

Fiche 10: Richtlijn inzake de Europese ondernemingsraad

1. Algemene gegevens

Voorstel: Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de instelling van een Europese ondernemingsraad of van een procedure in ondernemingen of concerns met een communautaire dimensie ter informatie en raadpleging van de werknemers (Herschikking)¹

Datum Commissiedocument: 2 juli 2008

Nr. Commissiedocument: COM(2008) 419 def/2

Prelex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=197188

Nr. impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board: SEC(2008) 2154, SEC(2008) 2155, SEC(2008) 2166, SEC(2008) 2167

Behandelingstraject Raad: Raadswerkgroep sociale aangelegenheden; besluit bij Raad WSBVC.

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Rechtsbasis, stemwijze Raad, rol Europees Parlement en comitologie:

- a) *Rechtsbasis:* artikel 137 EG-verdrag
- b) *Stemwijze Raad en rol Europees Parlement:* gekwalificeerde meerderheid, medebeslissing.
- c) *Comitologie:* n.v.t.

2. Samenvatting BNC-fiche

- *Korte inhoud voorstel*

De Europese Commissie presenteerde op 2 en 3 juli jl. een omvangrijk sociaal pakket, inclusief richtlijnvoorstellen en mededelingen met name op het gebied van sociale zaken en gezondheidszorg. Deze richtlijn maakt hier onderdeel van uit.

Bij de toepassing van de Europese Ondernemingsraad-richtlijn (EOR) uit 1994 zijn enkele praktijkproblemen geconstateerd (de EOR wordt niet altijd betrokken, er is maar in 36% van de gevallen gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot oprichting van een EOR, rechtsonzekerheid op enkele punten, uiteenlopende definities in verschillende richtlijnen). Naar aanleiding van deze problemen heeft de Europese Commissie een voorstel tot wijziging van deze richtlijn gepresenteerd. De pogingen tot nu toe om langs andere weg, via informatie-uitwisseling en *best practices*, verbetering in de situatie aan te brengen zijn niet voldoende gebleken. Het is niet gelukt om via de Europese sociale partners tot een oplossing van de praktijkproblemen te komen. De Commissie beoogt met haar voorstel voor aanpassing van de richtlijn in combinatie met niet-regelgevende maatregelen de effectiviteit van de EOR te vergroten, het aandeel ondernemingen met een EOR te verhogen, meer rechtszekerheid te scheppen over onderwerpen waar de afgelopen jaren juridische procedures over gevoerd zijn en de bestaande richtlijnen inzake informatieverstrekking aan en raadpleging van werknemers beter op elkaar af te stemmen.

- *Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

Bevoegdheidsvaststelling: positief

Subsidiariteit: positief

Proportionaliteit: positief

- *Risico's / implicaties/ kansen*

¹ Een groep van ondernemingen (concern) wordt verplicht een Europese ondernemingsraad of een procedure ter informatie en raadpleging van werknemers in te stellen wanneer er ten minste 1000 werknemers in de lidstaten werkzaam zijn, er in ten minste twee verschillende lidstaten ondernemingen gevestigd zijn die deel uitmaken van het concern, en er in ten minste twee lidstaten elk minimaal 150 werknemers werkzaam zijn.

Volgens de Commissie zullen enkele maatregelen enige extra kosten met zich meebrengen voor het bedrijfsleven. Sommige maatregelen zullen echter tot besparingen leiden. Het lijkt de Commissie onwaarschijnlijk dat er aanzienlijke extra kosten zullen zijn voor ondernemingen die reeds aan de eisen en doelstellingen van de bestaande richtlijn voldoen.

- *Nederlandse positie en eventuele acties*

Nederland steunt de doelstellingen waardoor de effectiviteit van EOR's wordt vergroot. Het voorstel van de Commissie kan hieraan bijdragen.

3. Samenvatting voorstel

De Europese Commissie presenteerde op 2 en 3 juli jl. een omvangrijk sociaal pakket, inclusief richtlijnvoorstellen en mededelingen met name op het gebied van sociale zaken en gezondheidszorg. Deze richtlijn maakt hier onderdeel van uit.

- *Inhoud voorstel*

Het voorstel tot wijziging van de EOR-richtlijn bevat o.a. de volgende maatregelen:

- er wordt een definitie van 'informatie' geïntroduceerd en de definitie van 'raadpleging' wordt verduidelijkt. Hierdoor worden de definities in lijn gebracht met die uit de overige medezeggenschapsrichtlijnen²;
- beperking van de bevoegdheden van de EOR tot transnationale kwesties en een definiëring van wat hieronder wordt verstaan;
- een koppeling, bij voorkeur door een overeenkomst binnen de onderneming, van het nationale en transnationale niveau van informatieverstrekking aan en raadpleging van werknemers zodat deze niveaus beter op elkaar worden afgestemd;
- erkenning van de rol van de vakbonden, met name als mogelijke deskundigen die de werknemersvertegenwoordigers kunnen bijstaan;
- introductie van een recht op scholing met behoud van salaris (in de praktijk bieden bedrijven vaak al training voor EOR-leden aan);
- aanpassing van de subsidiaire voorschriften (die van toepassing zijn wanneer er geen overeenkomst wordt bereikt). O.a. introductie van het recht van de EOR op een met redenen omkleed antwoord op zijn eventuele adviezen en verduidelijking van de omstandigheden waaronder de EOR moet worden geïnformeerd en geraadpleegd. Nieuw is dat de EOR moet worden geïnformeerd bij beslissingen die aanzienlijke gevolgen hebben voor de belangen van werknemers;
- invoering van een bepaling betreffende de aanpassing van de overeenkomst over de EOR in het geval van ingrijpende wijzigingen in de bedrijfsstructuur.

- *Impact assessment Commissie*

Achtergrond. De Europese Commissie heeft drie praktijkproblemen geconstateerd bij de toepassing van de huidige richtlijn voor Europese ondernemingsraden (Richtlijn 94/45/EG):

- het recht op transnationale informatieverstrekking en raadpleging is niet altijd effectief gewaarborgd. Met name worden de bestaande EOR's in ruim de helft van de ondernemingen niet naar behoren geïnformeerd en geraadpleegd, en is het aantal ondernemingen met een EOR nog steeds vrij laag;
- op sommige punten is er rechtsonzekerheid die tot tekortkomingen bij de toepassing van de richtlijn leidt en kosten en vertraging met zich brengt, met name bij fusies en overnames en wat de koppeling tussen informatieverstrekking en raadpleging op nationaal en op Europees niveau betreft;
- de definities van informatie en raadpleging van de verschillende Europese medezeggenschapsrichtlijnen lopen uiteen.

² 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; Richtlijn 2001/86/EG van de Raad van 8 oktober 2001 tot aanvulling van het statuut van de Europese vennootschap met betrekking tot de rol van de werknemers; Richtlijn 2003/72/EG van de Raad van 22 juli 2003 tot aanvulling van het statuut van de Europese coöperatieve vennootschap met betrekking tot de rol van de werknemers.

Tot nu toe zijn pogingen gedaan om via informatie-uitwisseling en het opstellen en propageren van best practices verbetering in de situatie aan te brengen. Dit is niet voldoende gebleken.

De Commissie is van mening dat door de hierboven beschreven praktijkproblemen, de rol die EOR's zouden kunnen spelen in het anticiperen op en duurzaam omgaan met veranderingen grotendeels onbenut blijft. Zonder nieuwe maatregelen van de EU zullen deze problemen volgens de Commissie in een context van verdergaande internationalisering toenemen. Maatregelen zullen volgens de Commissie ook nodig zijn om de voltooiing van de interne markt, duurzaam concurrentievermogen en sociale samenhang te ondersteunen. De Commissie geeft verder aan dat onderhandelingen tussen Europese sociale partners over een aanpassing van de EOR-richtlijn te prefereren waren geweest, gezien het draagvlak dat dan was ontstaan. Aangezien de sociale partners echter niet tot overeenstemming konden komen over het aangaan van onderhandelingen, is de Commissie zelf tot actie overgegaan.

Overwogen opties voor aanpak

De Commissie onderscheidt drie opties om de problemen aan te pakken:

1. Geen EU-actie ondernemen. De bestaande problemen worden dan echter niet opgelost. De effectiviteit van EOR's wordt niet verbeterd en rechtsonzekerheid blijft bestaan.
2. Niet-regelgevende maatregelen, bestaande uit het bevorderen van *best practices* eventueel gevolgd door een voorstel voor het optrekken van de bestaande financiële steun voor bevorderingsacties en een aanbeveling over het oprichten en functioneren van EOR's. Deze maatregelen kunnen EOR's beter helpen functioneren, zonder extra kosten voor het bedrijfsleven. Zij kunnen echter slechts in beperkte mate bijdragen tot een verbetering van de rechtszekerheid en de samenhang van bestaande Europese richtlijnen inzake informatie en raadpleging. Daarom zijn ook wetgevingsmaatregelen nodig (optie 3).
3. Herziening van de bestaande wetgeving: wijziging van de huidige EOR-richtlijn uit 1994. Van elke suboptie heeft de Commissie de kosten en baten afgewogen en is een evenwicht tussen de belangen van de verschillende stakeholders nagestreefd.

De Commissie heeft gekozen voor een combinatie van een herziening van de bestaande wetgeving en voorlichting en bevordering van *best practices*. Volgens de Commissie zal dit de kwaliteit van de dialoog binnen ondernemingen helpen verbeteren en alle partijen beter in staat stellen te anticiperen op en om te gaan met veranderingen. De Commissie verwacht dat het voorstel enige extra directe kosten met zich brengt. Het lijkt de Commissie echter onwaarschijnlijk dat deze optie aanzienlijke extra kosten met zich zal brengen voor ondernemingen die reeds aan de eisen en doelstellingen van de bestaande richtlijn voldoen.

Doelstelling wijzigingsvoorstel

Hoofddoelstelling van het voorstel is EOR's in staat te stellen om ten volle hun rol te spelen in het anticiperen op en het omgaan met veranderingen en een echte transnationale sociale dialoog te ontwikkelen. Samen met niet-regelgevende maatregelen beoogt het voorstel:

- de effectiviteit van het recht van de werknemers op transnationale informatie en raadpleging te waarborgen;
- het aandeel ondernemingen met een EOR te verhogen;
- rechtszekerheid scheppen over het oprichten en functioneren van EOR's;
- de richtlijnen inzake informatieverstrekking aan en raadpleging van de werknemers beter op elkaar af te stemmen.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid:

De Commissie baseert de bevoegdheid van de EU op artikel 137 lid 1 sub e van het EG-verdrag: het optreden van de lidstaten wordt door de Gemeenschap ondersteund en aangevuld op het gebied van de informatie en de raadpleging van de werknemers. Deze keuze wordt gesteund.

b) Functionele toets:

- *Subsidiariteit*: positief
- *Proportionaliteit*: positief

Onderbouwing: Ten aanzien van de subsidiariteit steunt Nederland het standpunt van de Commissie dat de doelstellingen niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt, aangezien het gaat om een wijziging van een geldende richtlijn die transnationale bepalingen bevat. De geconstateerde praktijkproblemen met de huidige richtlijn kunnen het meest effectief worden aangepakt op Europees niveau.

Wat betreft de proportionaliteit geldt dat het voorstel de lidstaten vrij laat om de bepalingen aan te passen aan de nationale arbeidsverhoudingen en rechtsstelsels, met name wat betreft de aanwijzing of verkiezing van werknemersvertegenwoordigers, de bescherming van de werknemersvertegenwoordigers en de vaststelling van passende sancties. Nederland is net als de Commissie van mening dat de richtlijn veel flexibiliteit biedt om het functioneren, de concrete procedures en de bevoegdheden van de EOR aan te passen aan de specifieke omstandigheden. Er wordt immers voorrang gegeven aan onderhandelingen op ondernemingsniveau, zonder minimumvoorschriften. In het voorstel wordt de flexibiliteit behouden, maar wordt verduidelijkt in welk kader deze van toepassing is.

c) Nederlands oordeel:

Nederland onderschrijft dat ten aanzien van de subsidiariteit geldt dat een Europees optreden het meest voor de hand ligt. Door een aanpassing van de huidige EOR-richtlijn kan tegemoet worden gekomen aan de geconstateerde praktijkproblemen en de doelstellingen van het voorstel (o.a. het bevorderen van samenhang tussen communautaire regelingen en het scheppen van meer rechtszekerheid). Bovendien geeft de Commissie in het uitgevoerde impact assessment aan dat de geconstateerde problemen niet het gevolg zijn van een slechte implementatie van de Richtlijn uit 1994 door de lidstaten. Nationale wetgeving is dus niet de beste manier om de problemen te adresseren.

Ten aanzien van de proportionaliteit is Nederland van mening dat niet-regelgevende maatregelen slechts ten dele bijdragen aan de oplossing van de geconstateerde problemen. Voornamelijk gezien de problemen met de samenhang tussen de verschillende richtlijnen betreffende informatie en raadpleging en de rechtszekerheid zijn regelgevende maatregelen (wijziging van de Richtlijn) gewenst.

5. Implicaties financieel

a) Consequenties EG-begroting

Geen.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

De grotere rechtszekerheid die wordt geschapen ten aanzien van de bevoegdheidsverdeling tussen EOR en nationale medezeggenschapsorganen, kan leiden tot een ontlasting van de rechterlijke macht. De bepaling dat een EOR 'tijdig' betrokken moet worden zou echter wel kunnen leiden tot juridische procedures. Indien het voorstel budgettaire gevolgen heeft, zullen deze worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Een aantal van de voorgestelde maatregelen zal volgens de Commissie enige extra kosten voor het bedrijfsleven met zich meebrengen:

- extra kosten voor bedrijven die nog geen training van EOR-leden aanbieden (gemiddeld €43.800,- per jaar). Dit voorstel is echter onomstreden (ook werkgeversorganisaties zien de toegevoegde waarde van een beter functionerende EOR);
- beperkte kosten naar aanleiding van de bepaling dat EOR-leden moeten rapporteren aan de werknemers (mogelijke noodzaak voor EOR-leden om hiervoor reiskosten te maken);
- beperkte kosten naar aanleiding van de uitbreiding van de subsidiaire bepalingen die als benchmark dienen voor af te sluiten EOR-overeenkomsten.

Andere maatregelen zullen volgens de Commissie echter kostenbesparend werken:

- minder kosten voor juridische bijstand door verhoogde rechtszekerheid;
- minder kosten voor de oprichting van de zogenoemde 'bijzondere onderhandelingsgroep' (die met de werkgever onderhandelt over de instelling van een EOR) door invoering van de bepaling dat een lidstaat waar minder dan 50 werknemers werkzaam zijn, hierin niet direct wordt vertegenwoordigd;

- minder sociale onrust bij fusies en overnames door een effectiever informatie- en consultatieproces;
- door erkenning van de rol van vakbonden bij het instellen van een EOR is het inhuren van dure expertise minder nodig.

Concluderend lijkt het de Commissie onwaarschijnlijk dat het voorstel aanzienlijke extra kosten met zich zal brengen voor ondernemingen die reeds aan de eisen en doelstellingen van de bestaande richtlijn voldoen.

d) Administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden

Geen.

e) Administratieve lasten voor bedrijfsleven en burger

De Commissie heeft twee extra subopties overwogen: het verlagen van de drempel voor de oprichting van een EOR (huidige drempel is 1000 werknemers, eventuele verlaging naar 500 werknemers) en het registreren van alle afgesloten EOR-overeenkomsten. Deze subopties waren echter minder kostenefficiënt en zijn daarom verworpen. Met het behoud van de drempel van 1000 werknemers wordt voorkomen dat zodanige administratieve, financiële en juridische verplichtingen worden opgelegd dat de oprichting en ontwikkeling van kleine en middelgrote ondernemingen daardoor zou worden belemmerd. Het opzetten van een centraal registratiesysteem heeft weinig toegevoegde waarde; hetzelfde doel (monitoren van EOR's) kan worden bereikt door werkgevers- en werknemersorganisaties op de hoogte te stellen van de start van de onderhandelingen. Deze organisaties kunnen dan hun eigen registratiesysteem opstellen of uitbreiden en op deze manier hun kennis over EOR-overeenkomsten verbeteren.

Ten aanzien van het nationale programma administratieve lasten in het bijzonder is er sprake van een netto reductiedoelstelling van 25% (saldo van simplificatie en voorgenomen regelgeving). Dit betekent dat onvoorziene stijgingen van de administratieve lasten (voortvloeiend uit zowel nationale als Europese wet- en regelgeving) dienen te worden gecompenseerd door het beleidsverantwoordelijke departement, conform de interdepartementale hoofdafspraken voor compensatie van administratieve lasten-tegenvallers. Om te komen tot een merkbare vermindering van de administratieve lasten voor *bedrijven*, dienen compensaties zoveel mogelijk te geschieden binnen het domein waarin de tegenvaller plaatsvindt (bijlage 7 Miljoenennota).

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid

Het voorstel tot herziening van de EOR-richtlijn zal leiden tot een aanpassing van de Wet op de Europese ondernemingsraden. Nieuw in het voorstel is een verplichting voor lidstaten om te bepalen dat op bepaalde terreinen het proces van informatieverstrekking aan en raadpleging van de Europese ondernemingsraad en de nationale organen gelijktijdig wordt ingeleid, indien hierover niets in de overeenkomst is geregeld.

b) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen en kaderbesluiten), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

Een termijn voor de implementatie van de herziene richtlijn is nog niet vastgesteld.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Vijf jaar na de uiterste datum voor omzetting van de gewijzigde bepalingen van de richtlijn in nationale wetgeving, zal de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité verslag uitbrengen over de toepassing van deze richtlijn, zo nodig vergezeld van passende voorstellen.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

Ten opzichte van de huidige richtlijn is niet gewijzigd dat de onderhandelingsvrijheid van partijen voorop staat. Werkgever- en werknemersvertegenwoordigers onderhandelen over de rol en bevoegdheden van de Europese ondernemingsraad. Zij zullen dan ook in de overeenkomst uitvoering moeten geven aan de bepalingen in de gewijzigde richtlijn.

b) Handhaafbaarheid

De handhaving van de bepalingen in de richtlijn kan door partijen worden afgedwongen bij de rechter.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.

9. Nederlandse positie (belangen en eerste algemene standpunt)

Nederland steunt het voorstel van de Commissie. De voorgestelde veranderingen hebben een positieve invloed op de effectiviteit van de EOR. Het voorstel sluit goed aan op geconstateerde onduidelijkheden in de huidige richtlijn en op de in de praktijk gebleken knelpunten. Door de samenvoeging van de drie bestaande EOR-richtlijnen (EOR-richtlijn, de uitbreiding hiervan naar het VK en de aanpassing hiervan wegens de toetreding van Bulgarije en Roemenië) wordt de regelgeving vereenvoudigd. Bovendien wordt met het voorstel beter aangesloten bij de overige bestaande Europese medezeggenschapsrichtlijnen. Door de introductie van een definitie van 'informatie' en een verduidelijking van de definitie van 'raadpleging', met name door koppeling in de subsidiaire voorschriften aan zaken als fusies en overnames, wordt de positie van de EOR versterkt. Dit acht het kabinet nuttig. Het kabinet steunt de Commissie wat betreft het opnemen in de richtlijn dat de betrokkenheid van de EOR een nuttige werking moet hebben en een doeltreffende besluitvorming mogelijk moet maken. Dit acht het kabinet vooral van belang om te voorkomen dat besluitvorming in de onderneming onnodig wordt vertraagd en ervoor te zorgen dat de lasten voor een onderneming redelijk blijven.