

Vergaderjaar 2023–2024

36 524

Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad wat betreft de instelling en werking van Europese ondernemingsraden en de doeltreffende handhaving van transnationale informatie- en raadplegingsrechten

A

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 maart 2024

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 5 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche 1: Herziening verordening screening buitenlandse directe investeringen

Fiche 2: Raadsaanbeveling verbeteren onderzoeksveiligheid

Fiche 3: Verordening supercomputerinitiatief kunstmatige intelligentie

Fiche 4: Mededeling stimuleren van startups en innovatie in betrouwbare AI

Fiche 5: Herziening Richtlijn Europese Ondernemingsraden

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H.G.J. Bruins Slot

Fiche 5: Herziening Richtlijn Europese Ondernemingsraden

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2009/38/EG wat betreft de instelling en werking van Europese ondernemingsraden en de doeltreffende handhaving van transnationale informatie- en raadplegingsrechten
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
24 januari 2024
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2024) 14 final
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM:2024:14:FIN>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
SWD(2024) 10 final
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken (WSBVC)
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- h) *Rechtsbasis*
Art. 153 (1) (e) jo. art. 153 (2) (b) VWEU
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Op 24 januari 2024 presenteerde de Europese Commissie (hierna: Commissie) een voorstel voor een wijziging van de richtlijn inzake de instelling van een Europese ondernemingsraad (EOR)¹. Voor de introductie van de eerste EOR-richtlijn was medezeggenschap in Europa op nationaal niveau georganiseerd. Door de komst van multinationale ondernemingen bleken bestaande medezeggenschapsstructuren op nationale grenzen te stuiten. De invloed van werknemersvertegenwoordigers was beperkt tot de eigen lidstaat, terwijl besluitvorming in multinationale ondernemingen ook grensoverschrijdend plaatsvond. Om deze reden ontstond de behoefte aan informatie en raadpleging van werknemers over de grenzen heen. In 1994 werd dit recht verankerd in de Richtlijn inzake de Europese Ondernemingsraad, welke in 2009 werd herschikt. Met dit voorstel beoogt de Commissie de tekortkomingen van de huidige richtlijn weg te nemen en de effectiviteit van grensoverschrijdende informatie aan en raadpleging van werknemers te versterken.

Het voorstel streeft een vijftal tekortkomingen aan te pakken. Allereerst is de huidige richtlijn niet van toepassing op ongeveer 350 ondernemingen vanwege uitzonderingen op het toepassingsgebied. Deze ondernemingen hebben een vrijwillige EOR opgericht vóór de inwerkingtreding van de richtlijn in 1996 en vallen daarom niet onder de toepassing van de richtlijn. De Commissie wil deze uitzonderingsposities opheffen, zodat ongerechtvaardigde verschillen in de informatie- en raadplegingsrechten van werknemers op transnationaal niveau gelijk worden getrokken.

¹ Richtlijn 2000/38/EC

Ondernemingen die op grond van de herziene Richtlijn hun bestaande EOR-overeenkomst moeten aanpassen krijgen hiervoor twee jaar de tijd (na inwerkingtreding van de nationale implementatie).

Op de tweede plaats merkt de Commissie op dat de huidige oprichtings-procedure niet per definitie leidt tot een evenwichtige man-vrouwverhouding. Het voorstel breidt het bestaande vereiste voor het streven naar een evenwichtige man-vrouwverhouding in de EOR ook uit naar de Bijzondere Onderhandelingsgroep (hierna: BOG). In de BOG hebben de werknemersvertegenwoordigers zitting die met het hoofdbestuur van de onderneming of het concern onderhandelen over de oprichting van een EOR. Voor de EOR en het beperkt comité, het dagelijks bestuur van de EOR, wordt daarnaast in de voorgestelde tekst een streefcijfer geïntroduceerd, waarbij tenminste 40% van de zetels naar mannen en 40% naar vrouwen dient te gaan.

Ten derde stelt de Commissie vast dat er onduidelijkheid bestaat over de bekostiging van de BOG en de EOR. De Commissie wenst in de richtlijn te regelen dat de kosten voor de onderhandeling en, indien nodig, de kosten voor het voeren van een rechtsgeding voor rekening van het hoofdbestuur komen. Om onzekerheid over bekostiging van de EOR weg te nemen, legt de Commissie een verplichting op om afspraken over kosten voor deskundigen, juridische ondersteuning en opleiding in de EOR-overeenkomst vast te leggen. Ook moet in de EOR-overeenkomst de vorm van de vergadering worden vastgelegd. Virtueel vergaderen is hierbij mogelijk.

Ten vierde wil de Commissie de informatie aan en raadpleging van de EOR verbeteren, zodat er een tijdige en betekenisvolle dialoog tussen de EOR en het hoofdbestuur ontstaat. De Commissie wil dit verwezenlijken door de richtlijn op een aantal punten te wijzigen, waaronder het aanscherpen van de definitie «grensoverschrijdend». Nu worden kwesties die werknemers in tenminste twee lidstaten betreffen als transnationaal gedefinieerd. Het voorstel voegt hier aan toe dat het ook kwesties omvat die werknemers in één lidstaat betreffen, en waarvan redelijk verwacht kan worden dat ze gevolgen hebben voor werknemers in een andere lidstaat. Daarnaast krijgen de normstellingen uit de definities van informatie en raadpleging een eigen artikel. Aan het artikel over raadpleging wordt een nieuw vereiste toegevoegd: de werknemersvertegenwoordigers dienen in de gelegenheid worden gesteld om een advies uit te brengen en het hoofdbestuur dient een gemotiveerd antwoord te geven voordat een definitief besluit wordt genomen. Daarnaast kan onthouden van informatie of het opwerpen van vertrouwelijkheid alleen nog maar gemotiveerd worden opgelegd. Verder wordt de verbinding tussen informatie en raadpleging op Europees niveau en in de lidstaten versterkt. EOR-leden dienen onder de huidige richtlijn na overleg met het hoofdbestuur informatie te delen met de werknemersvertegenwoordigers in de vestigingen (of, bij afwezigheid daarvan, met de werknemers). Dit wordt uitgebreid met een informatieverplichting vóór het overleg met het hoofdbestuur.

Ten vijfde stelt de Commissie dat rechthebbenden op grond van de huidige richtlijn niet altijd effectieve rechtsmiddelen en toegang tot de rechter hebben om hun rechten af te dwingen. Bovendien zijn er onvoldoende doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties voor niet-naleving van informatie- en raadplegingsvereisten. De verplichting voor lidstaten om in deze sancties te voorzien, is verplaatst van rechts-overweging 36 naar artikel 11 van de richtlijn, waardoor er meer gewicht aan wordt verleend. De Commissie stelt voor om boetes op te leggen aan ondernemingen indien zij de EOR niet of onvolkomen informeren of

raadplegen. Zij draagt criteria aan om de hoogte van boetes te bepalen, waaronder de omvang en de financiële situatie van de te bestraffen onderneming of concern. Verder beoogt de Commissie te verduidelijken welke rechtsmiddelen aangewend kunnen worden bij het onthouden van informatie. Ook wenst de Commissie dat buitengerechtelijke schikkingsprocedures krachtens nationaal recht de toegang tot de rechter onverlet te laten. Lidstaten dienen de Commissie te informeren van de wijze waarop rechthebbenden gerechtelijke procedures kunnen aanspannen.

Ook doet de Commissie een aantal voorstellen om de subsidiaire bepalingen aan te vullen. Deze bepalingen omvatten regels voor het functioneren van een EOR en treden in hun geheel in werking als het hoofdbestuur weigert binnen de daarvoor gestelde termijn een BOG in te stellen, als beide partijen daarvoor kiezen of als er binnen de gestelde onderhandelingstermijn geen EOR-overeenkomst tot stand komt. De subsidiaire bepalingen worden door veel BOG's en EOR's gebruikt als referentiekader bij de onderhandelingen. In het voorstel gaat de EOR van één naar twee reguliere vergaderingen per jaar en mogen deskundigen die de EOR bijstaan ook vakbondsvertegenwoordigers zijn, en mogen deze, indien de EOR dit wenst, toegang krijgen tot vergaderingen van de EOR en het beperkt comité. Het hoofdbestuur draagt de operationele kosten voor de EOR en de redelijke kosten voor een rechtsgeding indien zij vooraf op de hoogte zijn gesteld van deze kosten. Verder wordt verduidelijkt dat informeren en raadpleging in principe plaatsvindt via plenair overleg, en slechts als de urgentie dit vereist, via buitengewone vergaderingen. Op deze buitengewone vergaderingen krijgen EOR-leden uit landen die mogelijk rechtstreeks betrokken zijn bij het onderwerp van een dergelijke vergadering, het recht om hierbij aanwezig te zijn. Verder dient het hoofdbestuur informatie tijdig aan de EOR te verstrekken.

b) Impact assessment Commissie

Het voorstel, dat vergezeld gaat van een effectbeoordeling, heeft een positief advies gekregen van de Raad voor regelgevingstoetsing. Daarbij zijn ook alternatieve maatregelen overwogen in de beoordeling, maar de voorkeur gaat uit naar de gepresenteerde beleidsoptie vanwege de effectiviteit, efficiëntie, samenhang en evenredigheid ervan.

De voorgestelde herziening van de huidige richtlijn, die na deze kwantitatieve en kwalitatieve analyse de voorkeur geniet, zal naar verwachting ten goede komen aan meer dan 11 miljoen werknemers in de EU. Door duidelijkheid te verschaffen over de wettelijke voorschriften zal het risico op geschillen worden verkleind en zal het genderevenwicht in EOR's verbeteren. Daarnaast krijgen door het afschaffen van de uitzonderingen ongeveer 5,4 miljoen werknemers die voorheen van de richtlijn waren uitgesloten het recht om de oprichting van een EOR aan te vragen om zo te kunnen profiteren van de wettelijke rechten onder de richtlijn.

Hoewel er kosten voor onderhandelingen over nieuwe EOR-overeenkomsten worden verwacht, zullen de financiële gevolgen naar verwachting verwaarloosbaar zijn in vergelijking met de omzet van de ondernemingen en concerns waar de richtlijn op toeziet. Bovendien zullen ondernemingen en concerns met al een bestaande EOR-overeenkomst de aanpassingen kunnen meenemen in hun reguliere periodieke onderhandelingen. Ook kunnen er in het voorstel hogere boetes worden opgelegd in geval van het niet-nakomen van verplichtingen, voortvloeiende uit de richtlijn. Verwacht wordt echter dat het aantal EOR-geschillen laag blijft.

Een betere effectiviteit en kwaliteit van de grensoverschrijdende sociale dialoog zou tot beter geïnformeerde strategische beslissingen en een verhoogd wederzijds vertrouwen tussen hoofdbestuur en werknemers kunnen leiden, hetgeen positieve gevolgen kan hebben voor de concurrentiepositie van de onderneming.

De sociale en financiële gevolgen zullen voornamelijk van invloed zijn op sectoren als metaal, diensten, chemie, bouw, levensmiddelen, landbouw en toerisme. Hoewel de meeste EOR's zijn ingesteld in 7 landen, waaronder Nederland, heeft de beoogde herziening gevolgen voor werknemers in alle lidstaten waar ondernemingen met EOR's actief zijn. Er wordt niet verwacht dat het initiatief gevolgen zal hebben voor consumenten, kleine en middelgrote ondernemingen of het milieu.

De Europese sociale partners zijn in twee rondes geconsulteerd. Hierbij hebben vakbonden aangegeven behoefte te hebben aan een juridisch bindende herziening van de Richtlijn. Werkgeversverbanden zijn in het algemeen tegen een herziening. Als reactie op het eerdere voorstel van het Europees Parlement heeft Business Europe het standpunt ingenomen dat bij herzieningen prioriteit moeten worden gegeven aan het waarborgen van de besluitvormingsprerogatieven van het hoofdbestuur. Bovendien mogen wijzigingen niet automatisch van toepassing zijn op bestaande overeenkomsten en is Business Europe tegen het opheffen van uitzonderingsposities. Daarnaast zou het volgens Business Europe aan de lidstaten moeten zijn om te zorgen voor doeltreffende, afschrikkende en evenredige sancties in lijn met nationale wetgeving en gewoontes, en niet aan de Richtlijn om daaraan invulling te geven. Vakbonden geven in het algemeen aan dat een herziening van de Richtlijn nodig is. Zij onderstrepen de noodzaak voor sterkere bindende regels voor informatie en raadpleging en het begrip «grensoverschrijdend». Ook willen ze ongelijke rechten voor werknemers beëindigen door het stoppen van de uitzonderingsposities. Hiernaast bepleiten ze een betere toegang tot het recht en een boeteregime waarbij boetes tot 4% van de wereldwijde jaaromzet van de onderneming kunnen worden opgelegd.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

De dialoog tussen werkgevers en werknemers in de ondernemingsraad is een groot goed.² Medezeggenschap is daarom in de Nederlandse Grondwet verankerd.³ De ondernemingsraad vormt de basis van het overleg tussen werkgever en werknemer op ondernemingsniveau en is voor beide van toegevoegde waarde.⁴ Nederland kent een solide stelsel van medezeggenschapswetgeving waarin de Wet op de Ondernemingsraden (WOR) de kern vormt. De Europese ondernemingsraad is onderdeel van het stelsel van medezeggenschap en is neergelegd in de Wet op de Europese Ondernemingsraden (WEOR).

De ondernemingsraad speelt in toenemende mate een rol in de omgang met maatschappelijke veranderingen op de werkvloer. Het kabinet kondigde daarom in de Kamerbrief van 21 december 2023 maatregelen aan om de naleving van de WOR te verbeteren en de medezeggenschap inhoudelijk verder vooruit te brengen, bijvoorbeeld door het actualiseren en toekomstbestendig maken van de WOR.⁵ Ook noemt het kabinet in

² Kamerstukken II, vergaderjaar 2023–2024, 29 818, nr. 47.

³ Artikel 19, lid 2, Grondwet.

⁴ Kamerstukken II, vergaderjaar 2023–2024, 29 818, nr. 47.

⁵ Ibid.

deze brief de EOR en kondigt het een onderzoek aan naar het functioneren van de EOR in Nederland. Dit onderzoek wordt nu aanbesteed. De uitkomsten van dit onderzoek kunnen, afhankelijk van de snelheid van het proces, bij de totstandkoming van de herziening van de richtlijn worden meegenomen, en later bij een eventuele implementatie in Nederland. Een voorlopige schatting is dat er ongeveer 60 EOR's in Nederland zijn ingesteld en dat er in Nederland rond de 800 EOR-leden zijn (van Nederlandse en niet-Nederlandse EOR's). Naar inschatting zijn er hoogstens tien Nederlandse ondernemingen die nu onder de uitzonderingen vallen.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet onderschrijft de doelstelling en analyse van het voorstel voor een herziening van de richtlijn. Alleen met medebetrokkenheid van werknemers en werkgevers kunnen de veranderingen in de wereld van het werk in goede banen geleid worden. Bovendien: hoe meer de werkgever met werknemers kan oplossen, hoe meer maatwerk er mogelijk is. In de voorstellen van de Commissie onderschrijft het kabinet dan ook een inspanning om de sociale dialoog in ondernemingen en concerns te versterken.

Momenteel ondergaat de arbeidsmarkt fundamentele veranderingen, aangedreven door maatschappelijke trends zoals vergrijzing en de opkomst van kunstmatige intelligentie. Deze ontwikkelingen hebben een aanzienlijke impact op banen en reiken verder dan nationale grenzen. Het kabinet streeft ernaar om bij het vormgeven van de herziening rekening te houden met deze bredere context zodat het voorstel voldoende toekomstbestendig is. In de lijst met onderwerpen voor informatie en raadpleging in de subsidiaire bepalingen dient dit ook naar voren te komen.

Het kabinet ondersteunt de voorstellen om na dertig jaar een einde te maken aan de uitzonderingsposities op het toepassingsgebied van de EOR en zo verschillen tussen de rechten van werknemers op te heffen. Als alle EOR's onder dezelfde regels zijn ingesteld, wordt het stelsel bovendien minder complex en is er een gelijk speelveld voor alle communautaire ondernemingen en concerns.

Het kabinet steunt ook de voorstellen om onduidelijkheid over de bekostiging van de BOG en de EOR weg te nemen. Dit geldt ook voor de voorstellen van de subsidiaire bepalingen en de aanscherping van één van de voorwaarden waarop de subsidiaire bepalingen in werking treden. Naar verwachting vergroten de maatregelen de effectiviteit bij het instellen en het functioneren van een EOR. Duidelijke regels over de bekostiging sluiten aan bij de medezeggenschap zoals dat nationaal in de WOR is geregeld. Met betrekking tot de mogelijkheid om bijeenkomsten tussen de EOR en het hoofdbestuur virtueel te laten plaatsvinden, is het kabinet van mening dat werknemersvertegenwoordigers en het hoofdbestuur in de gelegenheid moeten worden gesteld om elkaar ten minste een keer per jaar fysiek te ontmoeten. Voor een daadwerkelijk effectieve medezeggenschap is het van belang dat werknemers uit verschillende landen elkaar fysiek kunnen ontmoeten om zo de verschillen in cultuur, taal en medezeggenschapstraditie te overbruggen. Daarnaast is het kabinet voornemens om de WOR op dit punt te actualiseren. Het kabinet zal zich ervoor inspannen om dit in de richtlijn op te laten nemen.

Het kabinet vindt gelijkwaardige kansen belangrijk en ondersteunt het streven van de Commissie om de man-vrouwverhouding in de BOG in evenwicht te brengen, evenals het streefcijfer voor het beperkt comité. Het kabinet voorziet echter een praktisch probleem bij het voorgestelde streefcijfer van ten minste 40% vrouwen en 40% mannen voor de EOR. De

EOR bestaat uit gekozen of aangewezen werknemers van de onderneming uit de betrokken lidstaten. Het kiezen of aanwijzen geschiedt door de werknemersvertegenwoordigers in de lidstaat of, als deze er niet zijn, door de werknemers. Iedere lidstaat levert vaak één, en soms meerdere EOR-leden. De uiteindelijke man-vrouwverhouding in de EOR is daarom niet centraal te sturen. De EOR en het hoofdbestuur zouden zich daarom te gemakkelijk kunnen beroepen op «in zo ver mogelijk» uit de voorgestelde bepaling. Hiermee heeft een streefcijfer geen nuttig effect. In het beperkt comité – dat door de leden van de EOR wordt gekozen – is het wél mogelijk om met een streefcijfer de samenstelling te sturen. Voor de EOR acht het kabinet een formulering met een inspanningsverplichting effectiever. Het denkt hierbij aan een aantoonbare inspanningsverplichting en/of een verplichting tot het vastleggen van afspraken over de te verrichten inspanningen in de EOR-overeenkomst. De vereiste inspanningsverplichting kan dan eventueel aangevuld worden met een streefcijfer, rekening houdend met de man-vrouwverhouding binnen de onderneming. Het kabinet zal zich hiervoor inzetten tijdens de onderhandelingen.

Informatie aan en raadpleging van werknemersvertegenwoordigers voordat een definitief besluit wordt genomen en uitgevoerd door een onderneming is een principe dat aan de basis staat van de medezeggenschap in Nederland. Het kabinet ondersteunt daarom de voorstellen in de richtlijn en in subsidiaire bepalingen voor het verbeteren van de effectiviteit van informatie en raadpleging. Een uniforme interpretatie van de richtlijn zal de effectiviteit van het overleg tussen de EOR en het hoofdbestuur verbeteren. Ook het voorstel voor een betere samenhang tussen de informatie en raadpleging in de EOR en de OR is een goede aanvulling op de huidige richtlijn.

De Commissie stelt vast dat de toegang tot het recht en sanctionering voor EOR's niet altijd goed geregeld is in de nationale wetgeving van lidstaten. Het kabinet ondersteunt het streven van de Commissie naar een betere toepassing hiervan door het verplaatsen van dit onderdeel van een rechtsoverweging naar een artikel in de richtlijn. Ook steunt het kabinet de nieuwe vereiste dat de lidstaten de Commissie in kennis dienen te stellen van de wijze waarop rechthebbenden gerechtelijke procedures kunnen aanspannen. Het kabinet hecht grote waarde aan de vrijheid van de lidstaten om rechtsmiddelen en sanctiebeleid op een wijze in te vullen die aansluit bij de systematiek van de nationale medezeggenschap en het rechtssysteem. In Nederland regelen de WOR en de WEOR privaatrechtelijk de verhouding tussen werkgever en werknemers. Hieraan is privaatrechtelijke handhaving verbonden. Bij een gebrek in de informatie en/of raadpleging kan de EOR zich tot de Ondernemingskamer wenden. Het voorstel van de Commissie om bij een gebrekkige informatie- en raadplegingsprocedure boetes op te leggen aan ondernemingen en concerns, past niet in de Nederlandse situatie. Er is in Nederland geen bestuurlijke instantie die de kwaliteit van informatie en raadpleging controleert of kan controleren. Bij een privaatrechtelijke procedure kunnen geen boetes worden opgelegd. Het kabinet is kritisch op dit onderdeel van het herzieningsvoorstel en zal tijdens de onderhandelingen ervoor inzetten dat de invulling van rechtsmiddelen en het sanctiebeleid dient te worden overgelaten aan de lidstaten zelf. Zodoende kan Nederland invulling geven aan het sanctiebeleid dat aansluit bij de Nederlandse praktijk van privaatrechtelijke handhaving.

De voorgestelde overgangsperiode van twee jaar na nationale implementatie van de Richtlijn is naar verwachting haalbaar voor de ondernemingen en concerns om, indien nodig, hun EOR-overeenkomst aan te passen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Het Europees Parlement (EP) kwam in 2023 met een resolutie met aanbevelingen voor de Commissie om de richtlijn te herzien.⁶ Dit voorstel ging verder dan de voorliggende herziening van de Commissie. Zo stelde het EP voor om de definitie van raadpleging te versterken, zou de EOR vertrouwelijke informatie mogen delen met nationale of plaatselijke ondernemingsraden en bij een gebrek in informatie en raadpleging zou besluitvorming tijdelijk kunnen worden opgeschort. Ook wenste het EP hogere boetes op te leggen. Dennis Radtke, lid van de Europese Volkspartij, is namens het EP aangesteld als rapporteur. In de Raad, is het krachtenveld nog in beweging. Meerdere lidstaten hebben zich kritisch geuit over de voorgestelde implementatieperiode, waarbij zij van mening zijn dat deze te kort is.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. De Commissie baseert de bevoegdheid van de EU op artikel 153, lid 1, sub e, en artikel 153, lid 2, sub b, van het VWEU. Artikel 153, lid 1, sub e, geeft de EU de bevoegdheid om de activiteiten van de lidstaten ter verbetering van de informatie en raadpleging van werknemers te ondersteunen en aan te vullen. Artikel 153, lid 2, onder b geeft het Europees Parlement en de Raad de mogelijkheid om onder meer op het gebied van de informatie en de raadpleging van werknemers door middel van richtlijnen minimumvoorschriften vast te stellen die geleidelijk van toepassing zullen worden, met inachtneming van de in elk van de lidstaten bestaande omstandigheden en technische voorschriften. Op het terrein van sociaal beleid hebben de EU en de lidstaten gedeelde bevoegdheden (artikel 4, lid 2, sub b, VWEU). Het kabinet onderschrijft de gekozen rechtsbasis.

b) Subsidiariteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit van het voorstel is positief. Het doel van de herziening van de richtlijn is het oplossen van knelpunten in de huidige richtlijn en daarmee het vergroten van de effectiviteit van de grensoverschrijdende informatie aan en raadpleging van werknemers. De voorgestelde veranderingen hebben een positieve invloed op de effectiviteit van de EOR en neemt verschillen in de grensoverschrijdende informatie- en raadplegingsrechten van werknemers weg. Dit zorgt tevens voor een gelijk speelveld voor alle communautaire ondernemingen en concerns. Ter realisatie van deze doelstellingen is optreden op EU-niveau gerechtvaardigd. Bovendien kan een wijziging van bestaande EU regelgeving enkel op EU-niveau plaatsvinden. Om die redenen steunt het kabinet het standpunt van de Commissie dat een optreden op EU-niveau het meest voor de hand ligt.

c) Proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief, met een kanttekening. Het doel van de herziening van de richtlijn is het oplossen van knelpunten in de huidige richtlijn en daarmee het vergroten van de effectiviteit van de grensoverschrijdende informatie aan en raadpleging van werknemers. Deze versterking van de sociale dialoog is

⁶ European Parliament resolution of 2 February 2023 with recommendations to the Commission on Revision of European Works Councils Directive (2019/2183(INL))

nodig om de veranderingen in de wereld van het werk in goede banen te leiden en de voorgestelde herziening van de richtlijn kan daaraan bijdragen. Meer duidelijkheid over onder meer de bekostiging van de BOG en de EOR zal de effectiviteit van de grensoverschrijdende medezeggenschap vergroten. Ook de voorgestelde aanscherping van de informatie- en raadplegingsprocedure schept duidelijkheid en brengt de EOR beter in lijn met de informatie aan en de raadpleging van werknemers in Nederland.

Het voorstel beoogt voornamelijk meer duidelijkheid te creëren over reeds bestaande regels, met name over de oprichting van de EOR, de tijdigheid en procedure van informatie en raadpleging en bekostiging van de BOG en EOR. Het voorstel heft hiernaast verschillen op tussen bestaande EOR's, waarmee een gelijk spelveld voor communautaire ondernemingen en concerns wordt bereikt. De meeste EOR's en hoofdbesturen zullen met een aangepaste EOR-overeenkomst verder kunnen. Bovendien biedt het voorstel lidstaten voldoende ruimte om zelf invulling te geven aan de regels en stelt het minimum standardeisen vast. Het voorstel behelst hiermee een relatief geringe aanpassing en de minst ingrijpende wijze om het beoogde doel te bereiken en gaat daarmee niet verder dan noodzakelijk.

Het kabinet plaatst wel een kanttekening bij de proportionaliteit van de verplichting tot het instellen van boetes. Het voorstel geeft een verplichting tot het vaststellen van boetes bij een gebrek in de informatie aan en raadpleging van de EOR, met daarbij een normstelling voor de hoogte van de boetes. Het kabinet vindt het belangrijk dat lidstaten voldoende ruimte houden om handhavingsmogelijkheden zo vorm te geven dat deze passen binnen de nationale rechtstelsels, om zo de effectiviteit van handhaving optimaal te waarborgen. Het kabinet zet er daarom op een invulling van het sanctiebeleid die aansluit bij de Nederlandse praktijk van privaatrechtelijke handhaving, zoals ook nu het geval is op basis van de huidige richtlijn. Op die manier moet het mogelijk blijven om als lidstaat te kiezen voor privaatrechtelijke handhaving, wat in Nederland de standaard is.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

Het voorstel ziet op de verhoudingen tussen werknemersvertegenwoordigers en ondernemingen en heeft zodoende geen consequenties voor de EU-begroting. Het kabinet is van mening dat de eventueel benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

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

Het voorstel ziet op de verhoudingen tussen werknemersvertegenwoordigers en ondernemingen en heeft zodoende geen financiële consequenties voor de rijksoverheid of medeoverheden. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijk departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

Het voorstel kan financiële consequenties en gevolgen hebben voor ondernemingen die momenteel vrijgesteld zijn onder de richtlijn. In Nederland betreft het naar schatting tien ondernemingen die voor de inwerkingtreding van de richtlijn in september 1996 een EOR hadden ingesteld. Indien werknemers hierom verzoeken, zou het hoofdbestuur onderhandelingen over een nieuwe EOR-overeenkomst moeten starten. De Commissie schat in haar *Impact Assessment* bij het voorstel in dat de gemiddelde eenmalige kosten voor het onderhandelen over een nieuwe EOR-overeenkomst op EUR 148.000,- per onderhandeling bedragen. Daarnaast zullen ondernemingen naast oprichtingskosten ook redelijke juridische kosten moeten dekken. Naar verwachting zullen de onderhandelingen over een nieuwe EOR-overeenkomst overigens eerder door de bestaande EOR en het hoofdbestuur worden verricht en zoveel mogelijk worden gekoppeld aan regulier overleg. Hiermee zullen de kosten aanzienlijk beperkt worden.

Er kunnen kosten verbonden zijn aan het in overeenstemming brengen van bestaande EOR-overeenkomsten met de nieuwe vereisten van de herziening. In een aanzienlijk aantal gevallen wordt verwacht dat deze zullen plaatsvinden als onderdeel van de reguliere heronderhandelingen of aan reguliere overleggen. Dit brengt geen of slechts zeer beperkte extra kosten met zich mee.

Ondernemingen zouden te maken kunnen krijgen met een marginale kostenstijging voor het onderhouden van een EOR. De Commissie geeft aan dat het onderhouden van een EOR nu gemiddeld ongeveer EUR 300.000,- per jaar bedraagt. Als voorbeeld voor de marginale stijging van de kosten wordt genoemd de verplichting om een met redenen omkleed antwoord te geven aan de EOR en de beoogde verduidelijkingen met betrekking tot de dekking van juridische kosten.

Ten slotte zouden ondernemingen bij niet-nakoming van hun verplichtingen het risico kunnen lopen op hogere financiële sancties. Hoewel er een risico is op hogere boetes, wordt verwacht dat het aantal EOR-geschillen laag blijft (in Nederland is er sinds de invoering in 1996 drie keer over de toepassing van de Wet op de Europese Ondernemingsraden geprocedeerd). Door verduidelijking van de wettelijke vereisten, zal het risico op geschillen en de daarmee samenhangende kosten afnemen.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De Commissie geeft aan dat een herziening van de richtlijn mogelijk tot beter geïnformeerde strategische besluitvorming kan leiden en het wederzijds vertrouwen tussen het hoofdbestuur en de werknemers kan versterken, wat zou kunnen leiden tot potentiële positieve effecten op het concurrentievermogen van ondernemingen. Deze effecten zijn echter onzeker en kunnen bij gebrek aan robuust bewijs niet op betrouwbare wijze gekwantificeerd worden. De herziening van de richtlijn heeft geen geopolitieke gevolgen.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Het voorstel tot herziening van de richtlijn zal leiden tot een aanpassing van de Wet op de Europese ondernemingsraden en leidt mogelijk tot extra handhavings- en sanctioneringsbepalingen. Het Commissievoorstel

verplicht de lidstaten een regeling te treffen waarmee boetes opgelegd kunnen worden aan ondernemingen indien zij de EOR gebrekkig of niet informeren of raadplegen. Bij het bepalen van de hoogte van de boete dient onder meer rekening te worden gehouden met de omvang en de financiële situatie van de onderneming. Dit strookt niet met de huidige nationale systematiek van privaatrechtelijke handhaving van medezeggenschapswetgeving. Er bestaat namelijk geen bestuurlijk toezicht op de WEOR en de WOR. Mocht het Commissievoorstel in ongewijzigde vorm worden aangenomen, dan zal dat leiden tot extra handhavings- en sanctioneringsbepalingen in de WEOR.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Niet van toepassing.

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

De lidstaten hebben een jaar om het voorstel te implementeren. Een jaar is te kort om de WEOR aan te passen. Het kabinet zet in op een omzettingperiode van twee jaar.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De Commissie acht het mogelijk dat de herziening 7 jaar na de inwerkingtreding ervan kan worden geëvalueerd. Hierdoor is er voldoende tijd om de effecten van de oprichten en werking van EOR's te verwezenlijken en om de effecten te evalueren, in het bijzonder voor de voorheen vrijgestelde ondernemingen. Het kabinet acht deze evaluatiebepaling wenselijk.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Vooropgesteld staat nog steeds de onderhandelingsvrijheid van partijen bij het sluiten van een EOR-overeenkomst. Dit wordt niet gewijzigd met de voorgestelde herziening van de Richtlijn. Werkgever- en werknemersvertegenwoordigers onderhandelen over de rol en bevoegdheden van de EOR. Zij zullen dan ook in de overeenkomst uitvoering moeten geven aan de bepalingen in de gewijzigde Richtlijn.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Er zijn geen voor ontwikkelingslanden.