

Grund- og nærhedsnotat

Grund- og nærhedsnotat om revision af direktiv om europæiske samarbejdsudvalg

20. marts 2024

J.nr. 2024 - 120

CAJ

Revision af direktiv om indførelse af europæiske samarbejdsudvalg eller en procedure i fællesskabsvirksomheder og fællesskabskoncerner med henblik på at informere og høre arbejdstagerne

- Vedtagelse

Nyt notat.

1. Resumé

Kommissionen har den 24. januar 2024 fremsat forslag til revision af direktiv om indførelse af europæiske samarbejdsudvalg eller en procedure i fællesskabsvirksomheder og fællesskabskoncerner med henblik på at informere og høre arbejdstagerne.

Europæiske samarbejdsudvalg (ESU) er organer, som repræsenterer arbejdstagere i EU eller EØS, som arbejder i fællesskabsvirksomheder- eller koncerner med mindst 1000 ansatte i medlemslandene og mindst 150 ansatte i hver af mindst to medlemslande. Et ESU kan oprettes efter anmodning fra mindst 100 ansatte eller efter initiativ fra den centrale ledelse. ESU'ernes formål er at sikre, at arbejdstagere i fællesskabsvirksomheder- eller koncerner har mulighed for at blive informeret og hørt om beslutninger i virksomhederne, der påvirker deres arbejdsliv.

Direktivet, som oprindeligt er fra 1994, og som blev omarbejdet i 2009, fastsætter regler for ESU'ers oprettelse, kompetencer og funktion. Kommissionen ønsker med forslaget til revision at skabe et mere klart, effektivt og sammenhængende regelsæt.

Forslaget går blandt andet ud på at præcisere nøglebegreber og definitioner, herunder koncepterne 'tværnationalt emne' og 'høring'. Derudover præciserer forslaget reglerne for ESU-aftalers indhold samt reglerne for tilgængelige ressourcer og behandling og ikke-deling af fortrolige oplysninger. Forslaget lægger også op til at skærpe regler om sanktioner og til at sikre adgang til retslig prøvelse af beslutninger om, at information er fortrolig. Kommissionens formål med forslaget er at styrke retten til information og høring af arbejdstagere om beslutninger med konsekvenser for arbejdstagere i flere medlemsstater.

Forslaget vil i Danmark kræve justering af lov om europæiske samarbejdsudvalg.

Forslaget forventes at medføre begrænsede erhvervsøkonomiske og administrative konsekvenser for de omfattede virksomheder i Danmark.

Regeringen er positiv over for at styrke retten til information og høring arbejdstagere i fællesskabsvirksomheder. Det er samtidig vigtigt, at direktivet begrænses til kun at regulere beslutninger af reelt tværnational betydning, og at ledelsen fortsat har mulighed for at træffe hurtige og effektive beslutninger, når det er nødvendigt.

2. Baggrund

Den 24. januar 2024 fremsatte Kommissionen forslag til revision af direktiv om indførelse af europæiske samarbejdsudvalg eller en procedure i fællesskabsvirksomheder og fællesskabskoncerner med henblik på at informere og høre arbejdstagere. Forslaget er oversendt til Rådet i dansk sprogversion 19. februar 2024. Det oprindelige ESU-direktiv¹ fra 1994 blev omarbejdet i 2009².

Europæiske samarbejdsudvalg (ESU) er organer, som repræsenterer arbejdstagere i EU eller EØS, som arbejder i fællesskabsvirksomheder- eller koncerner med mindst 1000 ansatte i medlemslandene og mindst 150 ansatte i hver af mindst to medlemslande (f.eks. Danmark og Sverige). ESU'er kan oprettes efter anmodning fra mindst 100 ansatte eller efter initiativ fra den centrale ledelse. ESU'ernes formål er at sikre, at arbejdstagere i fællesskabskoncerner og fællesskabsvirksomheder har mulighed for at blive informeret og hørt om beslutninger i virksomhederne, der påvirker deres arbejdsliv.

ESU-direktivet fastsætter en særlig forhandlingsprocedure for at oprette ESU'er. Denne procedure indebærer oprettelsen af et særligt forhandlingsorgan bestående af medarbejderrepræsentanter, som sammen med den centrale ledelse forhandler en aftale om samarbejdsudvalgets indretning samt en informations- og høringsprocedure.

Direktivet fastsætter minimumskrav for indholdet af ESU-aftaler og informations- og høringsprocedurer. Det er dog det særlige forhandlingsorgan, som sammen med den centrale ledelse bestemmer de specifikke måder, hvorpå ESU'er og informations- og høringsprocedurer skal virke i praksis. Hvis de forskellige parter ikke kan nå frem til en aftale vedrørende et ESU's oprettelse, indretning og kompetencer inden for tidsfristen i direktivet gælder de subsidiære bestemmelser i Annex I. Direktivets anvendelsesområde er begrænset til 'tværnationale emner', dvs. beslutninger af tværnational betydning. Information og høring i regi af et ESU om beslutninger med tværnational betydning sker i tillæg til nationale regler om information og høring af arbejdstagere i de enkelte berørte virksomheder.

Kommissionen henviser til en evaluering af direktivet fra 2018, som bekræftede direktivets værdi i forhold til at forbedre omfanget og kvaliteten af information til arbejdstagere. Evalueringen identificerede samtidig en række udfordringer, herunder at der fortsat er få oprettelser af nye ESU'er, ineffektive høringer, begrænset

¹ 94/45/EC

² 2009/38/EC

adgang for ESU'er til retslig prøvelse samt mangel på effektive og afskrækkende sanktioner i nogle medlemslande.

Kommissionen henviser desuden til Europa-Parlamentets egeninitiativbetænkning af 2. februar 2023, hvori EP opfordrede Kommissionen til at styrke ESU'ernes rolle og kapacitet gennem en revision af ESU-direktivet.

Retsgrundlaget for forslaget er artikel 153(1)(e) sammen med artikel 153(2)(b) i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF). Forslaget er omfattet af den almindelige lovgivningsprocedure og skal vedtages af både Rådet og Europa-Parlamentet.

3. Formål og indhold

Den foreslåede revision af ESU-direktivet indeholder følgende ændringsforslag.

- Præcisering af konceptet 'tværnationale emner': Forslaget præciserer formodning om, hvornår en foranstaltning er tværnational: En foranstaltning fra ledelsen formodes at være tværnational, når foranstaltningen med rimelighed kan forventes at påvirke ansatte i en eller flere medlemslande. En foranstaltning vurderes også at være tværnational, når tiltaget med rimelighed kan forventes at påvirke ansatte alene i ét medlemsland, men hvor konsekvenserne af tiltaget kan forventes at påvirke ansatte i mindst én anden medlemsstat. Formålet er at afhjælpe tvivl (og mindske risikoen for tvister) om, at direktivet omfatter sager, hvor virksomheder iværksætter tiltag, såsom fyringer eller afskedigelser, som kun retter sig mod en afdeling i ét land, men som stadigvæk kan have konsekvenser for ansatte i et andet medlemsland – f.eks. pga. ændringer i virksomhedens forsyningskæder. Forslaget berører ikke nationale regler om informations- og høringsprocedurer, som angår rent nationale anliggender.
- Definition af 'information' og 'høring': Forslaget præciserer, at information og høringer skal gøre medarbejderrepræsentanter i stand til bl.a. at påtage sig en dybdegående undersøgelse af de mulige indvirkninger, eller afgive udtalelse før vedtagelsen af en beslutning og at ledelsen er forpligtet til at give et begrundet svar til en sådan holdning før vedtagelse af den foreslåede beslutning.
- Det særlige forhandlingsorgans oprettelse, sammensætning og ressourcer:
 - Forslaget vil gøre det til et krav, at medlemmer af det særlige forhandlingsorgan vælges eller udpeges på en måde, der tilstræber at opnå en ligelig kønsfordeling.
 - Forslaget præciserer, at den centrale ledelse skal bære omkostningerne relateret til forhandlinger, herunder rimelige omkostninger til juridisk bistand, repræsentation og retsomkostninger og advokatsalær.
- Indholdet af ESU-aftaler:
 - Forslaget vil gøre det til et krav, at parterne vil skulle angive følgende i en ESU-aftale:

- 1) de finansielle og materielle ressourcer, der skal afsættes til ESU'erne, som minimum med hensyn til ekspertbistand, retsomkostninger, advokatsalær og uddannelse.
- 2) formatet for ESU-møderne, herunder om møderne skal være fysiske eller virtuelle.

- Ligelig kønsfordeling i ESU'er: Parterne skal, når de forhandler eller genforhandler ESU-aftaler, træffe nødvendige foranstaltninger for så vidt muligt at opnå en ligelig kønsfordeling i samarbejdsudvalget og det snævre udvalg – hvor målet er en repræsentation på mindst 40 procent af hvert køn.
- Antallet af plenarmøder i ESU'er: Forslaget vil indføre subsidiære krav om to årlige plenarmøder mellem samarbejdsudvalget og den centrale ledelse (hvor der hidtil har været krav om ét).
- Ekstraordinære møder i ESU'er baseret på subsidiære forskrifter: Forslaget præciserer, at:
 - Information og høring af ESU'er baseret på subsidiære krav som udgangspunkt, og hvis muligt, skal finde sted på plenarmøder – og alene ved hastetilfælde på ekstraordinære møder.
 - Informationer skal gives rettidigt.
 - ESU-medlemmer har ret til at deltage i ekstraordinære møder med det snævre udvalg, hvis de repræsenterer ansatte, som potentielt bliver direkte berørt af emnet for sådanne møder.
- Tilgængelige ressourcer for ESU'er baseret på subsidiære forskrifter: Forslaget præciserer, at:
 - Ekspertes, der yder bistand til ESU'er og snævre udvalg, gerne må være fagforeningsrepræsentanter, og at de efter anmodning fra ESU'er eller snævre udvalg gerne må være til stede til møder og yde rådgivning.
 - Den centrale ledelse skal underrettes om de driftsudgifter til ESU'er, som ledelsen skal dække, hvilket inkluderer rimelige retsomkostninger og advokatsalær.
- Behandling eller ikkevideregivelse af fortrolige oplysninger: Forslaget præciserer, at:
 - Den centrale ledelse skal, når den afgiver fortrolige oplysninger, oplyse om årsagen til fortroligheden af oplysningerne over for ESU-medlemmerne, medlemmerne af det særlige forhandlingsorgan eller medarbejderrepræsentanterne.
 - Ledelsens mulighed for ikke at videregive oplysninger begrænses til de situationer, hvor videregivelsen af oplysningerne vil være til alvorlig skade for virksomhedens drift. I sådanne tilfælde skal ledelsen underrette om årsagerne til, at oplysningerne ikke videregives.
- Arbejdstagerrepræsentanternes rolle og beskyttelse: Forslaget præciserer, at

- Arbejdstagerrepræsentanter skal råde over de nødvendige midler til at gøre deres rettigheder gældende efter direktivet.
 - ESU-medlemmer skal have ret til og de nødvendige midler til at informere relevante medarbejderrepræsentanter om den tværnationale informations- og høringsprocedure før og efter møder med ledelsen.
 - Ledelsen skal afholde omkostninger og udgifter relateret til at uddanne ESU-medlemmer og medlemmer af de særlige forhandlingsorganer, således at de kan udøve deres hverv.
- Sanktioner og adgang til klage og domstolsprøvelse:
Forslaget præciserer, at:
 - Medlemslande skal, når de fastsætter sanktioner, tage hensyn til grovheden, varigheden, konsekvenserne og den forsætlige eller uagtsomme karakter af lovovertrædelsen, og i tilfælde af økonomiske sanktioner, også størrelsen og den økonomiske situation for den sanktionerede virksomhed samt andre relevante kriterier.
 - Medlemsstaterne skal som minimum fastsætte økonomiske sanktioner i forbindelse med overtrædelser af de informations- og høringsprocedurer, der er fastsat i artikel 9, stk. 2 og 3.
 - Der skal sikres adgang til retslig prøvelse af beslutninger om, at information er fortrolig. Varigheden af klageproceduren skal være forenelig med en effektiv udøvelse af retten til information og høring.
 - Ophævelse af fritagelser og ordninger for tilpasning af eksisterende aftaler til de reviderede krav (artikel 14 i direktiv 2009/38/EF):
 - Forslaget vil ophæve undtagelser fra direktivet, så ansatte i virksomheder med informations- og høringsaftaler fra før det oprindelige direktiv får ret til enten at opretholde deres eksisterende aftale eller til at anmode om oprettelsen af et ESU eller en informations- og høringsprocedure, som vil erstatte den eksisterende aftale. Ligeledes vil virksomheder med aftaler, der er indgået i implementeringsperioden for det omarbejdede direktiv 2009/38/EC, også blive omfattet af direktivet.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Forslaget er en udmøntning af Europa-Parlamentets lovgivningsmæssige initiativbetænkning (2019/2193 (INL)) om revision af ESU-direktivet, som EP vedtog den 2. februar 2023. I betænkningen opfordrede EP Kommissionen til at fremsætte en revision af ESU-direktivet for at styrke ESU'ers muligheder for at blive informeret og hørt samt øge antallet af ESU'er.

Europa-Parlamentet har endnu ikke udtalt sig om det konkrete forslag.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen har anført, at: "Kun med et EU-initiativ kan der fastsættes fælles regler for information og høring af arbejdstagere på tværnationalt plan i Unionen. De udfordringer, der mindsker effektiviteten af arbejdstagernes ret til tværnational information og høring, hænger tæt sammen med dækningen og indholdet af forpligtelserne i henhold til direktivet og skaber virkninger for virksomheder og deres

arbejdstagere i hele Unionen. I betragtning af den grænseoverskridende karakter af de virksomheder og koncerner, der er omfattet af direktivets anvendelsesområde, og den tværnationale karakter af de emner, der er omfattet af krav om information og høring på tværs af grænserne, kan de enkelte medlemsstater ikke afhjælpe manglerne i den nuværende ramme på en sammenhængende og effektiv måde. De kortlagte udfordringer skal derfor tackles på EU-plan.”

Regeringen er enig med Kommissionens vurdering.

6. Gældende dansk ret

Det gældende direktiv er gennemført ved lov om europæiske samarbejdsudvalg, jf. lovbekendtgørelse nr. 1143 af 14. september 2018.

7. Konsekvenser

Forslaget vil i Danmark kræve justering af lov om europæiske samarbejdsudvalg.

Forslaget har ikke konsekvenser for arbejdsmarkedet generelt, da direktivet alene er relevant for virksomheder, som indgår i fælleskabsvirksomheder/fællesskabskoncerner med over 1000 ansatte, og kun i forbindelse med beslutninger af tværnational betydning. Da der kun er pligt til at oprette et samarbejdsudvalg efter anmodning, er ikke alle virksomheder i målgruppen dækket af en aftale. Forslaget forventes særligt at berøre de virksomheder, der udgør hovedsædet. Nogle af disse virksomheder er placeret i Danmark, men det præcise antal kendes ikke.

Beskæftigelsesministeriet har desuden ikke indblik i indholdet af eksisterende aftaler, som i princippet kan stille arbejdstagerne bedre end gældende direktivs mindstekrav, hvorfor forslaget samlete erhvervsøkonomiske konsekvenser er vanskelige at skønne over.

8. Høring

Forslaget har været i høring i EU-Specialudvalget for Arbejdsmarkedet og Sociale Forhold. Der er modtaget høringssvar fra Fagbevægelsens Hovedorganisation (FH) og Dansk Arbejdsgiverforening (DA)

Høringssvarene er opsummeret nedenfor.

Fagbevægelsens Hovedorganisation (FH)

FH er overordnet set positiv over for revisionen af de europæiske samarbejdsudvalg, som de mener, vil styrke samarbejdsudvalgene. FH støtter arbejdet med at sikre rettidig inddragelse af medarbejderne angående beslutninger, der vedrører hele koncernen på tværs af grænser, og som har betydning for deres arbejdsliv.

FH bemærker følgende støttende tilkendegivelser:

- FH er enig i forslagets artikel 1 om at udvide definitionen af, hvilke sager og emner, der defineres som tværnationale til også at omfatte de tilfælde, hvor konsekvenserne af en beslutning kan forventes at påvirke arbejdstagere i mere end én medlemsstat.

- FH støtter forslag om ændringer til artikel 5 og 6 om at sikre tilstrækkelige ressourcer, således at alle medarbejderrepræsentanter uanset modersmål har mulighed for at deltage aktivt i ESU'er.
- FH støtter forslaget om at præcisere hvilke konsekvenser, herunder sanktioner der kan følge, hvis de rettigheder og forpligtelser, som følger af direktivet ikke respekteres, da det kan bidrage til at sikre at ESU'er involveres rettidigt og korrekt.
- Endeligt støtter FH forslaget om at ophæve de eksisterende undtagelser jf. artikel 14, da det vil styrke retstilstanden for de europæiske lønmodtagere.

FH har desuden en række bemærkninger til artikel 6 og 8 i direktivforslaget:

- I artikel 6 finder FH det centralt at fastholde, at møder som udgangspunkt skal være fysiske for at styrke relationer og fortroligheden på tværs af grænser både blandt medarbejderrepræsentanterne og til ledelsen samt minimere risikoen for misforståelser.
- FH påpeger desuden i artikel 6 i forhold til ligelig kønsfordeling, at det er vigtigt at tage hensyn til, at nogle fag har stor overvægt af enten kvinder eller mænd, hvorfor det i visse tilfælde kan være vanskeligt at sikre en lige repræsentation af begge køn.
- I forhold til artikel 8 om ledelsens mulighed for klassificering af information som fortrolig, bemærker FH vigtigheden af at det ikke må begrænse medarbejderrepræsentanterne i de europæiske samarbejdsudvalgs muligheder for at drøfte relevante emner med deres fagforening eller gøre brug af anden relevant juridisk assistance.

Dansk Arbejdsgiverforening (DA)

DA finder, at en justering af direktivet skal finde sted på baggrund af en aftale mellem arbejdsmarkedets parter på europæisk plan. DA finder det derfor undergravende for arbejdsmarkedets parter på europæisk plan, når det overlades til det politiske system at forny parternes aftale, som det eksisterende direktiv i vidt omfang bygger på. Det er imidlertid konsekvensen af, at den europæiske fagbevægelse afslog at indlede forhandlinger med arbejdsgiverne. DA ser overordnet positiv på, at forslaget alene indeholder begrænsede ændringer sammenlignet med Europa-Parlamentets betænkning, og dette skal fastholdes.

DA finder dog, at det eksisterende direktiv fuldt ud understøtter formålet med reglerne om et tværnationalt samarbejdsklima, som giver stor fleksibilitet for ledelse og medarbejdere til at aftale de lokale rammer for deres samarbejde. For DA er det vigtigt, at forslagene ikke får negativ betydning for de nationale information- og høringsystemer, herunder EU-direktivet om information og høring og det danske samarbejdssystem i henhold til fx Samarbejdsaftalen mellem DA og FH.

DA har desuden en række konkrete bemærkninger:

- Definitionen af 'tværnationale emner': Det er afgørende at bevare kravet om at virksomhedens dispositioner skal have virkning i to stater for at være omfattet af informations- og høringspligten. Kommissionens forslag indebærer, at forhold der er omfattet af udelukkende national

samarbejdsproces, fremover også vil blive omfattet af kompetencen for ESU'er, hvilket skaber uklarhed i relation til de nationale samarbejdsorganer samt i relation til virksomhedernes beslutningskompetence.

- Information og høring: DA's udgangspunkt er, at samarbejde i form af information og høring skal ske på et tidspunkt og på en sådan måde, at medarbejderne kan bidrage til den endelige beslutning, som ledelsen skal træffe. Der bør findes en "mellemsvej" i relation til timing, indhold og retning for et kommende initiativ, hvortil medarbejdernes input kan bidrage. I modsat fald vil man risikere en evig strid om "for tidlig" eller "for sen" inddragelse og en konkurrence med den nationale information og høring.
- DA påpeger desuden, at muligheden for at stille krav om "skriftlighed" er for ufleksibel og formalistisk, og vil hæmme virksomheders muligheder for at træffe beslutninger på en effektiv måde samt skade grundlaget for en frugtbar dialog. For at medarbejderne skal kunne reagere inden for rimelig tid, er det nødvendigt, at direktivet giver mulighed for, at virksomheden kan fastsætte en frist inden for hvilken medarbejderne skal reagere.
- DA kan støtte, at forslaget præciserer muligheden for, at ESU'er kan afholde ikke-fysiske møder. DA finder dog, at det skal fremgå tydeligt af aftalen, at der ikke skal være formelle krav til virtuelle møder.
- DA mener, at samspillet mellem bestemmelsen i forslagets artikel 6 f, hvor ældre aftaler ændres i overensstemmelse med det reviderede direktiv på begæring fra lønmodtagerne, og genforhandlingsbestemmelsen i artikel 14 a fremstår uklar. Der opstår tvivl om hvornår og hvad der skal genforhandles, hvis der er fremsat en begæring om ændring efter artikel 6.a. I forlængelse heraf, påpeger DA, at det gældende direktiv i artikel 13 og artikel 14 indeholder udførlige bestemmelser om pligt til genforhandlinger, som fremstår mere klart og tilstrækkeligt.
- Ikke-videregivelse af oplysninger: Kommissionens forslag om en pligt til information til medarbejderne om formålet med tilbageholdelse af oplysninger går for vidt. DA mener ikke, at det bør være obligatorisk, at der kræves tilladelse for at kunne tilbageholde oplysninger. Det vil være unødigt bureaukratisk og øge de administrative byrder.
- DA kan ikke støtte forslagene i artikel 11,2, 11,3 og 11,4, da DA ikke finder grundlag for at fravige de almindelige sanktionsbestemmelser i de ansættelsesretlige direktiver. Den danske lovgivning indeholder allerede en mulighed for at sanktionere en overtrædelse af bestemmelserne med bøde, ligesom manglende overholdelse også kan blive bedømt i henhold til de fagretlige regler. Derfor kan DA heller ikke støtte forslaget om klageprocedurer.
- DA kan ikke støtte, at antallet af mindstemøder sættes op fra én til to; regulering af mødefrekvenser er en detailregulering og bør overlades til parterne.
- DA kan ikke støtte lovgivningen om grænseoverskridende faglig aktivitet (punkt 5), da social dialog i virksomheder alene skal være for de berørte lokale parter, nemlig virksomheden og virksomhedens medarbejdere.

Medarbejdernes eksperter skal som hidtil kun deltage i møderne, såfremt der er enighed om dette mellem virksomheden og medarbejderne.

- DA vurderer, at den foreslåede implementeringsfrist på 1 år er for kort.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der ventes generelt at være bred opbakning til forslaget blandt EU's medlemslande.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen er positiv over for tiltag, der kan styrke retten til information og høring af arbejdstagere om beslutninger med konsekvenser for arbejdstagere i flere medlemsstater. Det er samtidig vigtigt, at direktivet begrænses til kun at regulere beslutninger af reelt tværnational betydning, og at ledelsen fortsat har mulighed for at træffe hurtige og effektive beslutninger, når det er nødvendigt.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.