



Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 26 de janeiro de 2024
(OR. en)

**Dossiê interinstitucional:
2024/0006(COD)**

**5837/24
ADD 5**

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

NOTA DE ENVIO

de:	Secretária-geral da Comissão Europeia, com a assinatura de Martine DEPREZ, diretora
data de receção:	25 de janeiro de 2024
para:	Thérèse BLANCHET, secretária-geral do Conselho da União Europeia
n.º doc. Com.:	SWD(2024) 11 final
Assunto:	DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO RESUMO DO RELATÓRIO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO [...] que acompanha o documento Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2009/38/CE no que respeita à instituição e ao funcionamento dos conselhos de empresa europeus e ao exercício efetivo dos direitos de informação e consulta transnacionais

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento SWD(2024) 11 final.

Anexo: SWD(2024) 11 final

Bruxelas, 24.1.2024
SWD(2024) 11 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO
RESUMO DO RELATÓRIO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

[...]

que acompanha o documento

Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho
que altera a Diretiva 2009/38/CE no que respeita à instituição e ao funcionamento dos
conselhos de empresa europeus e ao exercício efetivo dos direitos de informação e
consulta transnacionais

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

A. Contexto

Os conselhos de empresa europeus (CEE) são instâncias de representação dos trabalhadores para efeitos de informação e consulta da direção de empresas multinacionais de uma determinada dimensão sobre questões transnacionais. Na transformação em curso do mundo do trabalho, impulsionada por considerações de sustentabilidade ambiental, económica e social, uma participação significativa dos trabalhadores e dos seus representantes a todos os níveis pode ajudar a antecipar e gerir a mudança, a diminuir a perda de postos de trabalho, a manter a empregabilidade e a atenuar os efeitos nos sistemas de proteção social e nos custos de ajustamento conexos. Até à data, existem CEE ou outros acordos sobre informação e consultas transnacionais em cerca de 1 000 empresas multinacionais, e estes conselhos representam cerca de 16,6 milhões de trabalhadores da UE. A [Diretiva 2009/38/CE](#) («diretiva») estabelece um quadro com requisitos mínimos para a criação e o funcionamento dos CEE, que respeita a autonomia da direção e dos representantes dos trabalhadores para adaptar o processo de informação e consulta às suas necessidades específicas e preserva a capacidade da direção para tomar decisões de forma eficaz. A presente iniciativa visa garantir que este quadro é claro e eficaz e que possui força executiva. A presente iniciativa diz respeito às empresas à escala da União e aos seus trabalhadores nos Estados-Membros.

Os CEE e os procedimentos de informação e consulta transnacionais complementam a informação e a consulta dos trabalhadores a nível nacional, nomeadamente nos termos da Diretiva 2002/14/CE que estabelece um quadro geral relativo à informação e à consulta dos trabalhadores na Comunidade Europeia, da Diretiva 2001/23/CE relativa à transferência de empresas e da Diretiva 98/59/CE relativa aos despedimentos coletivos. A presente iniciativa não afeta a legislação nacional em matéria de informação e consulta dos trabalhadores decorrente destas diretivas da UE.

B. Necessidade de ação a nível da UE

Qual é o problema em causa?

A diretiva nem sempre cumpre plenamente o seu objetivo de melhorar o direito à informação e à consulta transnacionais dos trabalhadores em empresas multinacionais. Em alguns casos, não existe um diálogo genuíno e significativo entre a direção e os CEE, e verifica-se insegurança quanto ao processo de criação dos CEE, ao âmbito das obrigações de informação e consulta que a diretiva limita a «questões transnacionais», à cobertura das despesas, às condições para exigir o tratamento confidencial de informações ou recusar a divulgação de determinadas informações aos CEE, bem como o acesso à justiça. Além disso, verifica-se uma clara falta de equilíbrio entre os géneros em muitos CEE e, muitas vezes, as violações dos direitos de informação e consulta não são suficientemente sancionadas para garantir o seu cumprimento. Por último, devido a isenções do âmbito de aplicação, a diretiva não se aplica a cerca de 350 empresas nas quais existem acordos sobre informação e consulta transnacionais, o que torna o quadro regulamentar complexo e fragmentado, criando diferentes níveis de proteção dos trabalhadores nas empresas à escala da União.

Embora não se possa presumir que estas questões sejam generalizadas, em conjunto conduzem a lacunas na eficácia do atual quadro dos CEE. Consequentemente, o potencial dos CEE não é plenamente explorado para promover a participação e a «adesão» dos trabalhadores, nem para promover condições de trabalho sustentáveis, também no contexto das mudanças estruturais relacionadas com as transições ecológica e digital.

O que se espera alcançar com esta iniciativa?

O objetivo geral da presente iniciativa consiste em melhorar a eficácia do quadro de informação e consulta dos trabalhadores a nível transnacional. Este objetivo é coerente com os objetivos e princípios estabelecidos na diretiva. Em conformidade com a base jurídica pertinente do Tratado sobre o Funcionamento da UE, a natureza de base da diretiva enquanto instrumento de informação e consulta – e não de cogestão – permanece inalterada.

Especificamente, a iniciativa visa i) evitar diferenças injustificadas nos direitos mínimos de informação e consulta dos trabalhadores a nível transnacional, ii) assegurar a criação eficiente e eficaz de CEE, iii) assegurar a atribuição de recursos adequados aos CEE e um processo eficaz para a sua informação e consulta, e iv) promover uma aplicação mais eficaz da diretiva, nomeadamente através do acesso à justiça por parte dos representantes dos trabalhadores e de sanções eficazes, dissuasivas e proporcionadas.

Qual é o valor acrescentado da intervenção da UE?

A diretiva estabelece normas mínimas para a informação e a consulta transnacionais dos trabalhadores em empresas multinacionais. Uma vez que se trata de uma questão transfronteiriça, os desafios devem ser abordados a nível da UE. O valor acrescentado da UE específico da iniciativa reside no desenvolvimento destas normas mínimas. Estas normas promovem a convergência ascendente em matéria de emprego e de resultados sociais entre os Estados-Membros. A iniciativa aumentará ainda mais o valor acrescentado também para as empresas, através da criação de um quadro regulamentar mais simples e coerente em toda a UE. Em termos geográficos, todos os Estados-Membros podem ser afetados pelo problema, uma vez que as respetivas consequências se materializam não só no Estado-Membro em que um CEE está estabelecido, mas também naqueles em que existem estabelecimentos pertencentes ao mesmo grupo.

C. Opções estratégicas

Quais foram as opções estratégicas, legislativas e não legislativas, ponderadas?

A Comissão analisou várias opções estratégicas, tendo em conta os dados disponíveis e os pontos de vista das partes interessadas, em especial a sua avaliação da diretiva reformulada, as resoluções pertinentes do Parlamento Europeu e os contributos dos parceiros sociais para a consulta em duas fases. As opções foram agrupadas com base nos quatro objetivos estratégicos distintos mencionados *supra*.

No que diz respeito à aplicação de regras diferentes às empresas em função do momento em que celebraram o seu acordo de informação e consulta ou de CEE, devido a razões jurídicas, existe uma escolha estratégica binária entre a manutenção e a supressão das isenções do âmbito de aplicação da diretiva.

No que diz respeito à criação dos CEE, as opções estratégicas legislativas e não legislativas implicam esclarecimentos sobre os recursos à disposição dos representantes dos trabalhadores responsáveis pela negociação do acordo de CEE e, em especial, sobre a cobertura das suas custas judiciais razoáveis. Como medida de acompanhamento, as opções incluem uma clarificação do prazo para o início de negociações na sequência de um pedido de criação de CEE. Como alternativa mais abrangente, as opções incluem também o objetivo de uma composição equilibrada dos CEE em termos de género, a refletir nos acordos de CEE.

No que diz respeito ao funcionamento dos CEE, as alternativas estratégicas para clarificar o conceito de «questões transnacionais» vão desde uma orientação interpretativa não vinculativa e uma

clarificação específica da redação, até um alargamento substancial do conceito, combinado com a obrigação de a direção justificar por que razão uma determinada questão não é transnacional. Em segundo lugar, foi apreciada a exigência de a direção dar uma resposta fundamentada ao parecer do CEE, bem como a clarificação de que a direção só pode impor o tratamento confidencial das informações no interesse legítimo da empresa. Além disso, a direção seria obrigada a especificar, mediante pedido, os motivos para declarar certas informações confidenciais ou para recusar a sua divulgação. Uma opção alternativa mais abrangente permitiria à direção recusar a divulgação de informações com o fundamento de que tal prejudicaria gravemente o funcionamento da empresa apenas mediante autorização judicial ou administrativa prévia e, de um modo geral, isentaria a partilha de informações entre o CEE e os representantes dos trabalhadores nacionais ou locais das restrições de confidencialidade. Em terceiro lugar, no que diz respeito à cobertura das despesas dos CEE, as opções estratégicas incluem orientações não vinculativas que facilitam a aplicação dos requisitos existentes ou, em alternativa, requisitos legislativos mais específicos para as partes regularem, no seu acordo, a forma como determinadas despesas – como os honorários dos peritos, as custas judiciais e os custos com formação – são cobertas. Em alternativa, a diretiva poderia estabelecer requisitos vinculativos mais abrangentes para a cobertura dos custos.

No que se refere às questões da execução e do acesso à justiça, as opções estratégicas dizem respeito às sanções aplicáveis em caso de violação da legislação nacional de transposição da diretiva e às vias de recurso à disposição dos titulares de direitos nesses casos. As opções vinculativas envolvem, num extremo do espectro, medidas destinadas a clarificar e reforçar os requisitos gerais da diretiva, nomeadamente através da obrigação de ter em conta o volume de negócios das empresas ao determinar as sanções pecuniárias, bem como a obrigação de os Estados-Membros notificarem a Comissão da forma como o acesso à justiça e as vias de recurso efetivas são assegurados no que diz respeito a todos os direitos previstos na diretiva. No outro extremo do espectro encontram-se opções mais abrangentes que consistem em introduzir a possibilidade de os CEE solicitarem a suspensão das decisões da direção e estabelecer limites máximos específicos para as sanções pecuniárias de 2 % (no caso de infrações não intencionais) e de 4 % (no caso de infrações intencionais) do volume de negócios mundial das empresas.

Na conceção das medidas estratégicas e no seu agrupamento a fim de formar opções estratégicas, a Comissão orientou-se pelas seguintes considerações fundamentais: i) a necessidade de deixar ao critério dos Estados-Membros a aplicação de quaisquer requisitos mínimos revistos em matéria de informação e consulta transnacionais, permitindo-lhes integrá-los nas respetivas regras, tradições e práticas de relações laborais, em conformidade com o princípio da subsidiariedade e a base jurídica do Tratado; ii) o pleno respeito da autonomia dos parceiros sociais na aplicação prática dos requisitos mínimos; iii) o facto de as partes interessadas das empresas favorecerem, de um modo geral, medidas não vinculativas, enquanto as organizações sindicais e os representantes dos trabalhadores apoiam alterações legislativas. Por conseguinte, embora, teoricamente, possam ser tidas em consideração várias combinações alternativas possíveis entre medidas legislativas e não legislativas, as reações das partes interessadas não indicaram qualquer combinação específica dessa natureza; iv) as medidas não legislativas, como o financiamento de projetos destinados a promover a sensibilização para o quadro de informação e consulta transnacionais e o acompanhamento, por parte da Comissão, da execução da diretiva pelos Estados-Membros fazem parte do cenário de base. Por conseguinte, uma iniciativa legislativa seria automaticamente combinada com essas medidas não vinculativas existentes.

Quem apoia cada uma das opções?

No âmbito de uma campanha mais ampla para a democracia nos locais de trabalho, o Parlamento, na sua [resolução de 2021 sobre a democracia no trabalho](#) e, em especial, na sua [resolução de 2023 que contém recomendações à Comissão sobre a revisão da Diretiva 2009/38/CE](#), apelou ao reforço do papel e da capacidade dos CEE enquanto instâncias de informação e consulta em empresas à escala da União que operam na União Europeia. O Comité Económico e Social Europeu fez [apelos semelhantes](#) nos últimos anos. De um modo geral, as organizações sindicais europeias apoiam as alterações vinculativas de maior alcance descritas *supra*, que seguem as recomendações do Parlamento Europeu, enquanto as organizações empresariais contestam a existência de lacunas que justifiquem uma ação estratégica da UE e alertam para a criação de custos adicionais e para os impactos negativos de algumas opções na competitividade.

Qual é a opção preferida e porquê?

A opção estratégica preferida combina as seguintes medidas:

- i) as isenções de determinadas empresas à escala da União serão suprimidas, a fim de simplificar o quadro de informação e consulta transnacionais e garantir a igualdade de acesso dos trabalhadores aos direitos previstos na diretiva. Os «acordos voluntários» de empresas anteriormente isentas foram celebrados e funcionaram fora do âmbito de aplicação do direito da UE, pelo que, uma vez suprimida a isenção, é possível criar um CEE a pedido dos trabalhadores ou por iniciativa própria da direção, ou, se tal não for solicitado, os acordos voluntários podem continuar,
- ii) serão clarificados os recursos à disposição dos representantes dos trabalhadores durante a negociação de novos acordos de CEE, em especial a cobertura das custas judiciais razoáveis, bem como a redação da obrigação da direção de encetar negociações no prazo de seis meses a contar do pedido de criação de um CEE. Além disso, nos acordos de CEE, deve refletir-se um objetivo de equilíbrio em termos de género, pois, de outro modo, a composição desequilibrada dos CEE perpetuar-se-ia,
- iii) serão introduzidas, na diretiva, clarificações específicas do conceito de questões transnacionais, de modo a dar resposta à insegurança existente e reduzir o risco de litígios. A fim de reforçar a eficácia do diálogo sobre questões transnacionais, será estabelecida uma obrigação de informação e consulta que permita aos representantes dos trabalhadores formular o seu parecer antes da adoção da decisão e dar uma resposta fundamentada aos pareceres dos CEE antes da adoção de uma decisão sobre questões transnacionais. No que diz respeito à cobertura das despesas dos CEE, a opção preferida defende o princípio da autonomia das partes, exigindo que os pontos potencialmente controversos, como a cobertura das custas judiciais, dos honorários dos peritos e dos custos de formação, sejam abordados nos acordos de CEE. No caso de CEE que operam com base em disposições supletivas, o seu direito à cobertura de custas judiciais razoáveis será especificado nesses requisitos. A redação do atual requisito de ministrar a formação necessária «sem perda de remuneração» aos membros dos CEE e dos grupos especiais de negociação (GEN) será adaptada a fim de clarificar que as empresas devem cobrir os custos e despesas relacionados com essa formação. Além disso, a fim de assegurar que o tratamento confidencial das informações não é imposto sem justificação, a opção preferida limitará essa possibilidade aos casos em que tal seja do interesse legítimo da empresa. Por razões de transparência e de recurso efetivo, a direção deverá especificar, mediante pedido, os motivos que justificam a confidencialidade ou a não divulgação,
- iv) os Estados-Membros deverão, no âmbito da sua obrigação de transposição, notificar informações sobre o seu quadro de execução no que respeita aos direitos garantidos pela diretiva, com vista a facilitar o controlo do cumprimento e a aplicação pela Comissão, e a obrigação geral de assegurar

sanções eficazes e o acesso à justiça será refletida na diretiva. As sanções pecuniárias para sancionar as violações dos direitos de informação e consulta transnacionais devem ser determinadas tendo em conta o volume de negócios das empresas, a fim de assegurar a sua proporcionalidade e dissuasão.

D. Impactos da opção preferida

Quais serão os benefícios da opção preferida?

As atuais 678 empresas com acordos de CEE ativos e cerca de 11,3 milhões de trabalhadores na UE, bem como as partes em futuros acordos de CEE, beneficiam de uma maior clareza dos requisitos legais, o que deverá reduzir o risco de litígios e os custos associados.

Ao suprimir as isenções ao âmbito de aplicação da diretiva, todas as empresas elegíveis (cerca de 3 970) seriam colocadas em pé de igualdade, simplificando e reforçando a coerência do quadro regulamentar. Os cerca de 5,4 milhões de trabalhadores da UE/EEE (e os seus representantes) ou a direção das empresas atualmente isentas que celebraram «acordos voluntários» (323) teriam o direito de solicitar a criação de um CEE, a fim de beneficiar de uma aplicação equitativa dos direitos e obrigações mínimos aplicáveis ao abrigo do direito da UE. Juntamente com a direção, poderiam também optar por preservar o bom funcionamento dos acordos voluntários. No contexto dos pedidos de criação de um novo CEE, os representantes dos trabalhadores teriam um direito claro à cobertura das respetivas custas judiciais razoáveis e uma maior segurança jurídica no que diz respeito à obrigação da direção de encetar negociações no prazo de seis meses. Os trabalhadores das empresas à escala da União beneficiariam igualmente do objetivo de uma composição equilibrada dos CEE em termos de género, que deverá refletir-se em acordos recentemente celebrados ou renegociados de CEE. Um melhor equilíbrio nos CEE em termos de género melhoraria a qualidade do diálogo social e poderia contribuir para decisões da direção mais equitativas em questões transnacionais.

Durante o processo de informação e consulta, os CEE que ainda não tenham direito a uma resposta fundamentada e atempada da direção ao seu parecer obteriam esse direito, o que os ajudará a encetar um diálogo com a direção central sobre questões transnacionais. Este diálogo é igualmente facilitado pela clarificação do conceito essencial de questões transnacionais, que define o âmbito das atividades de informação e consulta dos CEE, bem como pela aplicação da obrigação de confidencialidade apenas quando se justificar objetivamente. Para os CEE, os GEN e os representantes dos trabalhadores que atualmente não dispõem de vias de recurso eficazes para fazer valer todos os seus direitos ao abrigo da diretiva, a iniciativa melhoraria o acesso à justiça.

O aumento global da eficácia e da qualidade do diálogo social transnacional nas empresas à escala da União permitiria uma tomada de decisões estratégica mais bem informada por parte das empresas e o reforço da confiança mútua entre a direção e os trabalhadores. Todavia, a análise desses benefícios é necessariamente de natureza qualitativa, pois tendem a ser de longo prazo e indiretos e dependem de fatores intangíveis, como a cultura estabelecida de participação dos trabalhadores na respetiva empresa.

Quais serão os custos da opção preferida?

Nas empresas atualmente isentas com «acordos voluntários», a direção central poderia iniciar negociações de um novo CEE ou teria de iniciar essas negociações, se os trabalhadores o solicitassem, em conformidade com a diretiva, o que implicará custos médios estimados de cerca de 148 000 EUR por negociação para essas empresas. De um modo geral, durante as negociações ou renegociações que envolvam um GEN, as empresas serão legalmente obrigadas a cobrir – para além de outros custos

incurridos na fase de arranque – também as custas judiciais razoáveis, que atualmente não são exigidas de forma explícita na grande maioria dos Estados-Membros. Sempre que necessário para alinhar os atuais acordos de CEE com os requisitos revistos – por exemplo, para ter em conta a cobertura das despesas dos CEE com aconselhamento jurídico ou especializado e formação –, a direção central tem de encetar renegociações. Não foi possível quantificar de forma fiável os custos médios das renegociações, pois são muito variáveis. Os dados disponíveis sugerem que um processo de renegociação é mais curto do que o processo de criação de um novo CEE, embora possa também exigir várias reuniões, em casos complexos. Com base nos dados disponíveis, foi possível monetizar determinados custos relacionados com reuniões entre a direção e os representantes dos CEE para a renegociação dos acordos existentes (cerca de 18 400 EUR por reunião). Num número significativo de casos, seria possível chegar a acordo quanto a adaptações necessárias dos acordos de CEE no âmbito de renegociações regulares, que ocorrem, em média, de cinco em cinco anos, implicando custos adicionais inexistentes ou muito limitados em comparação com o cenário de base. As empresas poderiam também enfrentar um aumento incremental dos custos de funcionamento de um CEE (cerca de 300 000 EUR, em média, por ano e por CEE, nos termos do cenário de base), por exemplo, em relação à obrigação de apresentar uma resposta fundamentada ao CEE. Por último, em caso de incumprimento das obrigações, as empresas correriam o risco de sanções financeiras mais elevadas. Todavia, prevê-se que a ocorrência de litígios judiciais e a aplicação de sanções continuem a ser baixas.

A fim de avaliar os impactos das opções estratégicas, foram apresentadas estimativas de custos disponíveis em termos de custos unitários médios por opção, em relação ao volume de negócios médio das empresas à escala da União. Ao comparar os custos unitários quantificáveis com o volume de negócios de empresas pertinentes e tendo em conta as tendências projetadas, prevê-se que os custos económicos da opção preferida sejam e continuem a ser negligenciáveis. Por conseguinte, não foi possível identificar impactos na competitividade das empresas resultantes da opção preferida.

Foram elaboradas estimativas dos custos agregados da iniciativa para indicar os custos potenciais com base em hipóteses, devido à multiplicidade de fatores que influenciam o funcionamento do diálogo social, que não é possível estimar de forma fiável (por exemplo, não é possível estimar de forma fiável o número de empresas com acordos voluntários em que trabalhadores ou a direção iniciariam um processo de criação de um CEE, ou quantos dos acordos existentes seriam adaptados em resultado da presente iniciativa). O facto de a diretiva deixar uma ampla liberdade às partes nos acordos de CEE para adaptarem o processo de informação e consulta, bem como os recursos, a formação, etc., à sua situação e necessidades específicas dificulta fundamentalmente o estabelecimento de um nexo de causalidade entre as opções estratégicas e os resultados económicos ou sociais específicos.

As PME ou os consumidores serão afetados?

As medidas estratégicas previstas não seriam aplicáveis às PME e não se preveem quaisquer efeitos indiretos para as mesmas. É também muito pouco provável que os eventuais aumentos marginais dos custos de criação ou de funcionamento dos CEE se repercutam nos consumidores.

Haverá impactos significativos nos orçamentos e administrações nacionais?

Todos os Estados-Membros teriam de alterar a sua legislação de transposição da diretiva. Teriam de recolher e comunicar à Comissão informações sobre a forma como os CEE, os GEN e os representantes dos trabalhadores podem instaurar processos judiciais relativamente a todos os seus direitos ao abrigo da diretiva. Esta obrigação implicaria custos administrativos limitados, que seriam minimizados mediante o seu cumprimento através do processo normal de notificação das medidas de

transposição por meio dos sistemas informáticos disponíveis. É pouco provável que a iniciativa implique um aumento dos custos de execução/adjudicação para as autoridades nacionais.