



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 26 януари 2024 г.
(OR. en)

5837/24
ADD 5

Междуетноститутуционално досие:
2024/0006(COD)

SOC 48
EMPL 31
GENDER 10
MI 86
COMPET 88
DATAPROTECT 46
IA 23
CODEC 173

ПРИДРУЖИТЕЛНО ПИСМО

От:	Генералния секретар на Европейската комисия, подписано от г-жа Martine DEPREZ, директор
Дата на получаване:	25 януари 2024 г.
До:	Г-жа Thérèse BLANCHET, генерален секретар на Съвета на Европейския съюз
№ док. Ком.:	SWD(2024) 11 final
Относно:	РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА РЕЗЮМЕ НА ДОКЛАДА ЗА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО, придружаващ предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2009/38/ЕО по отношение на създаването и функционирането на европейски работнически съвети и ефективното осигуряване на упражняването на правата на транснационални информирани и консултации

Приложено се изпраща на делегациите документ SWD(2024) 11 final.

Приложение: SWD(2024) 11 final



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 24.1.2024 г.
SWD(2024) 11 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА
РЕЗЮМЕ НА ДОКЛАДА ЗА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО,

[...]

придружаващ

предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета
за изменение на Директива 2009/38/ЕО по отношение на създаването и
функционирането на европейски работнически съвети и ефективното осигуряване
на упражняването на правата на транснационални информирани и консултации

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

А. Контекст

Европейските работнически съвети (ЕРС) са представителни органи на работниците и служителите за информиране и консултации с управлението на многонационални предприятия с определен размер по транснационални въпроси. В рамките на протичащата понастоящем трансформация на сферата на труда, продиктувана от съображения за екологична, икономическа и социална устойчивост, пълноценното участие на работниците и техните представители на всички равнища може да спомогне за предвиждане и управление на промените, намаляване на загубата на работни места, запазване на пригодността за заетост и облекчаване на въздействието върху системите за социално подпомагане и свързаните с това разходи за адаптиране. Към днешна дата са налице ЕРС или други споразумения за информиране и консултации по транснационални въпроси в около 1000 многонационални предприятия, представляващи около 16,6 милиона работници и служители в ЕС. [В Директива 2009/38/ЕО](#) (наричана по-нататък „директивата“) се предвижда рамка с минимални изисквания за създаването и функционирането на ЕРС, която защита автономността на управлението и представителите на работниците и служителите с цел адаптиране на процеса на информиране и консултации към техните конкретни нужди и запазва способността на управлението да взема решения ефективно. Целта на настоящата инициатива е да се гарантира, че рамката е ясна, ефективна и приложима. Инициативата се отнася до предприятия със съюзно измерение и техните работници и служители в държавите членки.

ЕРС и процедурите за транснационални информиране и консултации допълват информирането и консултациите с работниците и служителите на национално равнище в съответствие по-специално с Директива 2002/14/ЕО за създаване на обща рамка за информиране и консултиране на работниците и служителите в Европейската общност, Директива 2001/23/ЕО относно прехвърлянето на предприятия и Директива 98/59/ЕО относно колективните уволнения. Настоящата инициатива не засяга националното законодателство относно информирането и консултациите с работниците и служителите, произтичащо от посочените директиви на ЕС.

Б. Необходимост от действия от страна на ЕС

В какво се състои разглежданият проблем?

Директивата невинаги постига напълно целта си за подобряване на правото на транснационални информиране и консултации с работниците и служителите в многонационалните предприятия. В някои случаи липсва реален и съдържателен диалог между управлението и ЕРС, а е налице несигурност по отношение на процеса на създаване на ЕРС, обхвата на задълженията за информиране и консултации, ограничени в директивата до „транснационални въпроси“, покриването на разходите, условията за изискване на поверително третиране на информация или за отказ за разкриване на определена информация на ЕРС, както и достъпа до правосъдие. Освен това в много ЕРС е налице очевидна липса на баланс между половете, а нарушенията на правата на информиране и консултации често не се санкционират в достатъчна степен, за да се гарантира спазването. И накрая, поради изключенията от приложното поле, директивата не се прилага за около 350 предприятия, в които са сключени споразумения за транснационални информиране и консултации, което прави регулаторната рамка сложна и фрагментирана, пораждайки различни равнища на защита на работниците и служителите в предприятията със съюзно измерение.

Въпреки че не може да се приеме, че тези проблеми присъстват генерално, съвкупно те пораждаат недостатъци в ефективността на действащата рамка относно ЕРС. Следователно

потенциалът на ЕРС не се използва пълноценно с цел насърчаване на ангажираността и участието на работниците и служителите и устойчивите условия на труд, също и в контекста на структурните промени, свързани с екологичния и цифровия преход.

Какво се очаква да бъде постигнато с настоящата инициатива?

Общата цел на настоящата инициатива е да се подобри ефективността на рамката за информиране и консултации с работниците и служителите на транснационално равнище. Тази цел е в съответствие с целите и принципите, определени в директивата. Съгласно съответното правно основание в Договора за функционирането на ЕС основното естество на директивата като инструмент за информиране и консултации, а не толкова като инструмент за съвместно вземане на решения, остава непроменен.

По-конкретно инициативата има за цел i) да се избегнат необоснованите различия в минималните права на работниците и служителите на транснационални информиране и консултации, ii) да се гарантира ефикасно и ефективно създаване на ЕРС, iii) да се осигурят подходящи ресурси за ЕРС и ефективен процес за тяхното информиране и консултации с тях и iv) да се насърчи по-ефективно правоприлагане на директивата, включително чрез достъп до правосъдие за представителите на работниците и служителите и ефективни, възпиращи и пропорционални санкции.

Каква е добавената стойност на действия на равнището на ЕС?

В директивата се определят минимални стандарти за транснационални информиране и консултации с работниците и служителите в многонационални предприятия. Тъй като това е трансграничен въпрос, предизвикателствата трябва да бъдат преодоляни на равнището на ЕС. Конкретната европейска добавена стойност на инициативата се състои в разработването на тези минимални стандарти. С тези стандарти се насърчава сближаването във възходяща посока между резултатите на държавите членки в областта на заетостта и социалната област. С инициативата ще бъде повишена допълнително добавената стойност и за дружествата, като се създаде по-опростена и по-съгласувана регулаторна рамка в целия ЕС. От географска гледна точка всички държави членки могат да бъдат засегнати от проблема, тъй като последиците от него се проявяват не само в държавата членка, в която е установен ЕРС, но и в тези, в които са установени клонове, принадлежащи към една и съща група.

В. Варианти на политиката

Какви законодателни и незаконодателни варианти на политиката са разгледани?

Комисията разгледа различни варианти на политиката, като взе предвид наличните данни и мненията на заинтересованите страни, по-специално своята оценка на преработената директива, съответните резолюции на Европейския парламент и приноса на социалните партньори към двуетапната консултация. Вариантите бяха групирани във връзка с четирите отделни цели на политиката, посочени по-горе.

По правни причини по отношение на прилагането на различни правила за предприятията в зависимост от това кога са сключили своето споразумение за информиране и консултации или за ЕРС, е налице избор между две опции на политиката — запазване или премахване на изключенията от приложното поле на директивата.

Що се отнася до създаването на ЕРС, законодателните и незаконодателните варианти на политиката включват пояснения относно средствата, с които разполагат представителите на работниците и служителите, натоварени с договарянето на споразумението за ЕРС, и по-специално покриването на техните разумни разходи за правни услуги. Като съпътстваща мярка вариантите включват пояснение относно крайния срок за започване на преговори след искане за създаване на ЕРС. Като по-широкообхватна алтернатива вариантите включват и цел за балансиран състав на ЕРС по отношение на половете, което да бъде отразено в споразуменията за ЕРС.

Що се отнася до функционирането на ЕРС, алтернативите на политиката за изясняване на понятието „транснационални въпроси“ варират от незадължителни тълкувателни насоки и целенасочено изясняване на формулировката до значително разширяване на понятието, съчетано със задължение на управлението да обоснове защо даден въпрос не е транснационален. На второ място, бе оценено изискването управлението да даде мотивиран отговор на становището на ЕРС, както и уточнението, че управлението може да наложи поверително третиране на информацията само в законния интерес на предприятието. Освен това от управлението ще се изисква при поискване да уточни основанията за обявяването на определена информация за поверителна или за отказа да я разкрие. Един по-широкообхватен алтернативен вариант би позволил на управлението да откаже разкриването на информация на основание, че това би могло сериозно да наруши функционирането на предприятието само след предварително съдебно или административно разрешение, и по принцип би премахнало ограниченията за поверителност при обмена на информация между ЕРС и националните или местните представители на работниците и служителите. Трето, що се отнася до покриването на разходите на ЕРС, вариантите на политиката включват незадължителни насоки, улесняващи прилагането на съществуващите изисквания, или, като алтернатива, по-конкретни законодателни изисквания за страните да регламентират в своето споразумение как се покриват някои разходи, като хонорарите на експертите и разходите за правни услуги и обучение. Като алтернатива в директивата биха могли да бъдат определени по-широкообхватни задължителни изисквания за покриване на разходите.

Що се отнася до въпросите, свързани с правоприлагането и достъпа до правосъдие, вариантите на политиката се отнасят до санкциите, приложими при нарушаване на националното законодателство, транспониращо директивата, и до средствата за правна защита, с които разполагат носителите на права в такива случаи. Обвързващите варианти включват, в единия край на спектъра, мерки за изясняване и засилване на общите изисквания на директивата, включително чрез изискването да се взема предвид оборотът на предприятията при определянето на имуществените санкции, както и задължението държавите членки да уведомяват Комисията за това как са гарантирани достъпът до правосъдие и ефективните правни средства за защита по отношение на всички права съгласно директивата. В другия край на спектъра са по-широкообхватни варианти, състоящи се във въвеждане на възможността ЕРС да изискват спиране на изпълнението на управленски решения и определяне на конкретни пределни нива на имуществените санкции в размер от 2 % (в случай на неумишлени нарушения) и 4 % (в случай на умишлени нарушения) от световния оборот на предприятията.

При разработването на мерките на политиката и превръщането им във варианти на политиката Комисията се ръководи от следните основни съображения: i) необходимостта да се остави свобода на преценка на държавите членки при прилагането на преразгледаните минимални изисквания за транснационални информирани и консултации, като им се даде възможност да ги интегрират в съответните си правила, традиции и практики в областта на колективните трудови

правоотношения, в съответствие с принципа на субсидиарност и правното основание на Договора; ii) пълното зачитане на автономността на социалните партньори при практическото прилагане на минималните изисквания; iii) факта, че заинтересованите страни от бизнеса като цяло подкрепят необвързващи мерки, докато профсъюзните организации и представителите на работниците и служителите подкрепят законодателни изменения. Поради това, въпреки че на теория биха могли да се предвидят различни възможни алтернативни комбинации между законодателни и незаконодателни мерки, обратната информация от заинтересованите страни не сочи към конкретна такава комбинация; iv) незаконодателните мерки, като например финансирането на проекти за повишаване на осведомеността относно рамката за транснационални информирание и консултации и наблюдението от страна на Комисията на прилагането на директивата от държавите членки, са част от базовия сценарий. Следователно законодателната инициатива автоматично ще бъде съчетана с такива продължаващи необвързващи мерки.

Кой подкрепя отделните варианти?

Като част от по-широка кампания за демокрация на работното място, в своята [резолуция от 2021 г. относно демокрацията на работното място](#), и по-специално в своята [резолуция от 2023 г., съдържаща препоръки към Комисията за преразглеждане на Директива 2009/38/ЕО](#), Парламентът призова за засилване на ролята и капацитета на ЕРС като органи за информирание и консултации в предприятия със съюзно измерение, които извършват дейност в Европейския съюз. През последните години Европейският икономически и социален комитет отправи [подобни призови](#). Европейските профсъюзни организации като цяло подкрепят всеобхватните задължителни изменения, очертани по-горе, които са в съответствие с препоръките на Европейския парламент, докато бизнес организациите оспорват наличието на недостатъци, които обуславят предприемането на действия в областта на политиката на ЕС, както и предупреждават за създаването на допълнителни разходи и отрицателното въздействие на някои варианти върху конкурентоспособността.

Кой е предпочитаният вариант и защо?

Предпочитаният вариант на политиката съчетава следните мерки:

i) ще бъде прекратено освобождаването на някои предприятия със съюзно измерение, за да се опрости рамката за транснационални информирание и консултации и да се гарантира равен достъп на работниците и служителите до правата съгласно директивата. „Доброволните споразумения“ на предприятия, които преди това са били освободени, са били сключени и са действали извън приложното поле на правото на ЕС, така че след прекратяването на освобождаването може да бъде учреден ЕРС по искане на работниците и служителите или по собствена инициатива на управлението, или ако не е направено такова искане, действието на доброволните споразумения може да продължи.

ii) ще бъде направено пояснение относно средствата, с които разполагат представителите на работниците и служителите по време на договарянето на нови споразумения за ЕРС, по-специално покриването на разумните разходи за правни услуги, както и формулировката на задължението на управлението да започне преговори в срок от шест месеца от искането за създаване на ЕРС. Освен това целта за баланс между половете трябва да бъде отразена в споразуменията за ЕРС, тъй като в противен случай небалансираният понастоящем състав на ЕРС ще се запази.

iii) в директивата ще бъдат въведени целенасочени разяснения на концепцията за транснационални въпроси, за да се преодолее съществуващата несигурност и да се намали рискът от възникването на спорове. За да се повиши ефективността на диалога по транснационалните въпроси, ще бъде предвидено задължение за управлението да провежда информиране и консултации по начин, който дава възможност на представителите на работниците да изразят становището си преди приемането на решението, и да предостави мотивиран отговор на становищата на ЕРС преди приемането на решение по транснационални въпроси. Що се отнася до покриването на разходите на ЕРС, предпочитаният вариант утвърждава принципа на автономия на страните, като изисква потенциално спорни въпроси като покриването на разходите за правни услуги, хонорарите на експертите и разходите за обучение да бъдат разгледани в споразуменията за ЕРС. За ЕРС, които функционират въз основа на субсидиарни изисквания, правото им на покриване на разумни разходи за правни услуги ще бъде изрично посочено в тези изисквания. Формулировката на съществуващото изискване на членовете на ЕРС и специалните групи за преговори да бъде предоставяно необходимото обучение, „без да губят от заплатата си“, ще бъде адаптирана, за да се поясни, че предприятията трябва да покриват разходите за такова обучение и свързаните с него разходи. Освен това, за да се гарантира, че поверителното третиране на информацията не се налага без обосновка, предпочитаният вариант ще ограничи тази възможност до случаите, когато това е в законен интерес на предприятието. От съображения за прозрачност и ефективна правна защита от управлението ще се изисква да уточни, при поискване, основанията за поверителност или неразкриване на информация.

iv) като част от задължението им да транспонират от държавите членки ще се изисква да предоставят информация относно рамката си за осигуряване на упражняването на правата, гарантирани от директивата, с цел да се улесни мониторингът на спазването и правоприлагането от страна на Комисията, а общото задължение за осигуряване на ефективни санкции и достъп до правосъдие ще бъде отразено в директивата. Финансовите санкции за санкциониране на нарушенията на правата на транснационални информиране и консултации следва да се определят в зависимост от оборота на предприятията, за да се гарантират тяхната пропорционалност и възпиращ ефект.

Г. Въздействие на предпочитания вариант

Какви са ползите от предпочитания вариант?

Понастоящем 678-те предприятия с действащи споразумения за ЕРС и техните около 11,3 милиона работници и служители в ЕС, както и страните по бъдещи споразумения за ЕРС, могат да се възползват от по-голямата яснота на правните изисквания, с което се очаква да бъде намален рискът от възникването на спорове и свързаните с тях разходи.

Чрез премахването на изключенията от приложното поле на директивата всички допустими предприятия (около 3970) ще бъдат поставени на равна основа, като се опрости и засили съгласуваността на регулаторната рамка. Около 5,4 милиона работници и служители от ЕС/ЕИП (и техните представители) или управлението на понастоящем освободените предприятия с „доброволни споразумения“ (323) ще получат правото да поискат създаването на ЕРС, за да се възползват от осигуряването на еднакво упражняване на правата и изпълнение на задълженията, произтичащи от правото на ЕС. Заедно с управлението те биха могли също така да изберат да запазят добре функциониращите доброволни споразумения. В контекста на исканията за създаване на нов ЕРС представителите на работниците и служителите ще имат

ясно право на покриване на своите разумни разходи за правни услуги и по-голяма правна сигурност по отношение на задължението на управлението да започне преговори в срок от шест месеца. За работната сила на предприятията със съюзно измерение също ще има полза от целта за балансиран по отношение на половете състав на ЕРС, която трябва да бъде отразена в новосключените или предоговорените споразумения за ЕРС. Подобреният баланс между половете в ЕРС вероятно ще повиши качеството на социалния диалог и може да допринесе за по-справедливи управленски решения по транснационални въпроси.

По време на процеса на информиране и консултации ЕРС, които все още нямат право на своевременен мотивиран отговор от управлението на своето становище, ще получат такова право. Това ще им помогне да започнат диалог по транснационалните въпроси с централното управление. Провеждането на такъв диалог се улеснява и от изясняването на основната концепция за транснационални въпроси, която определя обхвата на дейностите по информиране и консултации на ЕРС, както и от прилагането на задължението за поверителност само когато това е обективно обосновано. Що се отнася до ЕРС, СГП и представителите на работниците и служителите, които понастоящем не разполагат с ефективни правни средства за защита, за да упражнят всички свои права съгласно директивата, инициативата ще подобри достъпа до правосъдие.

Като цяло повишената ефективност и качество на транснационалния социален диалог в предприятията със съюзно измерение биха дали възможност за по-добре информирано вземане на стратегически решения от страна на дружествата и биха засилили взаимното доверие между управлението и работната сила. Анализът на тези ползи обаче по необходимост е качествен, тъй като те обикновено са дългосрочни и непреки и зависят от нематериални фактори като установената култура на участие на работниците и служителите в съответното предприятие.

Какви са разходите, свързани с предпочитания вариант?

В освободените понастоящем предприятия с „доброволни споразумения“ централното управление би могло да започне преговори за нов ЕРС или ще трябва да ги започне, ако това бъде поискано от работниците и служителите в съответствие с директивата. Това ще доведе до прогнозен среден размер на разходите за договаряне за всяко едно от предприятия от около 148 000 EUR. По принцип по време на преговори или предоговаряне с участието на СГП предприятията ще имат правното задължение да покриват — в допълнение към другите разходи, направени на етапа на създаване — и разумните разходи за правни услуги, за които понастоящем няма изрично изискване в по-голямата част от държавите членки. Когато е необходимо да се приведат съществуващите споразумения за ЕРС в съответствие с преразгледаните изисквания — например за да се обхване покриването на разходите на ЕРС за правни или експертни консултации и обучение, — централното управление трябва да започне предоговаряне. Не бе възможно да бъдат надеждно изчислени средните разходи за предоговаряне, тъй като те са силно променливи. Данните сочат, че процесът на предоговаряне е по-кратък от процеса на създаване на нов ЕРС, но може да изисква и голям брой заседания в сложни случаи. Въз основа на наличните доказателства беше възможно да се остойността някои разходи, свързани със заседанията между представители на управлението и ЕРС за предоговаряне на действащите споразумения (около 18 400 EUR за заседание). В значителен брой случаи необходимите адаптации на споразуменията за ЕРС биха могли да бъдат договорени като част от редовното предоговаряне, което се извършва средно на всеки пет години, без никакви или много малко допълнителни разходи в сравнение с базовия сценарий. Предприятията биха могли също така да изпитат допълнително увеличение на разходите за

функционирането на ЕРС (средно около 300 000 EUR годишно за ЕРС съгласно базовия сценарий), например във връзка със задължението за предоставяне на ЕРС на мотивиран отговор. И накрая, в случай на неизпълнение на задължения предприятия биха били изправени пред риск от по-високи финансови санкции. Въпреки това се очаква възникването на правни спорове и налагането на санкции да останат ниски.

За оценка на въздействието на вариантите на политиката бяха представени наличните прогнозни разходи по отношение на средните единични разходи за всеки вариант спрямо средния оборот на предприятия със съюзно измерение. При сравняване на количествено измеримите единични разходи с оборота на съответните предприятия и като се вземат предвид прогнозните тенденции, се очаква икономическите разходи, свързани с предпочитания вариант, да бъдат и да останат незначителни. Съответно не беше установено въздействие върху конкурентоспособността на дружествата в резултат на предпочитания вариант.

Бяха разработени оценки на съвкупните разходи по инициативата, за да бъдат установени потенциалните разходи въз основа на хипотетични предположения, което се дължи на множеството фактори, влияещи върху функционирането на социалния диалог, стойността на които не може да бъде определена по надежден начин (например не може да се направи надеждна оценка в колко предприятия с доброволни споразумения работниците и служителите или управлението биха започнали процес на създаване на ЕРС или колко от действащите споразумения за ЕРС ще бъдат адаптирани в резултат на настоящата инициатива). Фактът, че директивата оставя широка свобода на страните по споразуменията за ЕРС да приспособят процеса на информиране и консултации, както и ресурсите, обучението и т.н. към конкретното си положение и нужди, затруднява съществено установяването на причинно-следствена връзка между вариантите на политиката и конкретните икономически или социални резултати.

Ще бъдат ли засегнати МСП или потребителите?

Предвидените мерки на политиката няма да се прилагат за МСП и не могат да се предвидят непреки последици за МСП. Освен това е много малко вероятно евентуалните незначителни увеличения на разходите за създаване или функциониране на ЕРС да бъдат прехвърлени на потребителите.

Ще има ли значително въздействие върху националните бюджети и администрации?

Всички държави членки ще трябва да изменят законодателството си, с което се прилага директивата. Те ще трябва да събират и съобщават на Комисията информация за това как ЕРС, СГП и представителите на работниците и служителите могат да образуват съдебни производства във връзка със съвкупността на правата си съгласно директивата. Това задължение ще доведе до ограничени административни разходи, които ще бъдат сведени до минимум чрез изпълнението му в рамките на стандартния процес на уведомяване за мерките за транспониране посредством наличните информационни системи. Малко вероятно е инициативата да доведе до увеличаване на разходите на националните органи във връзка с правоприлагането/постановяването на решения.