz. 105.

²¹ PB L 175 van 10.7.1999, blz. 43. Clausule 2 van de richtlijn inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd bepaalt dat de lidstaten — na raadpleging van de sociale partners — en/of de sociale partners kunnen bepalen dat de richtlijn niet van toepassing is op leerovereenkomsten en het leerlingwezen of op arbeidsovereenkomsten en arbeidsverhoudingen die zijn gesloten in het kader van een specifiek door of met steun van de overheid uitgevoerd opleidings-, arbeidsinpassings- en omscholingsprogramma.

²² PB L 275 van 25.10.2022, blz. 33.

²³ PB L 183 van 29.6.1989, blz. 1.

richtlijnen die gericht zijn op specifieke aspecten van veiligheid en gezondheid op het werk.

- De richtlijn van de Raad tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep²⁴ vormt met betrekking tot arbeid en beroep een algemeen kader voor de bestrijding van discriminatie op grond van godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid. Zij verbiedt met name discriminatie van jonge stagiairs op grond van hun leeftijd.

De aanbeveling van de Raad met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen²⁵ beveelt de lidstaten aan ervoor te zorgen dat zowel werknemers (met inbegrip van stagiairs die werknemer zijn) als zelfstandigen toegang hebben tot doeltreffende en adequate sociale bescherming. De aanbeveling heeft betrekking op werkloosheidsuitkeringen, zorgverstrekkingen en uitkeringen bij ziekte; moederschaps- en vaderschaps-, invaliditeits-, ouderdoms- en nabestaandenuitkeringen en uitkeringen bij arbeidsongevallen en beroepsziekten.

De aanbeveling van de Raad voor een Europees kader voor hoogwaardige en doeltreffende leerlingplaatsen²⁶ stelt 14 criteria vast om hoogwaardige en doeltreffende leerlingplaatsen te definiëren, die zowel de ontwikkeling van beroepsvaardigheden als de persoonlijke ontwikkeling van leerlingen waarborgen. Zij houdt rekening met de diversiteit van de stelsels voor beroepsonderwijs en -opleiding in de hele EU. In sommige gevallen kan de richtlijn ook van toepassing zijn op leerlingen die onder het Europees kader voor hoogwaardige en doeltreffende leerlingplaatsen vallen, voor zover zij voldoen aan de definitie van het begrip “werknemer” in de in de lidstaten geldende wetgeving, collectieve overeenkomsten of praktijken, rekening houdend met de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU.

• **Verenigbaarheid met andere beleidsterreinen van de Unie**

Het voorstel is in overeenstemming met recent EU-beleid dat erop gericht is mensen mondiger te maken door middel van onderwijs, opleiding en vaardigheden. De Europese vaardighedenagenda²⁷ heeft tot doel het duurzame concurrentievermogen van de EU te versterken, sociale rechtvaardigheid te waarborgen en de veerkracht van jongeren te ondersteunen.

Het voorstel is ook in overeenstemming met het voorstel voor een aanbeveling van de Raad “Europa in beweging” — mogelijkheden voor leermobiliteit voor iedereen van 15 november 2023²⁸. Doel van dat voorstel is leermogelijkheden in de hele EU toegankelijker te maken voor alle jongeren, ook voor kansarme jongeren, zoals personen met een handicap. Het bevordert ook de aantrekkelijkheid van de EU als leerbestemming voor talenten van buiten de EU.

Financiële investeringen in bij- en omscholing staan centraal in het Europees Sociaal Fonds Plus (ESF +), de herstel- en veerkrachtfaciliteit, het Fonds voor een rechtvaardige transitie, Erasmus+ en het programma Digitaal Europa. De ontwikkeling van vaardigheden wordt ook ondersteund door investeringen van het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO) in onderwijs- en opleidingsinfrastructuur en uitrusting.

²⁴ PB L 303 van 2.12.2000, blz. 16.

²⁵ PB C 387 van 15.11.2019, blz. 1.

²⁶ PB C 153 van 2.5.2018, blz. 1.

²⁷ COM(2020) 274 final.

²⁸ COM(2023) 719 final. 2023/0405(NLE).

Dit initiatief is ook een van de acties die zijn uiteengezet in het actieplan van de Commissie inzake tekorten aan vaardigheden en arbeidskrachten in de EU²⁹.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

• Rechtsgrondslag

Het voorstel is gebaseerd op artikel 153, lid 2, punt b), VWEU, dat voorziet in de vaststelling van richtlijnen met minimumvoorschriften voor onder andere “arbeidsvoorwaarden” als bedoeld in artikel 153, lid 1, punt b), VWEU. In deze richtlijnen wordt vermeden zodanige administratieve, financiële en juridische verplichtingen op te leggen dat de oprichting en ontwikkeling van kleine en middelgrote ondernemingen daardoor zou kunnen worden belemmerd. Aangezien het voorstel geen maatregelen bevat die rechtstreeks van invloed zijn op het niveau van de beloning, worden de grenzen die artikel 153, lid 5, VWEU aan het optreden van de Unie stelt, ten volle gerespecteerd.

• Subsidiariteit (bij niet-exclusieve bevoegdheid)

Het kwaliteitskader voor stages van 2014 heeft de lidstaten geholpen beleids- en wetgevingswijzigingen door te voeren (vooral in lidstaten met minder ontwikkelde stagevoorzieningen). In alle lidstaten bestaan echter nog steeds grote uitdagingen wat het gebruik, de kwaliteit van en de toegang tot stages betreft. Een EU-initiatief kan de inspanningen van de lidstaten helpen coördineren en toespitsen op maatregelen om de specifieke problemen aan te pakken die bij alle soorten stages zijn vastgesteld. Alleen een EU-optreden kan gemeenschappelijke regels vaststellen om een consistent kader van beginselen en minimumnormen in alle lidstaten tot stand te brengen. Het initiatief zou de opwaartse sociale convergentie van de lidstaten en een betere handhaving van de bestaande arbeidsrechten ondersteunen, wat zou bijdragen tot een gelijk spelveld voor stagiairs en stageaanbieders in de EU.

Maatregelen die uitsluitend door de lidstaten worden genomen om tegemoet te komen aan de noodzaak om de arbeidsomstandigheden van stagiairs te handhaven en reguliere arbeidsverhoudingen die als stage worden verhuld, te bestrijden, zouden niet noodzakelijkerwijs hetzelfde niveau van bescherming op het gebied van transparantie en voorspelbaarheid bieden en zouden de verschillen tussen de lidstaten kunnen vergroten. De vastgestelde uitdagingen moeten daarom op EU-niveau worden aangepakt.

De voorgestelde richtlijn is gebaseerd op een minimale harmonisatie van de nationale stelsels, waarbij rekening wordt gehouden met de discretionaire bevoegdheid van de lidstaten om strengere normen vast te stellen en de sociale partners de mogelijkheid wordt geboden om met de uitvoering van de voorgestelde richtlijn te worden belast. Overeenkomstig artikel 153, lid 2, punt b), VWEU zal de richtlijn het optreden van de lidstaten ondersteunen en aanvullen via minimumvoorschriften die geleidelijk van toepassing zullen worden.

• Evenredigheid

Dit voorstel voorziet in minimumvoorschriften, zodat de mate van optreden strikt beperkt blijft tot wat nodig is om de doelstellingen van het voorstel te verwezenlijken. Lidstaten die reeds gunstigere bepalingen hebben dan die in dit voorstel, hoeven deze niet te wijzigen of minder gunstig te maken. De lidstaten kunnen ook besluiten verder te gaan dan de vastgestelde minimumnormen. De kosten in verband met dit voorstel zijn redelijk en

²⁹ COM(2024) 131.

gerechtvaardigd in het licht van de doelstelling om de handhaving van de arbeidsomstandigheden van stagiairs te verstevigen.

Het evenredigheidsbeginsel wordt geëerbiedigd, rekening houdend met de omvang en de aard van de vastgestelde problemen. Werkgevers moeten de autoriteiten bijvoorbeeld alleen op verzoek informatie over stages verstrekken. In de effectbeoordeling bij dit initiatief werd de evenredigheid van de beleidsopties beoordeeld en vergeleken met het referentiescenario. De voorkeursoptie laat de lidstaten de ruimte om de methode en de vorm van hun optreden te bepalen om de doelstellingen te bereiken. Zij gaat dus niet verder dan wat nodig is om de vastgestelde problemen aan te pakken en de specifieke doelstellingen te verwezenlijken.

- **Keuze van het instrument**

In artikel 153, lid 2, punt b), in samenhang met artikel 153, lid 1, punt b), VWEU wordt uitdrukkelijk bepaald dat minimumvoorschriften voor arbeidsvoorwaarden die geleidelijk in de lidstaten van toepassing zullen worden, door middel van richtlijnen moeten worden vastgesteld.

3. EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING

- **Evaluatie van bestaande wetgeving en controle van de resultaatgerichtheid ervan**

In 2022-2023 is een evaluatie³⁰ uitgevoerd van de aanbeveling van de Raad inzake een kwaliteitskader voor stages van 2014. Hierin werd vastgesteld dat, hoewel stages voor jongeren een belangrijke manier blijven vormen om tot de arbeidsmarkt toe te treden, er ruimte is voor verbetering wat betreft de praktische uitvoering van de beginselen van het kwaliteitskader voor stages en het toezicht op en de handhaving van de desbetreffende nationale wetgeving inzake stages. Verschillende groepen belanghebbenden vonden dat de rechten van stagiairs op het gebied van beloning en sociale bescherming verder moeten worden versterkt.

- **Raadpleging van belanghebbenden**

In 2022 vonden specifieke raadplegingsactiviteiten plaats in het kader van de evaluatie van het kwaliteitskader voor stages³¹ van de Commissie van 2023, met name via een openbare raadpleging. De evaluatie omvatte ook gerichte raadplegingen van nationale en regionale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor het onderwijs-, opleidings- en werkgelegenheidsbeleid, de sociale partners, aanbieders van onderwijs en opleiding, academische deskundigen die zich bezighouden met arbeidsmarktkwesties, organisaties die jongeren vertegenwoordigen, jonge (voormalige, huidige en potentiële toekomstige) stagiairs en andere belanghebbenden op EU-, nationaal en regionaal niveau. Om al deze belanghebbenden te bereiken, werden verschillende raadplegingsactiviteiten en -methoden gebruikt, zoals interviews, gerichte raadplegingsvergaderingen, een gerichte enquête voor stagiairs en casestudy's.

De sociale partners van de EU zijn voor dit voorstel uit hoofde van artikel 154 VWEU in twee fasen geraadpleegd. Tijdens de eerste fase, die plaatsvond tussen 11 juli en 15 september

³⁰ Evaluatie van de Europese Commissie van 2023 van de aanbeveling van de Raad inzake een kwaliteitskader voor stages ([SWD\(2023\) 9 final](#)).

³¹ Evaluatie van de Europese Commissie van 2023 van de aanbeveling van de Raad inzake een kwaliteitskader voor stages ([SWD\(2023\) 9 final](#)).

2023, zijn de sociale partners geconsulteerd over de noodzaak en de mogelijke richting van EU-maatregelen³². In de tweede fase, tussen 28 september en 9 november 2023, heeft de Commissie de sociale partners geraadpleegd over de doelstellingen en wettelijke mogelijkheden voor EU-maatregelen³³. De vakbonden waren ingenomen met het voornemen van de Commissie om het kwaliteitskader voor stages bij te werken. Zij waren van mening dat, hoewel de beginselen van het kwaliteitskader relevant blijven, stagiairs een bindende bescherming (in de vorm van een richtlijn) nodig hebben om een billijke vergoeding, arbeidsomstandigheden en sociale bescherming te waarborgen. Die richtlijn zou de toegang moeten waarborgen tot alle rechten die reguliere werknemers uit hoofde van de bestaande EU-wetgeving genieten. De vakbonden benadrukten dat de belangrijkste doelstelling van de EU-maatregelen erin moet bestaan bindende minimumnormen voor stages in de EU vast te stellen en een gelijk speelveld tot stand te brengen, dat misbruik ontmoedigt. De werkgevers waren van mening dat de beginselen van het kwaliteitskader voor stages van 2014 nog steeds relevant zijn. Zij zijn van mening dat meer nadruk moet worden gelegd op de uitvoering en monitoring ervan, maar volgens hen zou een herziene aanbeveling van de Raad het juiste evenwicht tussen het bevorderen van minimumnormen en het behoud van flexibiliteit tot stand brengen. De werkgevers steunden de doelstellingen om het problematische gebruik van stages aan te pakken, de kwaliteit ervan te verbeteren en de toegang ertoe te bevorderen. Zij wezen ook op het gebrek aan gegevens, met name over stages op de vrije markt, en op het verband tussen de beloning en de kwaliteit van stages. Er was geen overeenstemming tussen de sociale partners om onderhandelingen aan te gaan met het oog op de sluiting van een overeenkomst op Unieniveau overeenkomstig artikel 155 VWEU.

Voorts is in het kader van de studie naar de context, uitdagingen en mogelijke oplossingen met betrekking tot de kwaliteit van stages in de EU een online-enquête gehouden onder nationale belanghebbenden. Het doel hiervan was informatie te verzamelen over de huidige praktijken van bedrijven op het gebied van stages en na te gaan welke goede praktijken in de lidstaten worden toegepast en de gevolgen daarvan voor de kwaliteit van stages. De enquête liep van 15 juni tot en met 8 september 2023 en was gericht op nationale overheden, nationale bedrijfs- en werkgeversorganisaties, individuele bedrijven, nationale vakbonden, nationale jongerenorganisaties, maatschappelijke organisaties en onderwijsinstellingen. Er werden ook gerichte interviews met belanghebbenden op EU-niveau gehouden.

Tussen 12 oktober en 9 november 2023 heeft het directoraat-generaal Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie (DG EMPL), het directoraat-generaal Interne Markt, Industrie, Ondernemerschap en Midden- en Kleinbedrijf (DG GROW), het Europees Uitvoerend Agentschap Innovatieraad en het mkb (Eisma), met de steun van het Enterprise Europe Network, een specifieke enquête “kmo-panel” gehouden.

In de Flash Eurobarometer-enquête (523)³⁴ werd gekeken naar wat jongeren vinden van hun integratie op de arbeidsmarkt, met bijzondere aandacht voor stages. Tussen 15 en 24 maart 2023 werden 26 334 mensen tussen 18 en 35 jaar uit alle lidstaten online ondervraagd.

- **Bijeenbrengen en gebruik van expertise**

De voorgestelde richtlijn is gebaseerd op verschillende studies die zijn uitgevoerd om de analyse van het initiatief te onderbouwen:

³² [Online](#) beschikbaar.

³³ [Online](#) beschikbaar.

³⁴ [Eurobarometer: jongeren vinden mede dankzij stages een eerste baan \(europa.eu\)](#).

- voorlopige resultaten van een studie in opdracht van externe deskundigen: “Study exploring the context, challenges and possible solution in relation to the quality of traineeships in the EU” door een consortium van Ernst & Young (EY), het Centrum voor Europese Beleidsstudies (CEPS) en Open Evidence (verschijnt binnenkort);
- een externe studie ter ondersteuning van de evaluatie van het kwaliteitskader voor stages, eindverslag, januari 2023³⁵;
- de Flash Eurobarometer-enquête over wat jongeren vinden van hun integratie op de arbeidsmarkt, met bijzondere aandacht voor stages³⁶.

Er is ook rekening gehouden met de initiatiefresolutie van wetgevende aard van het Europees Parlement van 2023 over stages van goede kwaliteit in de EU, in samenhang met de desbetreffende beoordeling van de Europese meerwaarde van de onderzoeksdienst van het Parlement³⁷.

• **Effectbeoordeling**

Overeenkomstig haar beleid inzake “betere regelgeving” heeft de Commissie een effectbeoordeling uitgevoerd³⁸. Hierin werd een gestructureerde analyse gemaakt van de beleidsproblemen, de bijbehorende beleidsdoelstellingen en beleidsopties en werd het effect daarvan beoordeeld. De effectbeoordeling had betrekking op de subsidiariteit, doeltreffendheid, efficiëntie, samenhang en evenredigheid van de vastgestelde opties en de wijze waarop het initiatief in de toekomst moet worden gemonitord en geëvalueerd. Deze werkzaamheden zijn ondersteund door gestructureerd overleg binnen de Commissie via een interdepartementale stuurgroep³⁹ en de eerder genoemde studie “Study exploring the context, challenges and possible solution in relation to the quality of traineeships in the EU”, die binnenkort verschijnt.

In de effectbeoordeling werden drie problemen vastgesteld: 1) het problematische gebruik van stages door stageaanbieders, 2) de slechte kwaliteit van stages en 3) ongelijke toegang tot stages. In de effectbeoordeling werden drie beleidsopties onderzocht, waarbij zowel wetgevende als niet-wetgevende maatregelen werden gecombineerd om de doelstellingen van het initiatief te verwezenlijken wat betreft de handhaving van de toepasselijke rechten van stagiairs, het voorkomen van problematisch gebruik van stages, het waarborgen van eerlijke arbeidsomstandigheden, het verbeteren van de leerinhoud en van de toegang tot en de inclusiviteit van stages. Bij de effectbeoordeling van de opties is ook rekening gehouden met de mogelijke onbedoelde gevolgen van de verschillende beleidsopties, onder meer voor het aanbod van stages.

De voorkeursoptie in de effectbeoordeling is een pakket bestaande uit een richtlijn die van toepassing is op stagiairs die werknemer zijn op grond van het EU-recht en een bijgewerkte

³⁵ [Online](#) beschikbaar.

³⁶ [Online](#) beschikbaar.

³⁷ The Quality of Traineeships in the EU – European added value assessment. [Online](#) beschikbaar.

³⁸ Werkdocument van de diensten van de Commissie, effectbeoordelingsverslag (2024) bij het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de verbetering en handhaving van de arbeidsomstandigheden voor stagiairs en de bestrijding van reguliere arbeidsverhoudingen die als stages worden verhuuld en het voorstel voor een aanbeveling van de Raad inzake een versterkt kwaliteitskader voor stages (verschijnt binnenkort).

³⁹ Met vertegenwoordigers van de Juridische Dienst, het secretariaat-generaal, DG CNECT, DG EAC, het JRC, DG COMM, DG GROW, DG JUST, DG REGIO en DG AGRI.

aanbeveling van de Raad die alle stagiairs betreft. Dit pakket zal naar verwachting sociale voordelen opleveren voor stagiairs door problematische en slechte stages te verminderen door middel van gelijke behandeling, billijker beloning en sociale bescherming, en door de toegang tot stages te verbeteren, met name voor personen in een kwetsbare situatie, met inbegrip van personen met een handicap, personen die in landelijke, afgelegen en ultraperifere gebieden wonen, mensen met een kansarme sociaal-economische en/of migratieachtergrond, mensen uit de Romagemeenschap en mensen met een lager opleidingsniveau. De voorkeursoptie zal naar verwachting leiden tot economische voordelen voor stageaanbieders, zoals eerlijker concurrentie op de markt, productiviteits- en concurrentievoordelen als gevolg van meer geschoolde en diverse arbeidskrachten en lagere kosten voor het zoeken, de matching en de aanwerving. De kosten in verband met de voorkeursoptie hebben betrekking op een mogelijke stijging van de arbeidskosten, aanpassingskosten en potentiële kosten als gevolg van administratieve of gerechtelijke procedures. De nationale begrotingen en overheden zullen naar verwachting profiteren van hogere inkomsten uit belastingen en sociale zekerheid en lagere uitgaven voor sociale bescherming en activering.

De effectbeoordeling is op 13 december 2023 voor het eerst besproken met de Raad voor regelgevingstoetsing van de Commissie. Op 1 februari 2024 is een herzien effectbeoordelingsverslag ingediend bij de Raad voor regelgevingstoetsing. Op 22 februari 2024 heeft de Raad onder voorbehoud een positief advies⁴⁰ uitgebracht. De overige opmerkingen werden vervolgens behandeld door de beperkingen van de gebruikte gegevens verder te specificeren, de delen met betrekking tot gelijke concurrentievoorwaarden en mededingingskwesaties te versterken en aanvullende specifieke verduidelijkingen te verschaffen over de beschrijving en beoordeling van de beleidsopties.

- **Grondrechten**

Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie beschermt een breed scala aan arbeidsrechten. De doelstellingen van dit voorstel zijn in overeenstemming met het Handvest. Door het beginsel van non-discriminatie van stagiairs vast te leggen en maatregelen te nemen ter bestrijding van reguliere arbeidsverhoudingen die als stage worden verhuuld, zou het voorstel artikel 31 betreffende billijke en rechtvaardige arbeidsomstandigheden en -voorwaarden en artikel 32 betreffende de bescherming van jongeren op het werk, waarin is bepaald dat jongeren die mogen werken, moeten worden beschermd tegen economische uitbuiting, versterken.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Het voorstel vergt geen extra middelen uit de EU-begroting.

5. OVERIGE ELEMENTEN

- **Regelingen betreffende controle, evaluatie en rapportage**

Voorgesteld wordt dat de lidstaten de voorgestelde richtlijn twee jaar na de vaststelling ervan omzetten en de Commissie in kennis stellen van de nationale omzettingsmaatregelen via de MNE-databank (nationale omzettingsmaatregelen). Overeenkomstig artikel 153, lid 3, VWEU kunnen zij de sociale partners belasten met de omzetting door middel van collectieve

⁴⁰ Regulatory Scrutiny Board, 2nd Opinion “Positive with reservations” on the impact assessment Quality Framework for traineeships, 28 februari 2024 (moet nog gepubliceerd worden).

overeenkomsten. De Commissie is bereid de lidstaten technische ondersteuning te bieden bij de uitvoering van de voorgestelde richtlijn.

De Commissie stelt voor de uitvoering van de richtlijn vijf jaar na de termijn voor omzetting te evalueren en waar nodig wetswijzigingen voor te stellen. De vooruitgang bij de verwezenlijking van de doelstellingen van het initiatief zal worden gemonitord aan de hand van een reeks kernindicatoren in verband met de beleidsdoelstellingen. Deze indicatoren en de bijbehorende gegevensbronnen zijn gespecificeerd in bijlage 15 bij de effectbeoordeling. Het monitoringkader zal nog verder worden aangepast in functie van de definitieve wettelijke en uitvoeringsvereisten en het definitieve tijdschema.

- **Toelichtende stukken**

De lidstaten kunnen verschillende rechtsinstrumenten gebruiken om de voorgestelde richtlijn om te zetten. Daarom is het gerechtvaardigd de lidstaten te verzoeken de kennisgeving van hun omzettingsmaatregelen vergezeld te doen gaan van een of meer documenten. Daarin moet het verband tussen de onderdelen van de voorgestelde richtlijn en de overeenkomstige delen van de nationale omzettingsinstrumenten worden toegelicht, overeenkomstig de gezamenlijke politieke verklaring van 28 september 2011 van de lidstaten en de Commissie over toelichtende stukken⁴¹.

- **Artikelsgewijze toelichting**

Hoofdstuk I — Algemene bepalingen

Artikel 1 – Onderwerp

Deze bepaling stelt het onderwerp van de richtlijn vast, namelijk de vaststelling van een gemeenschappelijk kader van beginselen en maatregelen om de arbeidsomstandigheden van stagiairs te verbeteren en te handhaven en om reguliere arbeidsverhoudingen die als stage worden verhuld, te bestrijden.

Artikel 2 – Definities

Deze bepaling definieert een aantal begrippen en concepten die nodig zijn om de bepalingen van de richtlijn uit te leggen (“stage”, “stagiair”, “reguliere arbeidsverhouding” en “reguliere werknemer”).

Hoofdstuk II — Gelijke behandeling

Artikel 3 — Beginsel van non-discriminatie

In artikel 3 is het beginsel van non-discriminatie van stagiairs verankerd. De lidstaten moeten maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat stagiairs niet worden gediscrimineerd wat hun arbeidsvoorwaarden, met inbegrip van beloning, betreft. Objectieve redenen, zoals verschillende taken, minder verantwoordelijkheden, arbeidsintensiteit of de omvang van de leer- en opleidingscomponent, kunnen echter een verschillende behandeling rechtvaardigen.

Deze bepaling is van toepassing naast het in de richtlijn inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd opgenomen beginsel van non-discriminatie, dat voorziet in de gelijke behandeling van werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd met

⁴¹ PB C 369 van 17.12.2011, blz. 14.

vergelijkbare werknemers in vaste dienst in dezelfde vestiging, tenzij het verschil in behandeling om objectieve redenen gerechtvaardigd is. De aanvullende bepaling in de richtlijn is noodzakelijk, enerzijds omdat de richtlijn inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd de lidstaten toestaat bepaalde stagiairs van het toepassingsgebied ervan uit te sluiten en anderzijds om ervoor te zorgen dat werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd in een vergelijkbare functie ook als referentie kunnen dienen.

Hoofdstuk III — Reguliere arbeidsverhoudingen die als stage worden verhuld

Artikel 4 — Maatregelen ter bestrijding van reguliere arbeidsverhoudingen die als stage worden verhuld

Op grond van deze bepaling moeten de lidstaten passende maatregelen nemen om het verschijnsel van reguliere arbeidsverhoudingen die als stage worden verhuld, tegen te gaan. De lidstaten moeten bepalingen invoeren voor doeltreffende controles en inspecties door de bevoegde autoriteiten om gevallen op te sporen waarin reguliere arbeidsverhoudingen die als stage worden verhuld, leiden tot een lager niveau van bescherming van werknemers, ook wat arbeidsomstandigheden en beloning betreft, en om in dergelijke gevallen actie te ondernemen.

Artikel 5 — Beoordeling van reguliere arbeidsverhoudingen die als stage worden verhuld

Dit artikel schrijft voor dat de bevoegde autoriteiten een algemene beoordeling van alle relevante feitelijke elementen moeten uitvoeren om te bepalen of een reguliere arbeidsverhouding als stage wordt verhuld. Bij deze beoordeling moet rekening worden gehouden met verschillende elementen, zoals de duur, het bestaan van een belangrijke leer- en opleidingscomponent, gelijkwaardige niveaus van taken en verantwoordelijkheden en de vraag of de werkgever eerdere werkervaring vereist voor de stage.

Voorts voorziet het voorstel in een informatieplicht voor werkgevers ten aanzien van de bevoegde autoriteiten om deze te helpen bij het uitvoeren van de beoordeling. Deze verplichting geldt alleen wanneer de autoriteiten daarom verzoeken. Er moet informatie worden verstrekt over het aantal en de duur van stages, arbeidsomstandigheden (met inbegrip van beloning), leer- en opleidingscomponenten en vacatures voor stages.

Daarnaast bepaalt het voorstel dat de lidstaten een limiet moeten vaststellen voor buitensporig langdurige stages met het oog op de beoordeling en stelt het regels vast voor de inhoud van vacatures voor stages.

Hoofdstuk IV — Handhaving en ondersteunende maatregelen

Artikel 6 — Uitvoering en handhaving van het relevante Unierecht

Op grond van artikel 6 moeten de lidstaten maatregelen nemen om het op werknemers toepasselijke EU-recht met betrekking tot stagiairs uit te voeren en te handhaven.

Artikel 7 – Recht op verhaal

Op grond van deze bepaling moeten de lidstaten voorzien in toegang tot een doeltreffend en onpartijdig geschillenbeslechtsmechanisme en een recht op verhaal, met inbegrip van een passende vergoeding, indien de rechten van een stagiair uit hoofde van deze richtlijn of van ander op werknemers toepasselijk Unierecht worden geschonden.

Artikel 8 — Procedures namens of ter ondersteuning van stagiairs

Dit artikel stelt werknemersvertegenwoordigers in staat om namens of ter ondersteuning van een of meer stagiairs gerechtelijke of administratieve procedures in te leiden om de rechten van stagiairs af te dwingen, mits de stagiair(s) daarmee instemt (instemmen). Dit moet stagiairs helpen financiële of procedurele belemmeringen te overwinnen.

Artikel 9 — Bescherming tegen nadelige behandeling en gevolgen

Deze bepaling voorziet in de bescherming van stagiairs en hun vertegenwoordigers tegen nadelige behandeling of gevolgen, met name met betrekking tot ontslag of soortgelijke gevolgen, voor de uitoefening van de rechten waarin de richtlijn voorziet. Voorts bepaalt zij dat stagiairs die van mening zijn dat zij zijn ontslagen omdat zij hun rechten uit hoofde van de richtlijn hebben uitgeoefend, het recht hebben om de werkgever te verzoeken naar behoren gemotiveerde redenen voor het ontslag aan te voeren. Wanneer een stagiair feiten aanvoert die wijzen op een ontslag omdat hij zijn rechten uit hoofde van de richtlijn uitoefent, verplicht deze bepaling de werkgever het bewijs aan te dragen dat het ontslag of de daarmee gelijkgestelde maatregelen op andere gronden waren gebaseerd.

Artikel 10 – Sancties

Dit artikel verplicht de lidstaten doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties vast te stellen voor inbreuken op de verplichtingen uit hoofde van deze richtlijn.

Hoofdstuk V — Slotbepalingen

Artikel 11 – Vrijwaring van het beschermingsniveau en gunstiger bepalingen

In dit artikel wordt verduidelijkt dat geen enkele bepaling in de richtlijn in die zin mag worden uitgelegd dat zij de bescherming van werknemers door andere instrumenten verlaagt en dat de richtlijn geen geldige reden is om het algemene beschermingsniveau van werknemers, met inbegrip van stagiairs, te verlagen. Het biedt de lidstaten ook de mogelijkheid om bepalingen in te voeren die gunstiger zijn voor de werknemers of om de toepassing van collectieve arbeidsovereenkomsten die gunstiger zijn voor de werknemers, aan te moedigen of toe te staan.

Artikel 12 — Omzetting en uitvoering

In deze bepaling is de maximumtermijn vastgesteld waarover de lidstaten beschikken om de richtlijn in nationaal recht om te zetten en de teksten in kwestie aan de Commissie mee te delen. Deze termijn bedraagt twee jaar na de datum van inwerkingtreding. Bovendien wordt benadrukt dat de lidstaten moeten zorgen voor voldoende betrokkenheid van de sociale partners en hen kunnen belasten met de uitvoering van de richtlijn.

Artikel 13 – Rapportage en evaluatie

Op grond van dit artikel moeten de lidstaten vijf jaar na de inwerkingtreding van de richtlijn de Commissie de informatie verstrekken die nodig is om een verslag op te stellen over de uitvoering ervan, met inbegrip van gegevens over stages. Dit artikel bepaalt ook dat de Commissie het verslag, zo nodig vergezeld van een wetgevingsvoorstel, bij het Europees Parlement en de Raad indient.

Artikelen 14 en 15 — Inwerkingtreding en adressaten

Volgens deze bepalingen treedt de richtlijn in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie en is zij gericht tot de lidstaten.

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

betreffende de verbetering en handhaving van de arbeidsomstandigheden voor stagiairs en de bestrijding van reguliere arbeidsverhoudingen die als stages worden verhuld (“richtlijn inzake stages”)

(Voor de EER relevante tekst)

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 153, lid 2, punt b), in samenhang met artikel 153, lid 1, punt b),

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Na toezending van het ontwerp van wetgevingshandeling aan de nationale parlementen,

Gezien het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité⁴²,

Gezien het advies van het Comité van de Regio's⁴³,

Handelend volgens de gewone wetgevingsprocedure,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) In maart 2014 heeft de Raad de aanbeveling inzake een kwaliteitskader voor stages (“de aanbeveling van 2014”) vastgesteld om te voorzien in Uniebrede kwaliteitsnormen voor stages. Deze bevat 21 beginselen inzake stages om de kwaliteit van stages te verbeteren, met name om te zorgen voor een hoogwaardige leer- en opleidingsinhoud en adequate arbeidsomstandigheden om de overgang van onderwijs naar werk te ondersteunen en de inzetbaarheid van stagiairs te vergroten. De aanbeveling van 2014 heeft betrekking op alle stages, met uitzondering van stages die deel uitmaken van leerplannen voor formeel onderwijs of formele opleiding en stages die onder het nationale recht gereguleerd zijn en waarvan de voltooiing een verplichte eis is om toegang tot een specifiek beroep te krijgen.
- (2) De aanbeveling van de Raad voor een Europees kader voor hoogwaardige en doeltreffende leerlingplaatsen⁴⁴ bevat 14 criteria met betrekking tot hoogwaardige en doeltreffende leerlingplaatsen om ervoor te zorgen dat leerlingstelsels inspelen op de behoeften van de arbeidsmarkt en voordelen bieden aan zowel lerenden als werkgevers. Het gaat onder meer om criteria met betrekking tot leer- en arbeidsomstandigheden en randvoorwaarden.

⁴² PB C van , blz. .

⁴³ PB C van , blz. .

⁴⁴ Aanbeveling van de Raad van 15 maart 2018 voor een Europees kader voor hoogwaardige en doeltreffende leerlingplaatsen (PB C 153 van 2.5.2018, blz. 1).

- (3) De versterkte jongerengarantie⁴⁵ is erop gericht ervoor te zorgen dat jongeren onder 30 jaar binnen vier maanden nadat zij werkloos zijn geworden of het onderwijs hebben verlaten, een deugdelijk aanbod krijgen voor een baan, voortgezet onderwijs of een plaats in het leerlingstelsel of een stage. De aanbeveling van 2014 is een belangrijk referentiepunt om de kwaliteit van stageaanbiedingen in het kader van de versterkte jongerengarantie te meten.
- (4) In veel beroepen en op alle vaardigheidsniveaus zijn er tekorten aan arbeidskrachten. Deze zullen naar verwachting toenemen met de verwachte daling van de bevolking in de werkende leeftijd en de toenemende vraag naar verschillende beroepen die relevant zijn voor de groene en de digitale transitie. De lagere arbeidsmarktparticipatie van jongeren draagt bij tot die tekorten. Stages van goede kwaliteit kunnen nuttige bij- en/of omscholingsmogelijkheden zijn voor mensen van alle leeftijden om praktische vaardigheden op de werkplek te verwerven om de arbeidsmarkt te betreden of hun loopbaan in een nieuwe richting te leiden.
- (5) Stages kunnen jongeren helpen praktische en beroepservaring op te doen, hun inzetbaarheid te verhogen en hun overgang naar een stabiele baan te vergemakkelijken. Zodoende vormen stages een belangrijke manier om toegang te krijgen tot de arbeidsmarkt. Voor werkgevers bieden stages mogelijkheden om jongeren aan te trekken, op te leiden en te behouden. Zij kunnen de kosten voor het zoeken naar en aanwerven van geschoold personeel verlagen door stagiairs na hun stage een reguliere baan aan te bieden. Dit kan echter alleen worden bereikt als stages van goede kwaliteit zijn en er fatsoenlijke arbeidsomstandigheden worden aangeboden.
- (6) Er blijven uitdagingen bestaan met betrekking tot het problematische gebruik van stages, ook wanneer reguliere werknemersfuncties als stages worden verhuld, waardoor deze werknemers hun volledige rechten uit hoofde van het Unierecht, het nationale recht en collectieve overeenkomsten worden ontnomen en zij in onzekere arbeidsomstandigheden dreigen terecht te komen. Arbeidsverhoudingen die als stages worden verhuld, verstoren de concurrentie tussen bedrijven omdat zij werkgevers die de regels naleven benadelen, leiden tot omzeiling van de fiscale en socialezekerheidsverplichtingen van werkgevers en tot vervanging van vaste posten. In andere gevallen voldoen werkgevers van “echte” stagiairs mogelijk niet aan alle vereisten die voortvloeien uit het Unierecht, het nationale recht, collectieve overeenkomsten of praktijken, waardoor deze hun volledige rechten verliezen.
- (7) Bovendien zijn stagiairs minder geneigd hun rechten te verdedigen vanwege hun kwetsbare positie op de arbeidsmarkt. Het ontbreken, de complexiteit of de diversiteit van de regelgevingskaders voor stages in verschillende lidstaten, naast een ontoereikende handhaving van de nationale wetgeving en het gebrek aan capaciteit voor controles en inspecties, alsook een gebrek aan duidelijkheid over de autoriteit die verantwoordelijk is voor controle en handhaving, behoren tot de belangrijkste factoren die tot problemen bij het gebruik van stages leiden.
- (8) Uit gegevens blijkt dat een aanzienlijk deel van de stagiairs minder gunstige arbeidsomstandigheden heeft dan reguliere werknemers, onder meer wat werktijden, verlofrechten, toegang tot uitrusting en beloning betreft.

⁴⁵ Aanbeveling van de Raad van 30 oktober 2020 inzake Een brug naar banen — Versterking van de jongerengarantie en tot vervanging van de Aanbeveling van de Raad van 22 april 2013 tot invoering van een jongerengarantie (2020/C 372/01) (PB C 372 van 4.11.2020, blz. 1).

- (9) Op Unieniveau voorzien bestaande rechtsinstrumenten in een kader voor de bescherming van werknemers, met name de richtlijnen betreffende transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden⁴⁶, toereikende minimumlonen⁴⁷, de arbeidstijd⁴⁸, gezondheid en veiligheid op het werk⁴⁹, gelijkheid en non-discriminatie⁵⁰, het evenwicht tussen werk en privéleven voor ouders en mantelzorgers⁵¹, de informatie en de raadpleging van de werknemers⁵², arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd⁵³, deeltijdarbeid⁵⁴, de terbeschikkingstelling van werknemers⁵⁵ en uitzendarbeid⁵⁶. Dit juridische kader is volledig van toepassing op stagiairs in de Unie met een arbeidsovereenkomst of -verhouding zoals vastgesteld in de in elke lidstaat geldende wetgeving, collectieve arbeidsovereenkomsten of praktijk, rekening houdend met de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Het rechtskader van de Unie omvat ook aanbevelingen over de kwaliteit van stages⁵⁷ en leerlingplaatsen⁵⁸ en over de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen⁵⁹.
- (10) De Conferentie over de toekomst van Europa⁶⁰ heeft een voorstel ingediend om ervoor te zorgen dat stages en banen van jongeren voldoen aan kwaliteitsnormen, onder meer op het gebied van beloning, en om onbezoldigde stages op de arbeidsmarkt en buiten het formele onderwijs te verbieden.

⁴⁶ Richtlijn (EU) 2019/1152 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden in de Europese Unie (PB L 186 van 11.7.2019, blz. 105).

⁴⁷ Richtlijn (EU) 2022/2041 van het Europees Parlement en de Raad van 19 oktober 2022 betreffende toereikende minimumlonen in de Europese Unie (PB L 275 van 25.10.2022, blz. 33).

⁴⁸ Richtlijn 2003/88/EG van het Europees Parlement en de Raad van 4 november 2003 betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd (PB L 299 van 18.11.2003, blz. 9).

⁴⁹ Richtlijn 89/391/EEG van de Raad van 12 juni 1989 betreffende de tenuitvoerlegging van maatregelen ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op het werk (PB L 183 van 29.6.1989, blz. 1).

⁵⁰ Onder meer: Richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep (PB L 303 van 2.12.2000, blz. 16).

⁵¹ Richtlijn (EU) 2019/1158 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende het evenwicht tussen werk en privéleven voor ouders en mantelzorgers (PB L 188 van 12.7.2019, blz. 79).

⁵² Richtlijn 2002/14/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2002 tot vaststelling van een algemeen kader betreffende de informatie en de raadpleging van de werknemers in de Europese Gemeenschap - Gezamenlijke verklaring van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie over de vertegenwoordiging van de werknemers (PB L 80 van 23.3.2002, blz. 29).

⁵³ Richtlijn 1999/70/EG van de Raad van 28 juni 1999 betreffende de door het EVV, de UNICE en het CEEP gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd (PB L 175 van 10.7.1999, blz. 43).

⁵⁴ Richtlijn 97/81/EG van de Raad van 15 december 1997 betreffende de door de Unice, het CEEP en het EVV gesloten raamovereenkomst inzake deeltijdarbeid - Bijlage: Kaderovereenkomst inzake deeltijdarbeid (PB L 14 van 20.1.1998, blz. 9).

⁵⁵ Richtlijn (EU) 2018/957 van het Europees Parlement en de Raad van 28 juni 2018 tot wijziging van Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten (PB L 173 van 9.7.2018, blz. 16).

⁵⁶ Richtlijn 2008/104/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende uitzendarbeid (PB L 327 van 5.12.2008, blz. 9).

⁵⁷ Aanbeveling van de Raad van 10 maart 2014 inzake een kwaliteitskader voor stages (PB C 88 van 27.3.2014, blz. 1).

⁵⁸ Aanbeveling van de Raad van 15 maart 2018 voor een Europees kader voor hoogwaardige en doeltreffende leerlingplaatsen (PB C 153 van 2.5.2018, blz. 1).

⁵⁹ Aanbeveling van de Raad van 8 november 2019 met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen (PB C 387 van 15.11.2019, blz. 1).

⁶⁰ [Verslag over het eindresultaat \(mei 2022\)](#).

- (11) Het Europees Parlement heeft in juni 2023 op grond van artikel 225 VWEU een resolutie aangenomen met aanbevelingen aan de Commissie over hoogwaardige stages⁶¹. In zijn resolutie riep het de Commissie op het kwaliteitskader voor stages van 2014 “te actualiseren en te verstevigen en er een krachtiger wetgevingsinstrument van te maken”. Het heeft de Commissie voorts verzocht bijkomende beginselen op te nemen in een geactualiseerd kwaliteitskader voor stages. Het Europees Parlement heeft de Commissie met name verzocht “een voorstel in te dienen voor een richtlijn inzake stages op de vrije arbeidsmarkt, stages in het kader van actief arbeidsmarktbeleid en stages als verplicht onderdeel van beroepsopleidingen, om te zorgen voor minimale kwaliteitsnormen, met inbegrip van regels inzake de duur van de stages, toegang tot sociale bescherming in overeenstemming met de nationale wetgeving en praktijk, alsook een beloning die een fatsoenlijke levensstandaard waarborgt om uitbuiting te voorkomen”.
- (12) De Commissie heeft overeenkomstig artikel 154 VWEU de sociale partners op Unieniveau in twee fasen geraadpleegd over de noodzaak, de doelstellingen en de wettelijke mogelijkheden voor potentiële maatregelen om de kwaliteit van stages verder te verbeteren. Er was geen overeenstemming tussen de sociale partners om daarover onderhandelingen aan te gaan. Het is echter belangrijk om op Unieniveau maatregelen te nemen op dit gebied door het huidige kader voor stages aan te passen en daarbij rekening te houden met de resultaten van de raadpleging van de sociale partners.
- (13) De Commissie heeft uitvoerig overleg gepleegd met belanghebbenden, waaronder stagiairs en jongerenorganisaties, stageaanbieders, nationale overheidsinstanties, onderwijsinstellingen en deskundigen uit de academische wereld.
- (14) Artikel 153, lid 2, gelezen in samenhang met lid 1, punt b), VWEU verleent het Europees Parlement en de Raad de bevoegdheid om richtlijnen vast te stellen met minimumvoorschriften betreffende de arbeidsvoorwaarden met het oog op de verwezenlijking van de doelstellingen van artikel 151 VWEU, namelijk de bevordering van de werkgelegenheid en de verbetering van de levensomstandigheden en de arbeidsvoorwaarden.
- (15) Gezien de aanhoudende uitdagingen in verband met het problematische gebruik van stages in de Unie zijn verdere maatregelen nodig om reguliere arbeidsverhoudingen die als stages worden verhuld, te bestrijden en om ervoor te zorgen dat het desbetreffende op werknemers toepasselijke Unie- en nationale recht volledig wordt uitgevoerd en gehandhaafd met betrekking tot stagiairs. Deze richtlijn pakt deze uitdagingen aan door minimumvoorschriften vast te stellen om de arbeidsomstandigheden van stagiairs in de Unie te verbeteren en te handhaven en om als stage verholde arbeidsverhoudingen te bestrijden, door een gemeenschappelijk kader van beginselen en maatregelen vast te stellen die nodig zijn om gelijke behandeling te waarborgen en om het op werknemers toepasselijke Unie- en nationale recht doeltreffender uit te voeren en te handhaven.
- (16) Deze richtlijn zou van toepassing moeten zijn op stagiairs in de Unie met een arbeidsovereenkomst of -verhouding zoals vastgesteld in de in de lidstaten geldende wetgeving, collectieve arbeidsovereenkomsten of praktijk, rekening houdend met de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie. In zijn rechtspraak heeft

⁶¹ Resolutie van het Europees Parlement van 14 juni 2023 met aanbevelingen aan de Commissie betreffende hoogwaardige stages in de Unie (2020/2005(INL)).

het Hof van Justitie criteria vastgesteld om de arbeidssituatie van een werknemer te bepalen, welke moet gebaseerd zijn op een analyse van elk individueel geval.

- (17) Programma's voor werkplekleren die onder de definitie van stage vallen, verschillen aanzienlijk van lidstaat tot lidstaat. Daarom kan de richtlijn ook van toepassing zijn op leerlingen, voor zover zij voldoen aan de definitie van het begrip "werknemer" in de in de lidstaten geldende wetgeving, collectieve overeenkomsten of praktijken, rekening houdend met de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie.
- (18) Hoofdstuk III van de richtlijn is van toepassing op reguliere werknemers die ten onrechte als stagiair worden aangemerkt, d.w.z. wanneer werkgevers een reguliere arbeidsverhouding aanmerken als een stage die geen arbeidsverhouding is, of als een stage die wel een arbeidsverhouding vormt, maar met een lager niveau van beloning of andere arbeidsomstandigheden dan die waarop reguliere werknemers recht zouden hebben op grond van het Unie- of nationale recht, collectieve overeenkomsten of praktijken.
- (19) Stages die een arbeidsverhouding zijn, kunnen worden onderscheiden van "reguliere" arbeidsverhoudingen doordat zij beperkt zijn in de tijd, een belangrijke leer- en opleidingscomponent bevatten en worden gevolgd om praktische en beroepservaring op te doen om de inzetbaarheid te verbeteren en de overgang naar of de toegang tot een beroep te vergemakkelijken.
- (20) Het non-discriminatiebeginsel is geschikt om misbruik van stages tegen te gaan, zoals het toekennen van minder gunstige arbeidsomstandigheden aan stagiairs of lagere beloning in vergelijking met reguliere werknemers zonder passende rechtvaardiging, en om de duurzaamheid van stages als traject naar stabiele arbeidskansen te waarborgen. Het kan ook helpen stages toegankelijker te maken voor groepen werknemers in een kwetsbare situatie.
- (21) Daarom moet het beginsel van non-discriminatie voor stagiairs worden vastgesteld, dat van toepassing moet zijn naast clause 4 van de bijlage bij Richtlijn 1999/70/EG van de Raad van 28 juni 1999 betreffende de door het EVV, de UNICE en het CEEP gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, waarin is bepaald dat werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden niet minder gunstig mogen worden behandeld dan vergelijkbare werknemers in vaste dienst louter op grond van het feit dat zij voor bepaalde tijd werken, tenzij het verschil in behandeling om objectieve redenen gerechtvaardigd is. Stagiairs met een arbeidsverhouding zijn per definitie "werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd" in de zin van die richtlijn. De clause inzake het non-discriminatiebeginsel staat echter geen vergelijking met andere werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd toe. Bovendien staat clause 2, lid 2, van de bijlage bij die richtlijn de lidstaten toe bepaalde soorten werknemers van het toepassingsgebied van de richtlijn uit te sluiten, met inbegrip van leerovereenkomsten en het leerlingwezen of arbeidsovereenkomsten en arbeidsverhoudingen die zijn gesloten in het kader van een speciaal door of met steun van de overheid uitgevoerd opleidings-, arbeidsinpassings- en omscholingsprogramma. Deze clause miskent ook de bijzonder kwetsbare positie van stagiairs. Daarom moet worden gewaarborgd dat het beginsel van gelijke behandeling ten opzichte van reguliere werknemers van toepassing is op alle stagiairs met een arbeidsverhouding.
- (22) De lidstaten zouden er daarom moeten voor zorgen dat stagiairs met betrekking tot de arbeidsomstandigheden (met inbegrip van beloning) niet minder gunstig worden

behandeld dan vergelijkbare reguliere werknemers in dezelfde vestiging, tenzij een verschillende behandeling om objectieve redenen gerechtvaardigd is. Het enkele feit dat iemand stagiair is, kan geen reden zijn voor een minder gunstige behandeling dan reguliere werknemers in dezelfde vestiging. Tegelijkertijd kunnen verschillende taken, minder verantwoordelijkheden of arbeidsintensiteit ten opzichte van vergelijkbare reguliere werknemers, in voorkomend geval een objectieve reden zijn voor een verschillende behandeling wat de betrokken arbeidsomstandigheid betreft. De omvang van de verschillende behandeling moet echter in verhouding staan tot die redenen.

- (23) Voor de toepassing van het beginsel van non-discriminatie moet een vergelijkbare reguliere werknemer worden geïdentificeerd die hetzelfde of soortgelijk soort arbeid of beroep uitoefent als de stagiair, met inachtneming van kwalificaties en vaardigheden.
- (24) De lidstaten zouden passende maatregelen moeten invoeren om reguliere arbeidsverhoudingen die als stages worden verhuld, te bestrijden, met als gevolg dat lagere niveaus van bescherming, met inbegrip van arbeidsomstandigheden en beloning, worden geboden dan die waarop de betrokken werknemer recht zou hebben op grond van het Unie- of het nationale recht, collectieve overeenkomsten of praktijken.
- (25) Er moet voor worden gezorgd dat de bevoegde autoriteiten doeltreffende controles en inspecties uitvoeren, aangezien deze essentieel zijn om de rechten van de stagiairs te beschermen en reguliere arbeidsverhoudingen die als stage worden verhuld, te bestrijden. Die controles en inspecties moeten gericht zijn om te voorkomen dat reguliere banen worden vervangen door verkapte stages en om de rechten van werknemers te beschermen.
- (26) De beoordeling of een reguliere arbeidsverhouding als stage wordt verhuld, moet gebaseerd zijn op de feitelijke omstandigheden en niet op de formele aanwijzing van de contractuele verhouding. Om te bepalen of een reguliere arbeidsverhouding als stage wordt verhuld, moeten de bevoegde autoriteiten een algemene beoordeling van alle relevante feiten uitvoeren. Om de beoordeling voor de bevoegde autoriteiten te vergemakkelijken, moeten belangrijke elementen worden vastgesteld die toelaten een reguliere arbeidsverhouding te onderscheiden van een verkapte stage. Deze elementen moeten per geval worden beoordeeld, waarbij naar behoren rekening wordt gehouden met de omstandigheden van elk specifiek geval. Daarom zijn de genoemde elementen indicatief en niet uitputtend en hoeven zij niet aan een specifieke drempel te voldoen.
- (27) De vereiste van eerdere werkervaring voor een stage op hetzelfde of een soortgelijk activiteitsgebied kan geen aanwijzing vormen van een reguliere arbeidsverhouding die als stage is verhuld indien de werkgever motiveert dat een gelijkwaardige periode van eerdere werkervaring een alternatief is voor het behalen van een diploma op een bepaald activiteiten- of deskundigheidsgebied.
- (28) Wanneer de bevoegde autoriteiten de relevante feiten analyseren om te bepalen of er sprake is van een reguliere arbeidsverhouding die als stage wordt verhuld, is de informatie die nodig is om deze analyse uit te voeren wellicht niet altijd gemakkelijk toegankelijk voor hen. Om de bevoegde autoriteiten in staat te stellen hun taken uit te voeren, moeten werkgevers worden verplicht de bevoegde autoriteiten — wanneer deze daarom vragen —, de nodige informatie te verstrekken waarover zij beschikken.
- (29) De lidstaten moeten passende maatregelen treffen zodat de bevoegde autoriteiten gemakkelijker kunnen beoordelen of een zogenaamde stage werkelijk een stage is. Het

kan hierbij met name gaan om een tijdslimiet die wijst op een buitensporig lange duur van een stage en van herhaalde, met inbegrip van opeenvolgende stages, bij dezelfde werkgever. Een redelijke stageduur mag in beginsel niet meer dan zes maanden bedragen, zoals bepaald in de aanbeveling van 2014. De lidstaten kunnen echter bepalen dat een langere duur gerechtvaardigd kan zijn indien deze op objectieve gronden is gebaseerd. Voorbeelden van dergelijke uitzonderingen zijn stages die moeten worden gelopen om toegang te krijgen tot een specifiek beroep, waarbij het traject om de nodige kennis, competenties en ervaring te verwerven een langere stage-ervaring rechtvaardigt. Voor bepaalde stages die deel uitmaken van een actief arbeidsmarktbeleid dat gericht is op de integratie van personen in een kwetsbare situatie kan een langere stageduur ook van nut zijn. Sommige stages die deel uitmaken van leerplannen voor formeel onderwijs en formeel beroepsonderwijs en formele beroepsopleiding kunnen een langere duur hebben om redenen die verband houden met de leerplannen.

- (30) Er kan worden voldaan aan de verplichting voor werkgevers om informatie over de verwachte taken, arbeidsomstandigheden (met inbegrip van beloning), sociale bescherming en leer- en opleidingscomponenten op te nemen in de vacatures en advertenties voor stages door hierbij een link naar een website met deze informatie te voegen.
- (31) Naast deze richtlijn moeten de lidstaten zorgen voor de volledige uitvoering en handhaving van de rechten die zijn verankerd in het EU-acquis dat van toepassing is op stagiairs met een arbeidsverhouding.
- (32) In recente rechtsinstrumenten, zoals Richtlijn (EU) 2019/1152 en Richtlijn (EU) 2023/970, is een uitgebreid systeem van bepalingen voor de handhaving van het sociale acquis van de Unie ontwikkeld⁶². Dergelijke bepalingen moeten in deze richtlijn worden opgenomen om bij te dragen tot een doeltreffende handhaving en verdediging van de rechten van stagiairs die voortvloeien uit deze richtlijn en uit ander op werknemers toepasselijk Unierecht.
- (33) Stagiairs zouden toegang moeten hebben tot doeltreffende en onpartijdige geschillenbeslechting en een recht op verhaal, met inbegrip van een passende vergoeding. Stagiairs zouden op de hoogte moeten worden gebracht van de verhaalmechanismen die bestaan om hun recht op verhaal te kunnen uitoefenen. Gezien de fundamentele aard van het recht op effectieve rechtsbescherming moeten stagiairs die bescherming blijven genieten zelfs na afloop van de stage die aanleiding geeft tot een vermeende schending van de rechten uit hoofde van deze richtlijn en ander relevant op werknemers toepasselijk Unierecht.
- (34) Om stagiairs een doeltreffender niveau van bescherming te bieden, moeten werknemersvertegenwoordigers namens of ter ondersteuning van een of meer stagiairs procedures kunnen inleiden ter verdediging van alle rechten en plichten die voortvloeien uit deze richtlijn of uit ander op werknemers toepasselijk Unierecht.
- (35) Stagiairs moeten passende gerechtelijke en administratieve bescherming krijgen tegen nadelige behandelingen en gevolgen in reactie op klachten die bij de werkgever zijn ingediend of die voortvloeien uit procedures die zijn ingeleid met het oog op de

⁶² Richtlijn (EU) 2023/970 van het Europees Parlement en de Raad van 10 mei 2023 ter versterking van de toepassing van het beginsel van gelijke beloning van mannen en vrouwen voor gelijke of gelijkwaardige arbeid door middel van beloningstransparantie en handhavingsmechanismen (PB L 132 van 17.5.2023, blz. 21).

handhaving van de rechten die zijn vastgelegd in deze richtlijn of in ander op werknemers toepasselijk Unierecht. Stagiairs moeten met name worden beschermd tegen ontslag of een soortgelijke maatregel en alle voorbereidingen voor ontslag of een soortgelijke maatregel voor de uitoefening van de rechten waarin deze richtlijn of ander op werknemers toepasselijk Unierecht voorziet.

- (36) De lidstaten moeten regels vaststellen inzake doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties voor gevallen van inbreuk op de rechten die onder het toepassingsgebied van deze richtlijn vallen. Deze sancties kunnen administratieve en financiële sancties, zoals boeten of het betalen van een schadevergoeding, alsmede andere soorten sancties omvatten.
- (37) Deze richtlijn stelt minimumvoorschriften vast en laat de bevoegdheid van lidstaten om gunstiger bepalingen aan te nemen of te handhaven derhalve onverlet. Verworven rechten op grond van het bestaande rechtskader moeten van toepassing blijven, tenzij deze richtlijn in gunstiger bepalingen voorziet.
- (38) Daar de doelstellingen van deze richtlijn, namelijk het handhaven van arbeidsomstandigheden voor stagiairs en het bestrijden van reguliere arbeidsverhoudingen die als stage worden verhuuld, niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang en de gevolgen beter door de Unie kunnen worden verwezenlijkt, kan de Unie, overeenkomstig het in artikel 5 van het VEU neergelegde subsidiariteitsbeginsel, maatregelen nemen. Overeenkomstig het in hetzelfde artikel neergelegde evenredigheidsbeginsel gaat deze richtlijn niet verder dan nodig is om deze doelstellingen te verwezenlijken.
- (39) Bij de uitvoering van deze richtlijn zouden de lidstaten moeten vermijden nutteloze administratieve, financiële en juridische verplichtingen op te leggen, met name indien zij de oprichting en ontwikkeling van kleine, middelgrote en micro-ondernemingen belemmeren. De lidstaten worden daarom aangemoedigd na te gaan wat het effect is van hun omzettingsmaatregelen op dergelijke ondernemingen teneinde ervoor te zorgen dat deze niet onevenredig worden getroffen — waarbij bijzondere aandacht moet worden geschonken aan micro-ondernemingen en aan de administratieve lasten —, de resultaten van die beoordeling bekend te maken en indien nodig die ondernemingen te ondersteunen.
- (40) De lidstaten kunnen de sociale partners belasten met de uitvoering van deze richtlijn indien zij daarom gezamenlijk verzoeken, op voorwaarde dat de lidstaten alle nodige maatregelen treffen om de door deze richtlijn beoogde resultaten te allen tijde te kunnen waarborgen. De lidstaten moeten voorts in overeenstemming met het nationale recht en de nationale praktijk passende maatregelen nemen om de effectieve betrokkenheid van de sociale partners te waarborgen en om de sociale dialoog te bevorderen en te versterken met het oog op de uitvoering van de bepalingen van deze richtlijn,

HEBBEN DE VOLGENDE RICHTLIJN VASTGESTELD:

Hoofdstuk I

Algemene bepalingen

Artikel 1 *Onderwerp*

Deze richtlijn stelt een gemeenschappelijk kader van beginselen en maatregelen vast om de arbeidsomstandigheden van stagiairs te verbeteren en te handhaven en om reguliere arbeidsverhoudingen die als stage worden verhuld, te bestrijden.

Artikel 2 *Definities*

Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

- a) “stage”: een beperkte periode van werk in de praktijk, met een belangrijke leer- en opleidingscomponent, dat wordt verricht om praktische en beroepservaring op te doen om de inzetbaarheid op de arbeidsmarkt te verhogen en de overstap naar een reguliere arbeidsverhouding of de toegang tot een beroep te vergemakkelijken;
- b) “stagiair”: een persoon die een stage volgt en een arbeidsovereenkomst heeft of in een arbeidsverhouding staat in de zin van de in elke lidstaat geldende wetgeving, collectieve overeenkomsten of praktijken, rekening houdend met de rechtspraak van het Hof van Justitie;
- c) “reguliere arbeidsverhouding”: elke arbeidsverhouding die geen stage is;
- d) “reguliere werknemer”: elke persoon in een reguliere arbeidsverhouding.

Hoofdstuk II

Gelijke behandeling

Artikel 3 *Beginsel van non-discriminatie*

De lidstaten zorgen ervoor dat stagiairs wat de arbeidsomstandigheden (met inbegrip van beloning) betreft niet minder gunstig worden behandeld dan vergelijkbare reguliere werknemers in dezelfde vestiging, tenzij een verschillende behandeling om objectieve redenen gerechtvaardigd is, zoals verschillende taken, minder verantwoordelijkheden, arbeidsintensiteit of de omvang van de leer- en opleidingscomponent.

Indien in dezelfde vestiging geen vergelijkbare reguliere werknemer werkzaam is, wordt de vergelijking gemaakt op basis van de geldende collectieve overeenkomst of, bij ontstentenis van een geldende collectieve overeenkomst, overeenkomstig de nationale wetgeving of praktijken.

Hoofdstuk III

Reguliere arbeidsverhoudingen die als stage worden verhuld

Artikel 4

Maatregelen ter bestrijding van reguliere arbeidsverhoudingen die als stage worden verhuld

De lidstaten voorzien in doeltreffende controles en inspecties door de bevoegde autoriteiten voor het opsporen van en het nemen van handhavingsmaatregelen tegen praktijken waarbij een reguliere arbeidsverhouding als stage wordt verhuld, met als gevolg dat lagere niveaus van bescherming, met inbegrip van arbeidsomstandigheden en beloning, worden geboden dan die waarop de betrokken werknemer recht zou hebben op grond van het Unie- of het nationale recht, collectieve overeenkomsten of praktijken.

Artikel 5

Beoordeling van reguliere arbeidsverhoudingen die als stage worden verhuld

1. Om te bepalen of een zogenaamde stage een reguliere arbeidsverhouding vormt, beoordelen de bevoegde autoriteiten alle relevante feitelijke elementen in hun geheel. Bij die beoordeling wordt onder meer rekening gehouden met de volgende indicatieve elementen:
 - a) het ontbreken van een belangrijke leer- of opleidingscomponent in de zogenaamde stage;
 - b) de buitensporig lange duur van de zogenaamde stage of meerdere en/of opeenvolgende zogenaamde stages die door dezelfde persoon bij dezelfde werkgever worden gevolgd;
 - c) gelijkwaardige niveaus van taken, verantwoordelijkheden en arbeidsintensiteit voor zogenaamde stagiairs en reguliere werknemers op vergelijkbare posities bij dezelfde werkgever;
 - d) de vereiste van eerdere werkervaring voor kandidaten voor stages op hetzelfde of een soortgelijk activiteitengebied zonder passende motivering;
 - e) een hoog percentage zogenaamde stages in vergelijking met reguliere arbeidsverhoudingen met dezelfde werkgever;
 - f) een aanzienlijk aantal zogenaamde stagiairs bij dezelfde werkgever die twee of meer stages hebben gevolgd of in een reguliere arbeidsverhouding op hetzelfde of een soortgelijk activiteitengebied hebben gestaan voordat zij de vermeende stage aanvatten.
2. Om de bevoegde autoriteiten in staat te stellen de in lid 1 bedoelde beoordeling uit te voeren, verstrekt de werkgever aan die autoriteiten op verzoek de volgende informatie:
 - a) het aantal stages en reguliere arbeidsverhoudingen;
 - b) de duur van de stages;
 - c) de arbeidsomstandigheden, met inbegrip van beloning, taken en verantwoordelijkheden van zogenaamde stagiairs en van reguliere werknemers in vergelijkbare functies;
 - d) de beschrijvingen van de leer- en opleidingscomponenten van stages;

- e) de vacatures voor stages.
3. Om de in lid 1 bedoelde beoordeling te vergemakkelijken:
- a) stellen de lidstaten een tijdslimiet vast die wijst op een buitensporig lange duur van een stage en van herhaalde, met inbegrip van opeenvolgende, stages bij dezelfde werkgever;
 - b) verplichten de lidstaten de werkgevers om informatie over de verwachte taken, arbeidsomstandigheden, met inbegrip van beloning, sociale bescherming en leer- en opleidingscomponenten op te nemen in de vacatures en advertenties voor stages.

De lidstaten kunnen voorzien in uitzonderingen op de in punt a) bedoelde tijdslimiet in gevallen waarin een langere duur om objectieve redenen gerechtvaardigd is.

Hoofdstuk IV

Handhaving en ondersteunende maatregelen

Artikel 6

Uitvoering en handhaving van het relevante Unierecht

De lidstaten nemen doeltreffende maatregelen om ervoor te zorgen dat al het desbetreffende op werknemers toepasselijke Unierecht volledig wordt uitgevoerd en gehandhaafd ten aanzien van stagiairs. Met name:

- a) zorgen zij ervoor dat informatie over de rechten van stagiairs op duidelijke, volledige en gemakkelijk toegankelijke wijze openbaar wordt gemaakt;
- b) stellen zij richtsnoeren op voor werkgevers van stagiairs met betrekking tot het rechtskader voor stages, met inbegrip van de desbetreffende arbeidswetgeving en aspecten van sociale bescherming;
- c) voorzien zij in doeltreffende controles en inspecties door de bevoegde autoriteiten om de desbetreffende arbeidswetgeving ten aanzien van stagiairs te handhaven;
- d) zorgen zij ervoor dat de bevoegde autoriteiten over de nodige personele, technische en financiële middelen beschikken om doeltreffende controles en inspecties uit te voeren, en bevoegd zijn om doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties op te leggen;
- e) ontwikkelen zij het vermogen van de bevoegde autoriteiten, in het bijzonder door opleidingen en richtsnoeren, om werkgevers die zich niet aan de voorschriften houden, proactief op te sporen en te vervolgen;
- f) zorgen zij, in samenwerking met de bevoegde autoriteiten, voor kanalen voor stagiairs om wanpraktijken en slechte arbeidsomstandigheden te melden, en verstrekken zij informatie over deze kanalen.

Artikel 7
Recht op verhaal

De lidstaten zorgen ervoor dat de stagiairs, ook degenen wier arbeidsverhouding is geëindigd, toegang hebben tot een doeltreffend en onpartijdig systeem van geschillenbeslechting en een recht op verhaal, met inbegrip van een passende vergoeding, indien hun rechten uit hoofde van deze richtlijn of van ander op werknemers toepasselijk Unierecht worden geschonden.

Artikel 8
Procedures namens of ter ondersteuning van stagiairs

De lidstaten zorgen ervoor dat werknemersvertegenwoordigers alle relevante gerechtelijke of administratieve procedures kunnen inleiden om de rechten en plichten uit hoofde van deze richtlijn of van ander op werknemers toepasselijk Unierecht te handhaven. Zij kunnen namens of ter ondersteuning van een of meer stagiairs optreden in geval van schending van een recht of een plicht uit hoofde van deze richtlijn of van ander op werknemers toepasselijk Unierecht, met de toestemming van die stagiair(s).

Artikel 9
Bescherming tegen nadelige behandeling en gevolgen

1. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om stagiairs en hun vertegenwoordigers te beschermen tegen nadelige behandeling door de werkgever of tegen nadelige gevolgen van een bij de werkgever ingediende klacht of van een procedure die is ingeleid om de rechten uit hoofde van deze richtlijn of van ander op werknemers toepasselijk Unierecht te doen naleven.
2. De lidstaten nemen met name de nodige maatregelen om het ontslag of een soortgelijke maatregel en alle voorbereidingen voor een ontslag van stagiairs of een soortgelijke maatregel op grond van de uitoefening van hun rechten uit hoofde van deze richtlijn of van ander op werknemers toepasselijk Unierecht, te verbieden.
3. Stagiairs die van mening zijn dat zij zijn ontslagen, of zijn onderworpen aan maatregelen met een soortgelijk effect, op grond van de uitoefening van hun rechten uit hoofde van deze richtlijn of van ander op werknemers toepasselijk Unierecht, mogen de werkgever verzoeken om naar behoren gemotiveerde redenen te geven voor het ontslag of de soortgelijke maatregelen. De werkgever verstrekt die redenen schriftelijk.
4. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om te waarborgen dat als in lid 3 bedoelde stagiairs voor de rechter of een andere bevoegde instantie of een ander bevoegd orgaan feiten aanvoeren die aannemelijk maken dat er sprake is van dergelijk ontslag of soortgelijke maatregelen, de werkgever moet bewijzen dat hun ontslag of de soortgelijke maatregelen het gevolg waren van andere dan de in lid 2 bedoelde redenen.
5. De lidstaten hoeven lid 4 niet toe te passen in procedures waarin het aan de rechterlijke of andere bevoegde instantie of een ander bevoegd orgaan is om de feiten te onderzoeken.
6. Lid 4 is niet van toepassing op strafrechtelijke procedures, tenzij de lidstaat anders bepaalt.

Artikel 10
Sancties

De lidstaten stellen vast welke sancties gelden voor inbreuken op nationale bepalingen die ter uitvoering van deze richtlijn zijn vastgesteld en op de reeds geldende bepalingen met betrekking tot de onder deze richtlijn vallende rechten. De sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn.

Hoofdstuk V
Slotbepalingen

Artikel 11
Vrijwaring van het beschermingsniveau en gunstiger bepalingen

1. Geen enkele bepaling in deze richtlijn mag worden opgevat als een verlaging van de bescherming van werknemers die wordt geboden door andere instrumenten van het Unie- of nationale recht, collectieve overeenkomsten of praktijken.
2. Deze richtlijn vormt geen rechtvaardiging voor een verlaging van het algemene beschermingsniveau van de werknemers, met inbegrip van de stagiairs, in de lidstaten.
3. Deze richtlijn doet geen afbreuk aan de bevoegdheid van de lidstaten om voor werknemers gunstiger wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen toe te passen of in te voeren, dan wel de toepassing van voor werknemers gunstiger collectieve arbeidsovereenkomsten te bevorderen of toe te staan.

Artikel 12
Omzetting en uitvoering

1. De lidstaten treffen de nodige maatregelen om uiterlijk op [2 years after entry into force] aan deze richtlijn te voldoen. Zij stellen de Commissie daarvan onmiddellijk in kennis.
2. Wanneer lidstaten de in lid 1 bedoelde maatregelen vaststellen, wordt in die bepalingen zelf of bij de officiële bekendmaking ervan naar deze richtlijn verwezen. De regels voor die verwijzing worden vastgesteld door de lidstaten.
3. De lidstaten delen de Commissie de tekst van de bepalingen van intern recht mee die zij op het onder deze richtlijn vallende gebied vaststellen.
4. De lidstaten nemen passende maatregelen in overeenstemming met het nationale recht en de nationale praktijk om de effectieve betrokkenheid van de sociale partners te waarborgen en om de sociale dialoog te bevorderen en te versterken met het oog op de uitvoering van deze richtlijn.
5. De lidstaten kunnen de sociale partners belasten met de uitvoering van deze richtlijn indien de sociale partners daar gezamenlijk om verzoeken en mits de lidstaten alle nodige maatregelen nemen om de in het kader van deze richtlijn beoogde resultaten te allen tijde te kunnen waarborgen.

Artikel 13
Rapportage en evaluatie

1. Uiterlijk op [5 years after the date of transposition] verstrekken de lidstaten de Commissie alle informatie met betrekking tot de uitvoering van deze richtlijn die noodzakelijk is om haar in staat te stellen een verslag op te stellen. Die informatie omvat gegevens over stages, zodat de uitvoering van deze richtlijn naar behoren kan worden gevolgd en geëvalueerd.
2. De Commissie dient het in lid 1 bedoelde verslag in bij het Europees Parlement en de Raad. Voor zover nodig zal het verslag vergezeld gaan van een wetgevingsvoorstel.

Artikel 14
Inwerkingtreding

Deze richtlijn treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Artikel 15
Adressaten

Deze richtlijn is gericht tot de lidstaten.
Gedaan te Brussel,

Voor het Europees Parlement
De voorzitter

Voor de Raad
De voorzitter