



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 24.1.2024.
SWD(2024) 11 final

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE
SAŽETAK IZVJEŠĆA O PROCJENI UČINKA

[...]

priložen dokumentu

Prijedlog Direktive Europskog parlamenta i Vijeća

**o izmjeni Direktive 2009/38/EZ u pogledu osnivanja i funkcioniranja europskih
radničkih vijeća i djelotvorne provedbe prava na transnacionalno obavješćivanje i
savjetovanje**

{COM(2024) 14 final} - {SEC(2024) 35 final} - {SWD(2024) 9 final} -
{SWD(2024) 10 final}

A. Kontekst

Europska radnička vijeća su predstavnička tijela radnika za obavješćivanje i savjetovanje s upravom multinacionalnih poduzeća određene veličine o transnacionalnim pitanjima. U procesu preobrazbe svijeta rada potaknutom ekološkim i gospodarskim pitanjima te pitanjima socijalne održivosti konstruktivno sudjelovanje radnika i njihovih predstavnika na svim razinama može pomoći u predviđanju promjena i upravljanju njima, smanjenju gubitaka radnih mjesta, održavanju zapošljivosti te ublažavanju učinaka na sustave socijalne skrbi i povezanih troškova prilagodbe. Europska radnička vijeća ili drugi sporazumi o transnacionalnom obavješćivanju i savjetovanju postoje u oko 1000 multinacionalnih poduzeća, koja predstavljaju oko 16,6 milijuna radnika u EU-u. [Direktivom 2009/38/EZ](#) („Direktiva”) predviđa se okvir s minimalnim zahtjevima za osnivanje i rad europskih radničkih vijeća, kojim se poštuje autonomija uprave i predstavnika radnika u pogledu prilagodbe postupka obavješćivanja i savjetovanja svojim posebnim potrebama i očuvanja sposobnosti uprave da djelotvorno donosi odluke. Cilj je ove inicijative osigurati da taj okvir bude jasan, djelotvoran i provediv. Ova se inicijativa odnosi na poduzeća koja posluju na razini Unije i njihove radnike u državama članicama.

Europska radnička vijeća i transnacionalni postupci obavješćivanja i savjetovanja dopunjuju obavješćivanje i savjetovanje radnika na nacionalnoj razini, posebno u skladu s Direktivom 2002/14/EZ o uspostavljanju općeg okvira za obavješćivanje i savjetovanje s radnicima u Europskoj zajednici, Direktivom 2001/23/EZ o prijenosu poduzeća i Direktivom 98/59/EZ o kolektivnom otkazivanju. Ova inicijativa ne utječe na nacionalno zakonodavstvo o obavješćivanju i savjetovanju radnika koje proizlazi iz tih direktiva EU-a.

B. Potreba za djelovanjem na razini EU-a

Koji se problem rješava?

Direktivom se ne ostvaruje uvijek u potpunosti njezin cilj poboljšanja prava na transnacionalno obavješćivanje i savjetovanje radnika u multinacionalnim poduzećima. U nekim slučajevima nedostaje istinski i konstruktivan dijalog između uprave i europskih radničkih vijeća te je prisutna nesigurnost u pogledu postupka osnivanja europskih radničkih vijeća, opsega obveza obavješćivanja i savjetovanja ograničenih Direktivom na „transnacionalna pitanja”, pokrivanja troškova, uvjeta za povjerljivo postupanje s informacijama ili odbijanje otkrivanja određenih informacija europskim radničkim vijećima te pristupa pravosuđu. Nadalje, u mnogim europskim radničkim vijećima postoji jasan nedostatak rodne ravnoteže, a kršenja prava na obavješćivanje i savjetovanje često se ne sankcioniraju dovoljno da bi se osigurala usklađenost. Naposljetku, zbog izuzeća od područja primjene Direktiva se ne primjenjuje na oko 350 poduzeća u kojima postoje sporazumi o transnacionalnom obavješćivanju i savjetovanju, zbog čega je regulatorni okvir složen i rascjepkan te se stvaraju različite razine zaštite radnika među poduzećima koja posluju na razini Unije.

Iako se ne može pretpostaviti da se ti problemi javljaju na općoj razini, oni zajedno narušavaju djelotvornost postojećeg okvira Europskog radničkog vijeća. Stoga potencijal europskih radničkih vijeća nije u potpunosti iskorišten za promicanje uključenosti zaposlenika i održivih radnih uvjeta, među ostalim i u kontekstu strukturnih promjena povezanih sa zelenom i digitalnom tranzicijom.

Što se nastoji postići ovom inicijativom?

Opći je cilj ove inicijative poboljšati djelotvornost okvira za obavješćivanje i savjetovanje radnika na transnacionalnoj razini. Taj je cilj u skladu s ciljevima i načelima utvrđenima u Direktivi. U skladu s

relevantnom pravnom osnovom Ugovora o funkcioniranju EU-a osnovna priroda Direktive kao instrumenta za obavješćivanje i savjetovanje, a ne suodlučivanje, ostaje nepromijenjena.

Konkretno, cilj je inicijative i. izbjeći neopravdane razlike u minimalnim pravima radnika na obavješćivanje i savjetovanje na transnacionalnoj razini, ii. osigurati učinkovito i djelotvorno osnivanje europskih radničkih vijeća, iii. osigurati odgovarajuća sredstva za europska radnička vijeća i djelotvorni postupak za njihovo obavješćivanje i savjetovanje te iv. promicati djelotvorniju provedbu Direktive, među ostalim pristupom pravosuđu za predstavnike radnika te djelotvornim, odvratajućim i razmjernim sankcijama.

Koja je dodana vrijednost djelovanja na razini EU-a?

Direktivom se utvrđuju minimalni standardi za transnacionalno obavješćivanje i savjetovanje radnika u multinacionalnim poduzećima. Budući da je riječ o prekograničnom pitanju, za izazove je nužno rješenje na razini EU-a. Posebna dodana vrijednost EU-a koju ima inicijativa leži u razvoju tih minimalnih standarda. Tim se standardima potiče uzlazna konvergencija u zapošljavanju i socijalnim rezultatima među državama članicama. Inicijativom će se dodatno povećati dodana vrijednost i za poduzeća stvaranjem jednostavnijeg i usklađenijeg regulatornog okvira u cijelom EU-u. U zemljopisnom smislu problem može utjecati na sve države članice jer se njegove posljedice osjećaju ne samo u državi članici u kojoj se nalazi sjedište europskog radničkog vijeća nego i u onima u kojima se nalaze poslovne jedinice koje pripadaju istoj skupini.

C. Opcije politike

Koje su zakonodavne i nezakonodavne opcije analizirane?

Komisija je razmotrila različite opcije politike, uzimajući u obzir dostupne dokaze i stajališta dionika, posebno svoju evaluaciju preinačene Direktive, relevantne rezolucije Europskog parlamenta i doprinose socijalnih partnera savjetovanju u dvije faze. Opcije su grupirane u odnosu na prethodno navedena četiri različita cilja politike.

Kad je riječ o primjeni različitih pravila na poduzeća ovisno o tome kad su sklopila svoj sporazum o obavješćivanju i savjetovanju ili sporazum o europskom radničkom vijeću, iz pravnih razloga postoji binarni politički izbor između zadržavanja i uklanjanja izuzeća iz područja primjene Direktive.

Kad je riječ o osnivanju europskih radničkih vijeća, zakonodavne i nezakonodavne opcije politike uključuju pojašnjenja u pogledu sredstava dostupnih predstavnicima radnika koji su zaduženi za pregovore o sporazumu o europskom radničkom vijeću, a posebno u pogledu pokrivanja njihovih razumnih pravnih troškova. Kao prateća mjera, opcije uključuju pojašnjenje roka za pokretanje pregovora nakon zahtjeva za osnivanje europskih radničkih vijeća. Kao dalekosežnija alternativa opcije uključuju i cilj uravnoteženog rodnog sastava europskih radničkih vijeća, koji će se odražavati u sporazumima o europskom radničkom vijeću.

Kad je riječ o funkcioniranju europskih radničkih vijeća, političke alternative za pojašnjenje koncepta „transnacionalna pitanja” kreću se od neobvezujućih smjernica za tumačenje i ciljanog pojašnjenja teksta do znatnog proširenja tog koncepta, u kombinaciji s obvezom uprave da opravda zašto određeno pitanje nije transnacionalno. Kao drugo, ocijenjena je obveza uprave da dostavi obrazložen odgovor na mišljenje europskog radničkog vijeća, kao i pojašnjenje da uprava može nametnuti povjerljivo postupanje s informacijama samo ako je to u legitimnom interesu poduzeća. Osim toga, uprava bi na zahtjev trebala navesti razloge za proglašenje određenih informacija povjerljivima ili odbijanje njihova otkrivanja. Dalekosežnija alternativna opcija omogućila bi upravi da odbije otkriti informacije ako bi

se time ozbiljno naštetilo funkcioniranju poduzeća samo uz prethodno sudsko ili upravno odobrenje te bi se razmjena informacija između europskih radničkih vijeća i nacionalnih ili lokalnih predstavnika radnika općenito izuzela od ograničenja u pogledu povjerljivosti. Treće, kad je riječ o pokrivanju troškova europskih radničkih vijeća, opcije politike uključuju neobvezujuće smjernice kojima se olakšava primjena postojećih zahtjeva ili, alternativno, konkretnije zakonodavne zahtjeve da stranke u svojem sporazumu reguliraju način pokrivanja određenih troškova, kao što su naknade za usluge stručnjaka te pravni troškovi i troškovi osposobljavanja. Druga je mogućnost da se u Direktivi utvrde dalekosežniji obvezujući zahtjevi za pokrivanje troškova.

Kad je riječ o pitanjima provedbe i pristupa pravosuđu, opcije politike odnose se na sankcije koje se primjenjuju u slučaju povrede nacionalnog zakonodavstva kojim se prenosi Direktiva te na pravne lijekove dostupne nositeljima prava u takvim slučajevima. Obvezujuće opcije uključuju, s jedne strane spektra, mjere za pojašnjenje i jačanje općih zahtjeva iz Direktive, među ostalim putem zahtjeva da se pri određivanju novčanih kazni uzme u obzir promet poduzeća, kao i obveza država članica da Komisiju obavijeste o tome kako su zajamčeni pristup pravosuđu i djelotvorni pravni lijekovi u pogledu svih prava iz Direktive. S druge strane spektra dalekosežnije su opcije koje se sastoje od uvođenja mogućnosti da europska radnička vijeća zatraže suspenziju odluka uprave te utvrđivanja posebnih gornjih granica za novčane kazne od 2 % (u slučaju nenamjernih povreda) i 4 % (u slučaju namjernih povreda) prihoda poduzeća na svjetskoj razini.

Pri osmišljavanju mjera politike i njihovu uobličenju u opcije politike Komisija se vodila sljedećim ključnim razmatranjima: i. potrebom da se državama članicama ostavi diskrecijsko pravo u provedbi svih revidiranih minimalnih zahtjeva u pogledu transnacionalnog obavješćivanja i savjetovanja, čime bi im se omogućilo da ih uključe u svoja pravila i tradicije i prakse radnih odnosa, u skladu s načelom supsidijarnosti i pravnom osnovom Ugovora; ii. punim poštovanjem autonomije socijalnih partnera u praktičnoj provedbi minimalnih zahtjeva; iii. činjenicom da poslovni dionici općenito daju prednost neobvezujućim mjerama, dok sindikalne organizacije i predstavnici radnika podržavaju zakonodavne izmjene. Stoga, iako bi se u teoriji mogle predvidjeti različite alternativne kombinacije zakonodavnih i nezakonodavnih mjera, dionici nisu u povratnim informacijama predlagali takve kombinacije; iv. nezakonodavnim mjerama, kao što su financiranje projekata za promicanje svijesti o transnacionalnom okviru za obavješćivanje i savjetovanje te Komisijino praćenje provedbe Direktive u državama članicama, kao dio osnovnog scenarija. Zakonodavna inicijativa stoga bi se automatski kombinirala s takvim trajnim neobvezujućim mjerama.

Tko podržava koju opciju?

U okviru šire kampanje za demokraciju na radnim mjestima Parlament je u [rezoluciji iz 2021. o demokraciji na radnom mjestu](#), a posebno u svojoj [rezoluciji iz 2023. s preporukama Komisiji da revidira Direktivu 2009/38/EZ](#), pozvao na jačanje uloge i kapaciteta europskih radničkih vijeća u pogledu obavješćivanja i njihovih tijela u poduzećima koja posluju na razini Unije. [Slične pozive](#) posljednjih je godina uputio i Europski gospodarski i socijalni odbor. Europske sindikalne organizacije općenito podržavaju prethodno navedene dalekosežnije obvezujuće izmjene kojima se uzimaju u obzir preporuke Europskog parlamenta, dok poslovne organizacije osporavaju postojanje nedostataka koji opravdavaju političko djelovanje EU-a i upozoravaju na moguće stvaranje dodatnih troškova i negativne učinke nekih opcija na konkurentnost.

Koja je najpoželjnija opcija i zašto?

U najpoželjnijoj opciji politike kombiniraju se sljedeće mjere:

i. ukidaju se izuzeća za određena poduzeća koja posluju na razini Unije kako bi se pojednostavnio okvir za transnacionalno obavješćivanje i savjetovanje te radnicima zajamčio jednak pristup pravima iz Direktive. „Dobrovoljni sporazumi” prethodno izuzetih poduzeća sklopljeni su i provodili su se izvan područja primjene prava EU-a, tako da se nakon ukidanja izuzeća europska radnička vijeća mogu osnivati na zahtjev radnika ili na vlastitu inicijativu uprave ili se dobrovoljni sporazumi mogu nastaviti ako se takav zahtjev ne podnese;

ii. pojasnit će se sredstva dostupna predstavnicima radnika tijekom pregovora o novim sporazumima o europskim radničkim vijećima, posebno pokrivanje razumnih pravnih troškova, kao i tekst obveze uprave da započne pregovore u roku od šest mjeseci od zahtjeva za osnivanje europskog radničkog vijeća. Osim toga, cilj rodne ravnoteže treba se uzimati u obzir u sporazumima o europskim radničkim vijećima jer bi u suprotnom europska radnička vijeća i dalje imala rodno neuravnotežen sastav;

iii. u Direktivu će se uvesti ciljana pojašnjenja koncepta transnacionalnih pitanja kako bi se riješila postojeća nesigurnost i smanjio rizik od sporova. Utvrdit će se obveza uprave da obavješćuje i savjetuje se na način kojim se predstavnicima radnika omogućuje da izraze svoje mišljenje prije donošenja odluke i daju obrazložen odgovor na mišljenja europskih radničkih vijeća prije donošenja odluke o transnacionalnim pitanjima kako bi se ojačala djelotvornost dijaloga o transnacionalnim pitanjima. Kad je riječ o pokrivanju troškova europskih radničkih vijeća, najpoželjnijom opcijom podupire se načelo autonomije stranaka, kojim se zahtijeva da se u sporazumima o europskim radničkim vijećima u obzir uzmu potencijalno sporna pitanja kao što su pokrivanje pravnih troškova, naknade za stručnjake i troškovi osposobljavanja. Za europska radnička vijeća koja djeluju na temelju dodatnih zahtjeva njihovo pravo na pokriće razumnih pravnih troškova bit će navedeno u tim zahtjevima. Tekst postojećeg zahtjeva da se osigura potrebno osposobljavanje „bez gubitka plaća” za članove europskih radničkih vijeća i posebnih pregovaračkih tijela prilagodit će se kako bi se pojasnilo da poduzeća trebaju pokriti troškove i izdatke povezane s takvim osposobljavanjem. Nadalje, kako bi se osiguralo da se povjerljivo postupanje s informacijama ne nameće bez opravdanja, najpoželjnijom opcijom ta će se mogućnost ograničiti na slučajeve u kojima je to u legitimnom interesu poduzeća. Radi transparentnosti i djelotvorne pravne zaštite uprava će na zahtjev morati navesti razloge koji opravdavaju povjerljivost ili neotkrivanje informacija;

iv. u okviru obveze prenošenja od država članica zahtijevat će se da dostavljaju informacije o svojem okviru za provedbu u pogledu prava zajamčenih Direktivom kako bi se Komisiji olakšalo praćenje i provedba usklađenosti, a u Direktivi će se uzeti u obzir opća obveza osiguravanja učinkovitih sankcija i pristupa pravosuđu. Novčane kazne za sankcioniranje kršenja prava transnacionalnog obavješćivanja i savjetovanja određuju se s obzirom na promet poduzeća kako bi se osigurala njihova proporcionalnost i odvratajući učinak.

D. Učinci najpoželjnije opcije

Koje su prednosti najpoželjnije opcije?

Postojećih 678 poduzeća s aktivnim sporazumima o europskom radničkom vijeću i njihovih oko 11,3 milijuna zaposlenika u EU-u, kao i stranke budućih sporazuma o europskim radničkim vijećima, imat će koristi od veće jasnoće pravnih zahtjeva, što bi trebalo smanjiti rizik od sporova i povezanih troškova.

Uklanjanjem izuzeća iz područja primjene Direktive sva prihvatljiva poduzeća (oko 3970) bila bi u ravnopravnom položaju, čime bi se pojednostavnio i ojačao regulatorni okvir. Oko 5,4 milijuna radnika iz EU-a/EGP-a (i njihovih predstavnika) ili uprave trenutačno izuzetih poduzeća s

„dobrovoljnim sporazumima” (323) dobilo bi pravo da zatraže osnivanje europskog radničkog vijeća kako bi imali koristi od jednake primjene minimalnih prava i obveza provedivih na temelju prava EU-a. Zajedno s upravom mogli bi se odlučiti i za očuvanje postojećih dobrovoljnih sporazuma koji dobro funkcioniraju. U kontekstu zahtjeva za osnivanje novog europskog radničkog vijeća predstavnici radnika imali bi jasno pravo na pokrivanje svojih razumnih pravnih troškova i veću pravnu sigurnost u pogledu obveze uprave da započne pregovore u roku od šest mjeseci. Radna snaga poduzeća koja posluju na razini Unije također bi imala koristi od cilja rodno uravnoteženog sastava europskih radničkih vijeća, koji će se uzimati u obzir u novim ili ponovno dogovorenim sporazumima o europskom radničkom vijeću. Boljom rodnom ravnotežom u europskim radničkim vijećima poboljšala bi se kvaliteta socijalnog dijaloga i moglo bi se doprinijeti pravednosti odlukama uprave u transnacionalnim pitanjima.

Tijekom postupka obavješćivanja i savjetovanja europska radnička vijeća koja još nemaju pravo na pravovremeni obrazloženi odgovor uprave na svoje mišljenje dobila bi takvo pravo. To će im pomoći da se uključe u dijalog sa središnjom upravom o transnacionalnim pitanjima. Taj dijalog olakšavaju i pojašnjenja ključnog koncepta transnacionalnih pitanja, kojim se definira opseg aktivnosti obavješćivanja i savjetovanja europskih radničkih vijeća, te primjenu obveza povjerljivosti samo ako je to objektivno opravdano. Kad je riječ o europskim radničkim vijećima, posebnim pregovaračkim tijelima i predstavnicima radnika koji trenutačno nemaju djelotvorne pravne lijekove za ostvarivanje svih svojih prava u skladu s Direktivom, inicijativom bi se poboljšao njihov pristup pravosuđu.

Ukupne povećane djelotvornost i kvaliteta transnacionalnog socijalnog dijaloga u poduzećima koja posluju na razini Unije omogućile bi poduzećima informiranije strateško donošenje odluka i ojačale uzajamno povjerenje između uprave i radne snage. Međutim, analiza takvih koristi nužno je kvalitativna jer su one obično dugoročne i neizravne te ovise o nematerijalnim čimbenicima kao što je razvijena kultura sudjelovanja radnika u predmetnom poduzeću.

Koliki su troškovi najpoželjnije opcije?

U trenutačno izuzetim poduzećima s „dobrovoljnim sporazumima” središnja uprava mogla bi pokrenuti pregovore o novom europskom radničkom vijeću ili bi ih morala pokrenuti ako to zatraže radnici u skladu s Direktivom. To će podrazumijevati procijenjene prosječne troškove od oko 148 000 EUR po jednim pregovorima za ta poduzeća. Općenito, tijekom pregovora ili ponovnih pregovora koji uključuju posebna pregovaračka tijela poduzeća će biti zakonski obvezna uz ostale troškove nastale u fazi osnivanja pokriveni i razumne pravne troškove, što se trenutačno ne zahtijeva izričito u velikoj većini država članica. Bude li potrebno uskladiti postojeće sporazume o europskom radničkom vijeću s revidiranim zahtjevima (npr. za pokrivanje troškova europskih radničkih vijeća za pravne ili stručne savjete i osposobljavanje), središnja uprava mora ponovno pregovarati. Prosječni troškovi ponovnih pregovora nisu se mogli pouzdano kvantificirati zato što jako variraju. Dokazi upućuju na to da je postupak ponovnih pregovora kraći od postupka osnivanja novog europskog radničkog vijeća, iako u složenim slučajevima može zahtijevati više sastanaka. Na temelju dostupnih dokaza bilo je moguće monetizirati određene troškove povezane sa sastancima između predstavnika uprave i europskog radničkog vijeća za ponovne pregovore o postojećim sporazumima (približno 18 400 EUR po sastanku). U znatnom broju slučajeva potrebne prilagodbe sporazuma o europskom radničkom vijeću mogle bi se usuglašavati u okviru redovitih ponovnih pregovora, koji se u prosjeku odvijaju svakih pet godina, uz nikakve ili vrlo male dodatne troškove u odnosu na osnovni scenarij. Poduzeća bi se mogla suočiti i s postupnim povećanjem troškova vođenja europskog radničkog vijeća (što u prosjeku iznosi oko 300 000 EUR godišnje po europskom radničkom vijeću u skladu s osnovnim scenarijem), na primjer u pogledu obveze pružanja obrazloženog odgovora europskom

radničkom vijeću. Naposljetku, u slučaju kršenja obveza poduzeća bi bila izložena riziku od viših novčanih kazni. Međutim, očekuje se da će pravni sporovi i primjena sankcija ostati rijetki.

Za procjenu učinaka opcija politike prikazane su dostupne procjene troškova u smislu prosječnih jediničnih troškova po opciji u odnosu na prosječni promet poduzeća koja posluju na razini Unije. Na temelju usporedbe mjerljivih jediničnih troškova s prometom relevantnih poduzeća i uzimajući u obzir predviđena kretanja očekuje se da će gospodarski troškovi najpoželjnije opcije biti i ostati zanemarivi. U skladu s tim, nije bilo moguće utvrditi učinke na konkurentnost poduzeća kao rezultat najpoželjnije opcije.

Izrađene su procjene ukupnih troškova inicijative kako bi se prikazali potencijalni troškovi na temelju hipotetskih pretpostavki zbog brojnih čimbenika koji utječu na vođenje socijalnog dijaloga, a koji se ne mogu pouzdano procijeniti (na primjer, ne može se pouzdano procijeniti u koliko bi poduzeća s dobrovoljnim sporazumima radnici ili uprava pokrenuli postupak osnivanja europskog radničkog vijeća ili koliko bi se postojećih sporazuma o europskom radničkom vijeću prilagodilo kao rezultat ove inicijative). Budući da se Direktivom strankama sporazuma o europskom radničkom vijeću ostavlja velika sloboda u prilagodbi postupka obavješćivanja i savjetovanja, kao i resursa, osposobljavanja itd. svojoj specifičnoj situaciji i potrebama, vrlo je teško utvrditi uzročno-posljedičnu vezu između opcija politike i određenih gospodarskih ili socijalnih ishoda.

Hoće li to utjecati na MSP-ove ili potrošače?

Predviđene mjere politike ne bi se primjenjivale na MSP-ove i nisu predvidljivi neizravni učinci na MSP-ove. Također je malo vjerojatno da će se moguća marginalna povećanja troškova osnivanja ili vođenja europskih radničkih vijeća prenijeti na potrošače.

Hoće li to bitno utjecati na državne proračune i uprave?

Sve države članice morale bi izmijeniti svoje zakonodavstvo kojim se provodi Direktiva. Trebale bi prikupljati i dostavljati Komisiji informacije o tome kako europska radnička vijeća, posebna pregovaračka tijela i predstavnici radnika mogu pokrenuti sudski postupak u pogledu svih svojih prava na temelju Direktive. Ta bi obveza podrazumijevala ograničene administrativne troškove koji bi se sveli na najmanju moguću mjeru njezinim ispunjavanjem u okviru standardnog postupka obavješćivanja o mjerama za prenošenje putem dostupnih IT sustava. Nije vjerojatno da će inicijativa dovesti do povećanih troškova provedbe/prilagodbe za nacionalna tijela.