

Vergaderjaar 1995–1996

**24 641**

## **Uitvoering van richtlijn nr. 94/45/EG van de Raad van de Europese Unie van 22 september 1994 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 (Wet op de Europese ondernemingsraden)**

**B**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 1 maart 1996 en het nader rapport d.d. 13 maart 1996, aangeboden aan de Koningin door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 13 december 1995, no. 95.008602, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende uitvoering van richtlijn nr. 94/45/EG van de Raad van de Europese Unie van 22 september 1994 inzake de instelling van een Europese ondernemingsraad of van een procedure in ondernemingen of concerns met een Europese dimensie ter informatie en raadpleging van de werknemers (Wet op de Europese ondernemingsraden).*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 13 december 1995, nr. 95.008602, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 1 maart 1996, no. W12.95.0683, bied ik U hierbij aan.

*1. Het wetsvoorstel strekt ertoe richtlijn nr. 94/45/EG van de Raad van de Europese Unie van 22 september 1994 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 (PbEG L 254) om te zetten in de Nederlandse wetgeving. Ingevolge artikel 1, tweede lid, van de richtlijn wordt in elke onderneming met een communautaire dimensie, wanneer daarom wordt verzocht door een daartoe in te stellen Bijzondere Onderhandelingsgroep (BOG) een Europese ondernemingsraad of een procedure voor de informatie en raadpleging van de werknemers ingesteld. In de bijlage bij de richtlijn zijn voorschriften opgenomen, die ingevolge artikel 7, eerste lid, van de richtlijn toepassing vinden in de volgende gevallen:*

- a. indien het hoofdbestuur en de BOG daartoe besluiten;*
- b. indien het hoofdbestuur weigert binnen zes maanden na het verzoek daartoe onderhandelingen te openen of*

*c. indien het hoofdbestuur en de BOG binnen drie jaar na dit verzoek niet in staat zijn een overeenkomst als bedoeld in artikel 6 van de richtlijn te sluiten en indien de BOG het in artikel 5, vijfde lid, bedoelde besluit niet heeft genomen.*

*De Raad van State merkt op dat blijkens paragraaf 2.4, onder 3, van de toelichting op het wetsvoorstel de Europese ondernemingsraad (EOR) die op grond van het onder c hiervoor bedoelde geval wordt ingesteld, waar nodig in de toelichting wordt aangeduid als de Europese ondernemingsraad op grond van de bijlage of de EORb. De Raad is van oordeel dat deze terminologie verwarring wekt, omdat de bepalingen van de bijlage ook in de onder a en b bedoelde gevallen toepassing vinden. De Raad wijst er voorts op dat bij de behandeling van de in de bijlage opgenomen verplichtingen in de toelichting van het wetsvoorstel de termen EOR en EORb door elkaar gebruikt worden. De toelichting dient op de hier bedoelde punten te worden aangepast. Ten slotte adviseert de Raad in de toelichting tot uitdrukking te brengen dat hoofdstuk II, paragraaf 3, van het wetsvoorstel alleen van toepassing is in de onder a tot en met c bedoelde gevallen, terwijl omtrent een Europese ondernemingsraad die op grond van artikel 11, derde lid, van het wetsvoorstel wordt ingesteld geen nadere eisen op grond van de bijlage, dan wel op grond van hoofdstuk II, paragraaf 3, van het wetsvoorstel worden gesteld.*

1. De mogelijkheid om een overeenkomst als bedoeld in artikel 11 van het wetsvoorstel te sluiten omvat ook de, waarschijnlijk theoretische, mogelijkheid om daarbij te kiezen voor instelling van een Europese ondernemingsraad geheel overeenkomstig paragraaf 3 van hoofdstuk 2 (en dus overeenkomstig de bijlage van de richtlijn). De toepassing van die paragraaf vloeit dan voort uit die overeenkomst. Daarom vindt de omzetting van artikel 7, eerste lid, onderdeel a, van de richtlijn plaats in artikel 11 en niet in artikel 15 van het wetsvoorstel. Wel is naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad de toelichting nog op enkele punten aangepast (in de paragrafen 2.4, 3.3 en 3.4.7).

*2. In paragraaf 1 van de memorie van toelichting wordt als ambitie geformuleerd dat de omzetting van de richtlijn in het wetsvoorstel zodanig zal plaatsvinden dat die bijdraagt aan een ontwikkeling van onze arbeidsverhoudingen die mede de concurrentiekracht van ons bedrijfsleven ten goede komt. Daaraan is toegevoegd dat dit met name tot uitdrukking komt bij de (verplichte) invulling van de nationale speelruimte. Uit het vervolg van de toelichting blijkt niet op welke wijze inhoud aan deze ambitie is gegeven. De toelichting dient op dit punt te worden aangevuld.*

2. In paragraaf 1 van de toelichting wordt thans aangegeven, waar in de toelichting die ambitie met name tot uitdrukking is gekomen.

*3. In paragraaf 3.1 (Uitgangspunten) van de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat de mogelijkheid om voor werknemers gunstiger bepalingen vast te stellen dan waartoe de richtlijn noopt, overeenkomstig het algemene uitgangspunt bij implementatie van communautaire regelgeving, slechts daar gebruikt is waar dat noodzakelijk was voor een adequate omzetting van de richtlijn. Op die punten waar de omzettingswet meer regelt dan waartoe de richtlijn verplicht is, is dat, zo wordt vervolgd, steeds duidelijk gemotiveerd. Omdat de desbetreffende punten niet de kern van de richtlijn betreffen, is afgezien van een adviesaanvraag aan de Sociaal-Economische Raad (toelichting, paragraaf 3.2.1). De Raad is van mening dat in de toelichting niet op alle bedoelde punten duidelijk is gemaakt waarom gekozen is voor vrijwillige uitbreiding van de door de richtlijn opgelegde verplichtingen, dan wel dat zulks onvoldoende gemotiveerd wordt.*

*a. Artikel 9 van het wetsvoorstel bepaalt dat in de BOG één lid zitting heeft voor elke lid-staat waar werknemers van een communautaire onderneming of groep werkzaam zijn en één, twee onderscheidenlijk drie aanvullende leden voor elke lid-staat waar ten minste een kwart, de helft, onderscheidenlijk driekwart van die werknemers werkzaam zijn. Deze regeling kan ertoe leiden dat de BOG uit meer dan 17 leden zal moeten zijn samengesteld (toelichting, paragraaf 3.4.2, onder a). Artikel 5, tweede lid, onder b, van de richtlijn bepaalt echter dat de BOG ten hoogste 17 leden telt. De toelichting acht deze afwijking van de richtlijn toegestaan, omdat sprake is van een voor werknemers gunstiger bepaling. Daargelaten of zulks het geval is, is de Raad van oordeel*

*dat dat argument in het onderhavige geval niet kan leiden tot afwijking van artikel 5, tweede lid, onder b, van de richtlijn, omdat deze bepaling naar zijn inhoud geen ruimte voor afwijking toelaat. Weliswaar is in artikel 2, tweede lid, van de overeenkomst betreffende de Sociale Politiek (gehecht aan het Sociaal Protocol dat behoort bij het Verdrag van Maastricht) sprake van «minimumvoorschriften», doch het gebruik van deze term biedt naar de mening van de Raad geen ruimte om in de nationale wetgeving af te wijken van een bepaling van de richtlijn die zelf geen mogelijkheid tot afwijking biedt. De Raad adviseert in het wetsvoorstel de bepaling op te nemen dat de BOG ten hoogste 17 leden telt en met betrekking tot de verkiezing respectievelijk aanwijzing van de leden van de BOG artikel 5, eerste lid, onder c, van de richtlijn te volgen.*

*b. Ingevolge artikel 5, zesde lid, van de richtlijn komen de uitgaven in verband met de in het derde en vierde lid van dat artikel bedoelde onderhandelingen ten laste van het hoofdbestuur, in zoverre als nodig is om de BOG in de gelegenheid te stellen haar taak naar behoren te vervullen. Met inachtneming van dit beginsel kunnen de lid-staten budgettaire voorschriften betreffende de werking van de BOG vaststellen, waarbij zij met name de kosten van inschakeling van deskundigen kunnen beperken tot die van één deskundige. Een vergelijkbare regeling is ten aanzien van de ingevolge artikel 7 van de richtlijn (Subsidiaire voorschriften) in het leven geroepen EORb opgenomen in artikel 7 van de bijlage bij de richtlijn. Deze bepalingen hebben uitwerking gevonden in de artikelen 5, 12 en 20 van het wetsvoorstel (toelichting, paragraaf 3.4.4). Met betrekking tot deze uitwerking plaatst de Raad de volgende kanttekeningen:*

*Artikel 5 van het wetsvoorstel bepaalt dat de BOG of de leden daarvan en een EOR, ingesteld krachtens deze wet, niet in de proceskosten van de daar bedoelde procedure kunnen worden veroordeeld. De Raad vraagt zich af of zulks niet strijdig is met artikel 5, zesde lid, van de richtlijn respectievelijk artikel 7 van de bijlage, aangezien niet in alle gevallen proceskosten worden gemaakt die nodig zijn om de BOG of de EOR in de gelegenheid te stellen hun taak naar behoren te vervullen. Daaraan wordt niet afgedaan door het feit dat de voorgestelde regeling vergelijkbaar is met die welke voor de Nederlandse ondernemingsraad geldt. In de toelichting dient op dit punt te worden ingegaan.*

*In het wetsvoorstel wordt geen gebruik gemaakt van de in de richtlijn vervatte mogelijkheid om de kosten in verband met de inschakeling van deskundigen te beperken tot die van één. Blijkens de toelichting (paragraaf 3.4.4) is hiervoor gekozen niet zozeer vanwege de onduidelijkheid van die mogelijkheid, maar vanwege de overbodigheid daarvan gegeven het algemene vertrekpunt dat alleen die kosten voor vergoeding in aanmerking komen die binnen het redelijke blijven. De Raad acht deze motivering onjuist, omdat de richtlijn er kennelijk van uitgaat dat het, binnen het kader van de in artikel 5, zesde lid, van de richtlijn, respectievelijk artikel 7 van de bijlage genoemde algemene maatstaf voor kostenvergoeding, aangewezen kan zijn om het aantal deskundigen, waarvoor de kosten ten laste van het hoofdbestuur gebracht kunnen worden, tot één te beperken. De Raad dringt er daarom op aan het wetsvoorstel op dit punt te heroverwegen.*

3. Met betrekking tot de onder a gemaakte opmerkingen van de Raad zij het volgende opgemerkt. In het wetsvoorstel is de uitwerking van artikel 5, tweede lid, onder b, van de richtlijn overgenomen, die is aanbevolen door de Brusselse coördinatiewerkgroep, voorgezeten door de Europese Commissie. Door die werkgroep wordt het onvermijdelijk geacht het in de richtlijn genoemde maximum aantal leden niet over te nemen in de nationale wetgevingen, gelet op de ratio van die bepaling. Ten tijde van de totstandkoming van de richtlijn gold zij slechts voor elf lid-staten. Het maximum aantal van 17 bood de mogelijkheid om, ook als de communautaire onderneming of groep werknemers had in alle lid-staten, rekening te houden met de relatieve verdeling van de werknemers over de lid-staten.

Inmiddels moet de richtlijn in 17 lid-staten ten uitvoer worden gelegd. Dit brengt mee dat het voor communautaire ondernemingen of groepen met werknemers in al die lid-staten niet meer mogelijk zou zijn om de relatieve verdeling van de werknemers over de lid-staten in de zetelverdeling tot uiting te laten komen bij handhaving van het maximum van 17. Gelet op de bedoeling van artikel 5, tweede lid, onder b, van de richtlijn, en het feit, dat de

gekozen oplossing slechts in uitzonderlijke gevallen tot een overschrijding van slechts enkele zetels ten opzichte van het in de richtlijn genoemde maximum leidt, is de werkgroep unaniem in het oordeel, dat met die oplossing niet wordt getreden buiten de implementatieruimte, zoals die voortvloeit uit deze op de overeenkomst betreffende de Sociale Politiek gebaseerde richtlijn. Vanwege het bovenstaande acht ik het gerechtvaardigd het advies van de Raad op dit punt niet over te nemen. De toelichting bij het wets-voorstel aangevuld (paragraaf 3.4.2 onder a).

Met betrekking tot de onder b gemaakte opmerkingen van de Raad zij het volgende opgemerkt. De bepaling, dat een BOG en een krachtens deze wet ingestelde EOR niet kunnen worden veroordeeld in de proceskosten (evenals in de Wet op de ondernemingsraden gaat het hierbij slechts om de proceskosten van de wederpartij), is ingegeven door de wens dat die gremia, voor een goede en adequate toepassing van de richtlijn, zo gemakkelijk mogelijk toegang moeten kunnen hebben tot de rechter. De eigen proceskosten van de BOG of de EOR vallen onder artikel 12 onderscheidenlijk artikel 20 van het wetsvoorstel en komen dus slechts ten laste van de communautaire onderneming of groep indien zij redelijkerwijs noodzakelijk zijn voor een goede taakvervulling. Dit is in de toelichting verduidelijkt. De richtlijn geeft voorts aan de lid-staten de beleidsvrijheid, om het aantal in te schakelen deskundigen tot één te beperken. Van die beleidsvrijheid is geen gebruik gemaakt om de in de toelichting aangegeven redenen. De richtlijn noopt op dit punt niet tot aanpassing van het wetsvoorstel.

*4. In paragraaf 3.7.2 van de toelichting wordt opgemerkt dat de uit de richtlijn voortvloeiende kosten voor Nederlandse hoofdkantoren van concerns met een communautaire dimensie per bedrijf sterk kunnen verschillen. Daarbij wordt met name gewezen op de kosten van vertaling van de vergaderstukken en van de vertolking. Niet is aangegeven of overwogen is in het wetsvoorstel te bepalen dat de EOR waarop de bijlage van toepassing is gebruik zal maken van één door die EOR in overleg met het hoofdbestuur vast te stellen voertaal. De Raad adviseert in ieder geval de toelichting op dit punt aan te vullen. Overigens wijst de Raad in dit verband op de in de toelichting opgenomen verwijzing naar het bestaan van een «company language». De Raad is echter van mening dat het bestaan van een company language niet van invloed hoeft te zijn op de kosten van vertaling van de vergaderstukken en de vertolking. De Raad adviseert de toelichting op dit punt aan te passen.*

4. De richtlijn bevat geen bepalingen over het voorschrijven van een voertaal. Daarover (en over vertaal- en vertolkingskosten) kunnen afspraken worden gemaakt tussen EOR en hoofdbestuur. Het bestaan van een company language is een van de factoren, die bij het maken van een onderlinge afspraak relevant kan zijn, omdat dat van invloed kan zijn bij de beoordeling van de redelijkheid van de te maken vertaal- en vertolkingskosten.

*5. Op grond van de in de bijlage bij de richtlijn opgenomen subsidiaire voorschriften kiest de EOR waarop de bijlage van toepassing is uit zijn midden een beperkt comité van ten hoogste drie leden, indien de omvang van die EOR zulks rechtvaardigt. In paragraaf 3.4.7 van de toelichting op het wetsvoorstel wordt in dit verband opgemerkt dat via de regeling van het aantal zetels van de EOR rekening wordt gehouden met «de (in de werknemersaantallen tot uitdrukking komende) draagkracht van multinationals». De Raad is van mening dat de draagkracht van multinationale ondernemingen niet tot uitdrukking komt in het aantal werknemers dat aan die onderneming verbonden is. De toelichting dient op dit punt te worden aangepast.*

5. De betrokken passage in de toelichting is gewijzigd.

*6. Voor een aantal redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.*

6. Met de redactionele kanttekeningen is rekening gehouden.

*De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.*

*De Vice-President van de Raad van State,  
W. Scholten*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
A. P. W. Melkert

**Bijlage bij het advies van de Raad van State van 1 maart 1996, no. W12.95.0683, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.**

- Voor de nummering van de hoofdstukken van het wetsvoorstel steeds aanwijzing 97, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) in acht nemen.
- In artikel 1, eerste lid, onder a, en het vervolg van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting «Lid-Staat», onderscheidenlijk «Lid-Staten» overeenkomstig aanwijzing 93 Ar steeds vervangen door: lid-staat, onderscheidenlijk lid-staten.
- In artikel 1, eerste lid, onder b, «Europese dimensie» vervangen door: communautaire dimensie. Tevens vóór de puntkomma overeenkomstig aanwijzing 89 Ar toevoegen: (PbEG L 254). Voorts in artikel 2, vijfde lid, vóór de punt toevoegen: (PbEG L 395).
- In de artikelen 1, eerste lid, onder e, en derde lid, en 2, vijfde lid, aanwijzing 82, tweede en derde lid, Ar in acht nemen.
- In artikel 2, eerste lid, overeenkomstig de tekst van artikel 3 van richtlijn nr. 94/45/EG van de Raad van de Europese Unie van 22 september 1994 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 (PbEG L 254), «overheersende zeggenschap» vervangen door: overheersende invloed.
- In artikel 2, zevende lid, «ingevolge het eerste lid» laten vervallen.
- In artikel 4, eerste lid, «de leden 2 tot en met 8» vervangen door: het tweede tot en met het achtste lid. Tevens in het tweede lid «Zij» vervangen door: Deze werknemers.
- In artikel 9, eerste lid, de laatste maal «zijn» vervangen door: is.
- In artikel 11, vierde lid, aanhef, in overeenstemming met de toelichting op dat artikel vóór «overeenkomen» toevoegen: dan de instelling van een Europese ondernemingsraad.
- In artikel 17, eerste lid, overeenkomstig aanwijzing 52 Ar «het bepaalde in» laten vervallen.
- Gelet op aanwijzing 96 Ar artikel 26, tweede lid, onderbrengen in een afzonderlijk artikel.
- Overeenkomstig de aanwijzingen 94 en 193 Ar een slotformulier aan het wetsvoorstel toevoegen.
- In paragraaf 3.2.1 van de memorie van toelichting, voetnoot 5, bij verwijzing naar kamerstukken aanwijzing 219 Ar in acht nemen.
- In paragraaf 3.4.2, onder a, van de toelichting «artikel 5, tweede lid, onder c» vervangen door: artikel 5, tweede lid, onder b.
- In de toelichting op artikel 19, tweede lid, in de vierde alinea aanwijzing 89, tweede lid, Ar in acht nemen, alsmede aangeven in welk Nederlands algemeen verbindend voorschrift de daar genoemde richtlijn is geïmplementeerd.
- In de transponeringstabel «7-1 15» vervangen door: 7-1 8;15. Deze aanvulling ook in de toelichting tot uitdrukking brengen.