



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 15.4.2020 г.
COM(2020) 151 final

2017/0123 (COD)

NOTE

This Communication refers to the three Legislative Proposals COM(2017) 281 with interinstitutional reference 2017/0123(COD), COM(2017) 278 with interinstitutional reference 2017/0121(COD) and COM(2017) 277 with interinstitutional reference 2017/122(COD).

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

съгласно член 294, параграф 6 от Договора за функционирането на Европейския съюз

относно

позицията на Съвета по отношение на приемането на регламент за изменение на Регламент (ЕО) № 1071/2009, Регламент (ЕО) № 1072/2009 и Регламент (ЕС) № 1024/2012 с оглед на адаптирането им към развитието в сектора, на регламент за изменение на Регламент (ЕО) № 561/2006 по отношение на минималните изисквания за максималното дневно и седмично време на управление, минималните почивки по време на работа и периодите на дневна и седмична почивка, и на Регламент (ЕС) № 165/2014 по отношение на установяването на местоположението чрез тахографи, както и на директива за изменение на Директива 2006/22/ЕО по отношение на изискванията за изпълнение и за определяне на специфични правила за командироването на водачи в сектора на автомобилния транспорт във връзка с Директива 96/71/ЕО и Директива 2014/67/ЕС и за изменение на Регламент (ЕС) № 1024/2012

(текст от значение за ЕИП)

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

съгласно член 294, параграф 6 от Договора за функционирането на Европейския съюз

относно

позицията на Съвета по отношение на приемането на регламент за изменение на Регламент (ЕО) № 1071/2009, Регламент (ЕО) № 1072/2009 и Регламент (ЕС) № 1024/2012 с оглед на адаптирането им към развитието в сектора, на регламент за изменение на Регламент (ЕО) № 561/2006 по отношение на минималните изисквания за максималното дневно и седмично време на управление, минималните почивки по време на работа и периодите на дневна и седмична почивка, и на Регламент (ЕС) № 165/2014 по отношение на установяването на местоположението чрез тахографи, както и на директива за изменение на Директива 2006/22/ЕО по отношение на изискванията за изпълнение и за определяне на специфични правила за командироването на водачи в сектора на автомобилния транспорт във връзка с Директива 96/71/ЕО и Директива 2014/67/ЕС и за изменение на Регламент (ЕС) № 1024/2012

(текст от значение за ЕИП)

1. КОНТЕКСТ

На 31 май 2017 г. като част от пакета от мерки по отношение на мобилността („Европа в движение“) Комисията прие цялостен набор от три законодателни предложения, обхващащи социалните и вътрешнопазарните аспекти на автомобилния транспорт в ЕС.

Трите въпросни законодателни предложения са:

- (1) Предложение за изменение на Регламент (ЕО) № 1071/2009 относно достъпа до професията автомобилен превозвач и на Регламент (ЕО) № 1072/2009 относно достъпа до пазара на международни автомобилни превози;
- (2) Предложение за изменение на Регламент (ЕО) № 561/2006 по отношение на правилата за дневното и седмичното време на управление и почивките в автомобилния транспорт и на Регламент (ЕС) № 165/2014 по отношение на тахографите;
- (3) Предложение за изменение на Директива 2006/22/ЕО по отношение на минималните изисквания за контрола за спазване на правилата за дневното и седмичното време на управление и почивките и за определяне на специфични правила за командироването на водачи в сектора на автомобилния транспорт (специални нормативни разпоредби във връзка с Директива 96/71/ЕО за командированите работници и акта за изпълнението ѝ – Директива 2014/67/ЕС).

Дата на предаване на предложението на Европейския парламент и на Съвета:
(документи COM(2017)281 final – 2017/0123 (COD), COM(2017)278 final – 2017/0121 (COD) и COM(2017)277 final – 2017/0122 (COD) 1.6.2017 г.

Дата на становището на Европейския икономически и социален комитет: 18.1.2018 г.

Дата на становището на Комитета на регионите: 1.2.2018 г.

Дата на позицията на Европейския парламент на първо четене: 4.4.2019 г.

Дата на приемане на позицията на Съвета: 7.4.2020 г.

2. ЦЕЛ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО НА КОМИСИЯТА

Общите цели на предложенията на Комисията са подобряване на трудовите и социалните условия за работниците в автомобилния транспорт и едновременно с това осигуряване на по-справедливи условия на конкуренция между превозвачите.

Главните цели на предложението на Комисията за преразглеждане на правилата за достъпа до професията и пазара са тези правила да бъдат изяснени и опростени и да се противодейства срещу фиктивните дружества (дружествата паравани), като същевременно в общи линии се запазва сегашната степен на отвореност на пазара.

Предложението за преразглеждане на правилата за времето на управление и почивка и тахографите е предназначено за изясняване на някои разпоредби и адаптиране на някои правила към променящите се потребности на отрасъла, както и за подсилване на „умните“ принудителни мерки за изпълнение на социалните правила в автомобилния транспорт.

Що се отнася до предложението на Комисията за преразглеждане на Директивата за изпълнението и за установяване на специални правила за командироването в автомобилния транспорт, то е предназначено за осигуряване на подходяща степен на прилагане на правилата за командироването и за подобряване на принудителните мерки за изпълнение, както и за повишаване на структурираността и ефикасността на административното сътрудничество между държавите членки.

3. КОМЕНТАРИ ОТНОСНО ПОЗИЦИЯТА НА СЪВЕТА

С позицията, приета от Съвета на първо четене на 7 април 2020 г., се подкрепят главните цели на предложенията на Комисията за подобряване на трудовите и социалните условия за работниците в автомобилния транспорт и едновременно с това за осигуряване на по-справедливи условия на конкуренция между превозвачите.

Позицията на Съвета представлява полезна стъпка напред в сравнение със сегашните социални и вътрешнопазарни правила на ЕС в областта на автомобилния транспорт по няколко причини:

- Организация на седмичните периоди на почивка
Комисията предложи изискванията за седмичните почивки да се адаптират към действителната практика в отрасъла, като се позволи още по-голяма гъвкавост

в организацията на седмичните периоди на почивка, така щото водачите да могат да ползват две поредни седмични почивки за период от четири седмици. С позицията на Съвета се поддържа целта на предложението на Комисията, като същевременно тази възможност се ограничава до водачите, занимаващи се с международни товарни превози, и се обвързва с определени условия, а именно: двата поредни намалени периода на почивка да бъдат ползвани извън държавата членка на установяване, поредните намалени периоди на почивка да бъдат компенсирани преди следващия редовен (нормален) период на почивка, а водачът да се връща „у дома“ на всеки 3 седмици. Тези условия съответстват на целта на Комисията да се осигури повече гъвкавост за товарните превози на дълги разстояния и същевременно да се направи така, щото водачите редовно да се връщат у дома за дълъг период на почивка. Що се отнася до пътническите превози, Комисията възнамерява да проучи допълнително организацията на периодите на управление и почивка, за да прецени дали има нужда от специални правила.

- *Редовно връщане на водача*

Комисията предложи да се въведе задължение за транспортните предприятия да организират работата на водачите по такъв начин, че те да могат да се връщат у дома за седмична почивка най-малко веднъж на всеки три поредни седмици. Целта беше да се предотвратят случаите, в които водачите работят дълго време в друга държава и нямат възможност да се върнат у дома при семействата си. С позицията на Съвета се поддържа целта на предложението на Комисията. В позицията се посочва, че водачите следва да се връщат в центъра на дейността на работодателя (наречен в позицията „експлоатационен център“), където водачът е обичайно базиран, или в местоживеенето („мястото на пребиваване“) на водача в рамките на всеки период от четири поредни седмици. В едно съображение се разяснява, че „водачите могат свободно да избират къде да прекарат почивката си“. Промеждутъкът се намалява до три седмици, когато водачът е взел две поредни намалени седмични почивки. Позицията не е толкова амбициозна, колкото предложението на Комисията. Въпреки това Комисията признава, че позицията на Съвета е вдъхновена от същата цел, особено по отношение на международните водачи, които обикновено ползват две поредни намалени седмични почивки и се връщат у дома в края на третата седмица.

- *Забрана за ползване на нормалната седмична почивка в кабината на превозното средство и безопасни и сигурни зони за паркиране*

Комисията предложи да разясни – в съответствие с установената съдебна практика – че водачите не може да ползват нормалните си седмични почивки в превозното средство и че работодателят е задължен да осигури подходящо настаняване на водачите с подходящи условия за спане и хигиена, ако водачите не са в състояние да ползват седмична почивка на място за почивка по свой избор. Това бе предназначено за подобряване на трудовите условия на водачите и за осигуряване на подходящи условия за почивката им. С позицията на Съвета предложението на Комисията се поддържа, като се предвижда забрана за нормалните седмични почивки в превозното средство. Съветът отива по-далеч от предложението на Комисията, като ѝ възлага да предложи подробни разпоредби за безопасните и сигурни зони за паркиране, в частност за равнището на услугите и за реда за сертифициране на тези зони за паркиране. Позицията на Съвета изцяло отговаря на целта на Комисията за

обезпечаване на подходящи условия за почивка за водачите и е дори по-амбициозна в това отношение.

- *Прилагане на правилата за командироването в автомобилния транспорт*

Комисията предложи да въведе специални критерии за прилагането на правилата за командироването в автомобилния транспорт, които да бъдат съобразени с мобилния във висока степен характер на отрасъла и които осигуряват справедливо заплащане за водачите, работещи дълго време в други държави. Комисията предложи от правилата за командироването, свързани с минималното заплащане и минималния отпуск, да бъдат освободени операциите по международен транспорт с командироване за до 3 дни на календарен месец, докато за каботажните превози бе предложено правилата за командироването да продължат да се прилагат изцяло. С позицията на Съвета се поддържа принципът на специалните отраслови правила за автомобилния транспорт, като същевременно се предлага нова система въз основа на превозите (операциите) като друга възможност спрямо системата въз основа на времето, предложена от Комисията. Двустранните превози с участието на държавата членка на установяване на превозвачите са изцяло освободени от прилагането на правилата за командироването, докато за кръстосаните търговски превози и каботажните превози, в които не участва държавата членка на установяване на превозвачите, тези правила продължават изцяло да се прилагат.

Освобождаване от прилагането на правилата за командироването има и за допълнителните дейности, свързани с двустранните превози. В товарния транспорт водачът може да извършва една дейност по товарене и/или разтоварване в държавите членки или трети държави, през които преминава, при условие че не товари и разтоварва стоки в една и съща държава членка. Когато след двустранен превоз, който започва от държавата членка на установяване и по време на който не е извършвана допълнителна дейност, се осъществява двустранен превоз до държавата членка на установяване, освобождаването за допълнителните дейности за разширява, като в него се включват най-много две допълнителни дейности по товарене и/или разтоварване.

В пътническият транспорт, при двустранни превози, водачът може да взема пътници веднъж и/или да оставя пътници веднъж в държави членки или трети държави, през които преминава, при условие че не предлага пътнически транспортни услуги между две места в пресичаната държава членка. Същото важи и за обратното пътуване.

Освобождаванията от правилата за командироване на допълнителните дейности, свързани с двустранните превози, ще се прилагат от датата, на която водачите ще бъдат задължени да записват ръчно данните за преминаването на границите в тахографите. Те ще престанат да се прилагат от датата, от която превозните средства трябва да бъдат оборудвани с интелигентни тахографи, отговарящи на изискването за записване на преминаванията на граници и допълнителните дейности.

В позицията на Съвета се изяснява също така, че по отношение на прилагането на правилата за командироването, предприятията, установени в държава извън ЕС, не трябва да получават по-благоприятно отношение в сравнение с установените в държава членка предприятия, в т.ч. при извършването на

превози по силата на двустранни или многостранни споразумения, осигуряващи достъп до пазара на Съюза.

Накрая, в позицията на Съвета се разяснява прилагането на понятието за дългосрочно командироване, което бе въведено в преразгледаната Директива (ЕС) 2018/957 за командироването, в международния автомобилен транспорт, така че периодите, осъществени в една държава членка, да не се натрупват с осъществените в други държави членки.

Както и предложението на Комисията, позицията на Съвета се основава на целта да се направи така, щото водачите, които плащат разходите за издръжка на живота в държави членки, различни от онази, в която живеят, да получават заплати, съответстващи на тези разходи, и така да имат подходящ жизнен стандарт. Разясненията в позицията на Съвета във връзка с дългосрочното командироване и прилагането на правилата за командироването по отношение на трети държави са необходими и полезни, защото спомагат за преодоляване на съмненията за прилагането на правилата за командироването от държавите членки. Комисията също така предложи специални административни изисквания за прилагането на правилата за командироването в автомобилния транспорт с цел предотвратяване на ненужната административна тежест за превозвачите. С позицията на Съвета предложението на Комисията се поддържа и се предвижда, че обменът на информация между националните органи и подаването на декларации за командироването от автотранспортните предприятия ще се извършват чрез Информационната система за вътрешния пазар (ИСВП). С използването на ИСВП допълнително ще намалее административната тежест както за администрациите, така и за предприятията, и по този начин ще се допринесе за постигането на общата цел на пакета от мерки по отношение на мобилността.

- *Въвеждане на нова тахографска технология*

Комисията не е предлагала изменение на регламента за тахографите. Съветът обаче сметна, че е необходимо да се въведе ново поколение „интелигентни“ тахографи, за да се осигури възможност за по-точно определяне на местоположението на превозните средства, използвани за презгранични превози, и по този начин да се улеснят принудителните мерки за изпълнение на социалните и вътрешнопазарните правила. В позицията на Съвета се определя график за внедряването на тази нова технология в новите превозни средства (две години от датата на приемане на техническите спецификации) и в съществуващия автомобилен парк (преоборудване в срок от три години от датата на приемане на техническите спецификации за всички превозни средства, оборудвани с тахограф, различен от интелигентния тахограф – версия 1; преоборудване в срок от четири години от датата на приемане на техническите спецификации за всички превозни средства, оборудвани с интелигентен тахограф – версия 1). Позицията на Съвета изцяло съответства на главната цел на пакета от мерки по отношение на мобилността, а именно: осигуряване на ефективни и ефикасни принудителни мерки за изпълнение на новите социални и вътрешнопазарни правила.

- *Прилагане на правилата за достъп до професията и за времето на управление и почивка за лекотоварните превозни средства („леките търговски превозни средства“)*

За да се въведе минимално равнище на професионализация на превозвачите, използващи лекотоварни превозни средства, и така да се сближат условията на конкуренция между превозвачите, Комисията предложи разширяване на обхвата на някои правила за достъпа до професията автомобилен превозвач на товари чрез включването на предприятия, използващи лекотоварни превозни средства. По-конкретно, предложено бе за тези превозвачи да се прилагат критериите за действително и трайно установяване и подходящо финансово състояние. С позицията на Съвета се подкрепя включването на превозвачите, използващи лекотоварни превозни средства, в обхвата на правилата за достъпа до професията автомобилен превозвач на товари, при прилагане на всички правила за тези оператори. Тези правила обаче се прилагат само за превозвачите, занимаващи се с международен транспорт под наем или срещу възнаграждение и с използване на превозни средства с допустима маса с товар над 2,5 тона. Освен това с позицията на Съвета се разширява обхватът на правилата за времето за управление и почивка и за тахографите чрез включване и на тези превозвачи. Позицията на Съвета отговаря на целта на предложението на Комисията да се въведе минимално равнище на професионализация на превозвачите, използващи лекотоварни превозни средства, и да се установят еднакви условия на конкуренция между тях и превозвачите, използващи тежкотоварни превозни средства. Позицията на Съвета, според която и за тези превозвачи ще се прилагат правилата за времето за управление и почивка и за тахографите, е приемлива, тъй като така ще се повиши още пътната безопасност за този вид превозни средства, участващи в международния транспорт под наем или срещу възнаграждение.

- *Правила за каботажните превози*

Комисията предложи да се изменят правилата за каботажните превози, като се разреши неограничен брой превози в рамките на период от 5 дни от разтоварването на стоките от входящия международен превоз в приемащата държава членка. Това правило би заместило сегашното ограничение от 3 превоза за 7 дни и беше предназначено за улесняване на принудителните мерки за изпълнение и същевременно за запазване като цяло на съществуващото равнище на отвореност на пазара. В позицията на Съвета се предвижда запазване на сегашното ограничение за каботажните превози (3 превоза за 7 дни) и едновременно с това се предвижда период на прекъсване от четири дни, по време на който на превозвачите не е позволено до извършват повече каботажни превози в същата държава членка. Съветът не следва предложения от Комисията подход, който беше предназначен главно за улесняване на принудителните мерки за изпълнение. Запазването на сегашния модел за каботажните превози е по-трудно от гледна точка на принудителните мерки, но Комисията смята, че с новото поколение интелигентни тахографи, предвидено в позицията на Съвета, ще бъде по-лесно да се определят видовете и съответният брой на превозите, извършвани от превозвачите на товари. Така би трябвало да се подобри изпълнението на правилата за каботажните превози в сравнение със сегашното положение. Комисията може да приеме идеята за период на прекъсване с цел справяне с проблема със „системния каботаж“, т.е. с превозвачите, които повтарят няколко поредни периода на каботажни превози в една и съща държава членка, като я напускат и отново влизат в нея, нарушавайки ограниченията по Регламент (ЕС) № 1072/2009, запазени в акта за изменение.

- *Критерии за установяването, отнасящи се до водачите (Рим I)*

Комисията не е предлагала ново изискване за наемането на работници във връзка с критерия за действително и трайно установяване за достъпа до професията автомобилен превозвач. В позицията на Съвета е предвиден нов критерий за установяването, според който превозвачите трябва постоянно да разполагат с водачи, които да бъдат обичайно базирани в център на дейността („експлоатационен център“) и чийто брой да бъде пропорционален спрямо обема на превозите. Целта на позицията на Съвета е да се допринесе за осигуряване на достатъчен брой на личния състав в мястото на установяване, което трябва да бъде действително и трайно. С тази позиция се оставя достатъчно поле за действие, за да не се ограничава неправомерно свободата на превозвачите при наемането на личен състав.

- *Срокове за въвеждане / начални дати на прилагане*

Комисията не е предлагала определени дати, от които да започне прилагането на новите правила. В позицията на Съвета се определя, че регламентът за изменение на Регламент (ЕО) № 1071/2009 и Регламент (ЕО) № 1072/2009 ще започне да се прилага 18 месеца след датата на влизане в сила. Въпреки това целият Регламент (ЕО) № 1071/2009 и изискването за притежаване на лиценз на Общността по Регламент (ЕО) № 1072/2009 ще започнат да се прилагат за превозвачите, използващи лекотоварни превозни средства с маса над 2,5 тона и занимаващи се с международен транспорт, едва 21 месеца след датата на влизане на регламента за изменение в сила. За изменената Директива 2006/22/ЕО за изпълнението и специалните разпоредби за командироването на работници ще има краен срок за транспониране чрез национални мерки на държавите членки 18 месеца след влизането на акта в сила. Макар че изменените Регламент (ЕО) № 561/2006 и Регламент (ЕО) № 165/2014 ще започнат да се прилагат веднага след влизането си в сила, те съдържат преходни разпоредби за прилагането на разпоредбите, свързани с въвеждането на интелигентните тахографи (вж. по-горе), и прилагането на правилата по отношение на лекотоварните превозни средства (от 1 юли 2026 г.). Ще е необходимо много време за приспособяване на държавите членки, превозвачите и Комисията към новите правила. В частност, за по-нататъшното разработване на Информационната система за вътрешния пазар във връзка с прилагането на правилата за командироването, новите изисквания за обучение и прегледи за превозвачите, използващи лекотоварни превозни средства, и техническите разработки за новите тахографски технологии е нужно достатъчно време за изпълнение. Следователно позицията на Съвета е приемлива в това отношение.

Все пак Комисията има резерви по отношение на две мерки, предвидени в позицията на Съвета, а именно задължението за редовно връщане на камионите в държавите членки, където са установени превозвачите, и възможността държавите членки да налагат ограничения за каботажните превози за националните пътни отсечки при комбинирани превози. По тази причина Комисията издаде следната декларация във връзка с политическото споразумение, постигнато от Европейския парламент и Съвета на 12 декември 2019 г.:

„Комисията взема под внимание временното споразумение относно социалните и пазарните аспекти на пакета за мобилността I, постигнато от Съвета и Европейския

парламент по време на 4-ата тристранна среща, която се проведе на 11 – 12 декември 2019 г.

Комисията изразява съжаление, че постигнатото от Съвета и Европейския парламент политическо споразумение включва елементи, които не съответстват на амбициозните цели на Европейския зелен пакт и на потвърдената от Европейския съвет цел за постигане на неутрален по отношение на климата ЕС до 2050 г. Това са задължителното връщане на превозното средство в държавата членка на установяване на всеки 8 седмици и ограниченията, наложени върху операциите по комбиниран транспорт. Тези мерки не са част от предложенията на Комисията, приети на 31 май 2017 г., и не бяха подложени на оценка на въздействието. Задължението за връщане на камионите ще доведе до неефективност в транспортната система и до увеличаване на ненужните емисии, замърсяване и задръствания, а ограниченията [за] комбинирания транспорт ще намалят неговата ефективност при използването му в рамките на мултимодалните товарни превози.

Свързаните с това предложение социални подобрения са значителни. Комисията ще оцени внимателно въздействието на тези два елемента върху климата, околната среда и единния пазар. В тази връзка Комисията ще се води от целите по Европейския зелен пакт и мерките за декарбонизация на транспорта и за опазване на околната среда, като същевременно се гарантира доброто функциониране на единния пазар.

След оценката на въздействието Комисията ще упражни при нужда правото си да излезе с целево законодателно предложение, преди тези две разпоредби да влязат в сила.“

Тъй като споменатите две мерки присъстват в позицията на Съвета, Комисията потвърждава становището си, застъпено в декларацията.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Въпреки някои слабости в позицията на Съвета Комисията смята, че с въвеждането на новите и по-ясни разпоредби, описани по-горе, ще се осигурят по-добри трудови и социални условия, лоялна конкуренция и повече правна сигурност в автомобилния транспорт. Новите разпоредби ще представляват също така стабилна основа за бъдещи принудителни мерки за изпълнение на правилата за автомобилния транспорт.

В дух на компромисност Комисията приема позицията, обявена от Съвета, което дава възможност на Европейския парламент да приеме окончателния текст на второ четене. Комисията наистина смята, че приемането на социалните и пазарните предложения би довело до съществени ползи за автомобилния транспорт. Въпреки това Комисията поддържа резервите си по отношение на две от мерките, предвидени в позицията на Съвета.