



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 21.3.2012 г.
SWD(2012) 64 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Придружаваща документа

Предложение за

ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

**за осигуряване на изпълнението на Директива 96/71/ЕО относно командироването
на работници в рамките на предоставянето на услуги
(текст от значение за ЕИП)**

и

**Предложение за
РЕГЛАМЕНТ НА СЪВЕТА**

**относно упражняване на правото да се предприемат колективни действия във
връзка със свободата на установяване и свободното предоставяне на услуги
(текст от значение за ЕИП)**

{COM(2012) 130 final}

{COM(2012) 131 final}

{SWD(2012) 63 final}

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Придружаваща документа

Предложение за

ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

за осигуряване на изпълнението на Директива 96/71/ЕО относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги
(текст от значение за ЕИП)

и

Предложение за РЕГЛАМЕНТ НА СЪВЕТА

относно упражняване на правото да се предприемат колективни действия във връзка със свободата на установяване и свободното предоставяне на услуги
(текст от значение за ЕИП)

1. ВЪВЕДЕНИЕ

На основание член 53, параграф 1 и член 62 от ДФЕС Директива 96/71/ЕО¹ (наричана по-долу „директивата“) определя основните задължителни условия на труд, които трябва да се спазват в приемащата държава от дружества, временно командировани работници в тази държава. Това значително улеснява трансграничното предоставяне на услуги, тъй като доставчикът на услугата не е длъжен да познава и да прилага цялото трудово законодателство на приемащата държава. Същевременно директивата предвижда значително ниво на защита на командированите работници и предотвратява засягането на условията на труд в приемащата държава в резултат на конкуренцията.

Командированите работници попадат в три категории: работници, командировани във връзка с договор за предоставяне на услуги, преместени при вътрешнокорпоративен трансфер или наети чрез агенции за временна заетост. Основните ред и условия на работа, определени в член 3, параграф 1 от директивата (по-долу наричани също „приложими условия на труд“), включват: максимална продължителност на работата и минимална продължителност на почивка; минимални платени почивни дни; минимални ставки на заплащане, включително ставки за извънреден труд; условия за предлагане на работници за наемане на работа, в частност от предприятия за временна работа; здраве, безопасност и хигиена на работното място; защитни мерки по отношение на условията

¹ Директива 96/71/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 1996 г. относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги.

за наемане на работа на бременни жени или родилки, деца и младежи; равно третиране на мъжете и жените и други разпоредби за недискриминация.

Доколкото тези ред и условия на работа са установени със законови, подзаконови или административни разпоредби, държавите членки трябва да ги прилагат по отношение на работниците, командироваани на тяхна територия. Държавите членки трябва също така да ги прилагат по отношение на командированите работници, ако те са установени в колективни трудови договори или арбитражни решения, които са били обявени за общоприложими по смисъла на член 3, параграф 8. Държавите членки могат да прилагат ред и условия на работа, установени в такива колективни трудови договори или арбитражни решения, по отношение на дейности, които са различни от строителните работи (член 3, параграф 10, второ тире), и по въпроси, различни от посочените в член 3, параграф 1, в случай на разпоредби, свързани с обществения ред (член 3, параграф 10, първо тире), в съответствие с първичното право.

Директивата също така включва в членове 4, 5 и 6 разпоредби относно информацията, административното сътрудничество, осигуряването на изпълнението и приложимото право.

2. СЪБИРАНЕ НА ИНФОРМАЦИЯ И КОНСУЛТАЦИИ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ

От 2009 г. Комисията е предприела четири изследвания за последваща оценка на социалните, икономическите и правните аспекти на командироването. С цел да се изготви оценка на въздействието през 2011 г. бе проведено изследване за предварителна оценка от външен консултант. Беше взета под внимание работата на Комитета от експерти по въпросите на командироването на работници, и по-специално пилотният проект за електронен обмен на информация чрез използване на отделно специално приложение на Информационната система за вътрешния пазар (IMI) в областта на командироването на работници.

Комисията проведе обществени консултации относно 50 предложения за нов тласък на единния пазар (Съобщение „За Акт за единния пазар“ от 27 октомври 2010 г.), включително две предложения относно законодателните инициативи, оценени в настоящата оценка на въздействието. На 27—28 юни 2011 г. Комисията организира в Брюксел Конференция относно основните социални права и командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги, на която присъстваха основните заинтересовани страни (държави членки, социални партньори на европейско и национално равнище, институции на ЕС и международни организации, както и представители на академичните среди и изследователи). На тази конференция заинтересованите страни и ключовите политически участници имаха допълнителна възможност да изразят своите становища по отношение на идеите на Комисията за регулаторните варианти и евентуалното съдържание на законодателните инициативи, обявени в Акта за единния пазар: т.нар. Регламент „Монти II“ и директива за осигуряване на изпълнението.

3. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

3.1. Практиката на командироване

3.1.1. Разпространение на практиката

Единственият наличен източник на данни на равнището на ЕС се основава на системното събиране на данни за броя формуляри E101 (2005—2009 г.) в областта на социалното осигуряване, извършено от Комисията в сътрудничество с националните органи². Тази база данни обаче съдържа няколко ограничения. Отчита се броят на командировките, а не броят на командированите лица (едно и също лице може да бъде командировано няколко пъти). Освен това социалноосигурителният формуляр E101 не се издава за всички командировани работници, защото не е необходимо (командировките, надвишаващи 12 месеца, не се вземат предвид за целите на социалното осигуряване) или защото някои дружества не подават заявления за формуляри E101 при командироване на работници, особено в случаите на много краткосрочни командировки.

Като се има предвид това, може да се изчисли, че приблизително един милион работници са командировани от своите работодатели всяка година от една държава членка в друга.

По отношение на трудовата мобилност в рамките на ЕС броят на командировките представлява 18,5% от гражданите на ЕС-27, които не са граждани на съответната държава и са част от работната сила през 2007 г. Командироването обаче засяга само малък дял от общия брой на активното население (0,4 % от активното население на изпращащите държави от ЕС-15 и 0,7 % от активното население на изпращащите държави от ЕС-12). Въпреки че командироването е с голямо значение за трудовата мобилност, особено в някои страни и сектори, то остава сравнително слабо забележимо на пазара на труда в ЕС³.

3.1.2. Разбивка по сектори

Наличните данни сочат, че през 2009 г. средно около 55 % от командированите работници са били командировани в промишлените сектори. Най-важният сред тези сектори е строителството с 24 % от всички командировки. Секторът на услугите представлява средно 44 % от командировките, като най-значими в това отношение са

² Европейска комисия (2011 г.), „Командироване на работници в Европейския съюз и държавите от ЕАСТ: Доклад относно формулярите E101, издадени през 2008 и 2009 г.“; Европейска комисия (2011 г.) „Административно събиране на данни относно формулярите E101, издадени през 2007 г.“

³ Вж. Idea Consult and Ecorys Netherlands, Study on the economic and social effects associated with the phenomenon of posting of workers in the European Union (Проучване относно икономическите и социалните последици, свързани с командироването на работници в рамките на Европейския съюз), Брюксел, 2011 г. Проучването е публикувано на уебсайта: <http://www.ec.europa.eu/social/posted-workers>, обобщение. Процентът предоставя само приблизителни данни за значимостта на командировките на граждани на ЕС-27, които не са граждани на съответната държава, като част от работната сила (съществува вероятност от надценяване). От една страна, формуляр E101 не съответства на работа на пълен работен ден на еквивалентен работник в продължение на една година, а от друга страна, проучването на работната сила, което предоставя данните за гражданите на ЕС-27, които не са граждани на съответната държава, но са част от работната сила, не обхваща командированите работници.

финансовото посредничество и бизнесът (16 %), както и транспортът, складирането и комуникациите (7 %). В строителния сектор е силно представено командироването от страна на МСП, главно в качеството им на подизпълнители⁴.

Резултатите от две проучвания⁵ за оценка на факторите, които влияят върху практиката на командироване, показват, че най-голямо значение имат следните фактори: географската близост изглежда най-значимият фактор, с който може да се обясни разпределението на потоците на командироване (посоката и степента на използване на тази практика); разходите за труд в приемащите държави; недостигът на работна ръка и квалификация, както и на специализация, по-специално при командироване от държави с високи разходи за труд към други държави членки; безработицата в изпращащите държави (по-специално в държавите с ниски разходи за труд); нивото на икономическата пазарна интеграция между държавите членки (макар и по-малко значим фактор).

3.1.3. Последници от командироването

Въпреки малкия дял на командированите работници в сравнение с общата работна сила командироването играе важна роля в предоставянето на трансгранични услуги в конкретни сектори. Възможността за предоставяне на услуги в международен мащаб представлява възможност за разрастване на бизнеса в цяла Европа, особено за МСП. Командироването предоставя възможности за бизнес и работа и представлява източник на допълнителни доходи в изпращащите страни. То допринася за подобряването на конкурентоспособността и ефикасността в приемащите държави.

Командироването има отражение върху пазарите на труда както на изпращащите, така и на приемащите държави. То предлага възможности за работа в изпращащите държави и за компенсиране на недостига на квалификация и работна ръка в приемащите държави. Следователно то допринася за по-ефективното трансгранично разпределение на работната ръка. Въпреки това то може да има последици, свързани с „изместването“ в приемащите пазари на труда, при което местните работници се заменят от командировани. Степента на тези последици ще зависи от наличието на свръхпредлагане на труд в определени сектори и професии. Същевременно следва да се подчертае, че тъй като създаването на работни места в ЕС до голяма степен зависи от развитието на интегриран пазар на услугите, командироването действително може да допринесе за създаването на работни места.

⁴ Idea Consult (бележка под линия 3), казус относно строителния сектор, стр. 164.

⁵ Ismeri Europa, Preparatory study for an Impact Assessment concerning the possible revision of the legislative framework on the posting of workers in the context of the provision of services (Подготвително проучване за оценка на въздействието във връзка с възможното преразглеждане на законодателната рамка относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги), проект за окончателен доклад; Idea Consult (бележка под линия 3).

3.2. Проблемите, които трябва да бъдат решени

3.2.1. Проблеми, свързани с въвеждането, мониторинга и осигуряването на изпълнението на приложимите условия на труд на командированите работници, в това число и закрилата на правата на работника

3.2.1.1. Проблем 1а: Недостатъци по отношение на информацията за работодателите и командированите работници

Въпреки задължението, посочено в член 4, параграф 3 от директивата, често е трудно да бъде получена информация относно приложимите условия на труд в приемащата държава членка, или тя е непълна или с недостатъчно качество. Тази информация е от определящо значение, за да могат доставчиците на услуги да гарантират приложимите условия на труд, а командированите работници — да отстояват правата си.

3.2.1.2. Проблем 1б: Недостатъци на контрола, мониторинга и действията по изпълнение

Съгласно член 5 от директивата държавите членки трябва да осигурят спазването на разпоредбите на директивата, вземайки необходимите мерки, по-специално за гарантирането на адекватни процедури за осигуряване изпълнението на приложимите условия на труд. Начинът на осъществяване на мониторинг и на осигуряване изпълнението на правата, които се съдържат в директивата, се определя на национално равнище. Недостатъците по отношение на контрола, мониторинга и действията по изпълнение водят до сериозна опасност от неспазване на приложимите условия на труд в приемащата държава, по-специално по отношение на заплатите, работното време, както и здравословните и безопасни условия на труд. Те също така могат да улеснят антиконкурентното поведение. Тези недостатъци се подсилват от краткосрочния характер на голяма част от осъществените командировки, което допълнително усложнява задачата на контролните органи.

3.2.1.3. Проблем 1в: Ненужни административни изисквания и мерки за контрол, наложени на доставчиците на услуги

Държавите членки следва да спазват задължението, посочено в член 5 от директивата, в съответствие със съществуващото законодателство на ЕС, по-специално свободата на предоставяне на услуги съгласно тълкуването на Съда на Европейския съюз. Извършеният през 2007 г. мониторинг показва, че някои държави членки налагат на доставчиците на услуги административни изисквания и контролни мерки, несъвместими със съществуващото законодателство на ЕС⁶.

3.2.1.4. Проблем 1г: Недостатъци по отношение на административното сътрудничество

С член 4, параграфи 1 и 2 от директивата се налагат задължения по отношение на сътрудничеството между националните администрации и се предвижда, че държавите членки са тези, които трябва да създадат необходимите условия за такова

⁶ Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги — оптимизиране на ползите и потенциала от него и същевременно гарантиране на защита на работниците“, COM(2007) 304 окончателен.

сътрудничество. Въпреки това разпоредбите, включени в посочената директива, не са достатъчно прецизни. Правилното функциониране на административното сътрудничество между държавите членки е основен инструмент за контрол на спазването на разпоредбите. Неговото практическо отсъствие, посочено в СОМ(2007) 304, нарушава действието на директивата и може поне отчасти да обясни другите проблеми като непропорционалните национални мерки за контрол.

3.2.1.5. Проблем 1д: Командираните работници не са адекватно защитени при спорове относно индивидуалните условия на труд

Член 6 от директивата съдържа клауза за приложимото право, благодарение на която командираният работник може да поиска упражняването на предоставените му с директивата права да бъде осигурено в приемащата държава. При все това са налице факти, които показват, че командираните работници не са адекватно защитени при спорове относно индивидуалните условия на труд.

3.2.2. *Злоупотреба с положението на командирания работници с цел да се избегне или заобиколи законодателството*

3.2.2.1. Проблем 2а: Случаи, при които командироването престава да бъде с временен характер или се извършва на ротационен принцип

За да бъде обоснована разликата в третирането между командираните работници (основна защита) и работниците мигранти (равно третиране), командироването трябва да има временен характер. Ако продължителността на командироването е твърде дълга и командироването стане постоянно, вече няма да е валидно основанието за различния правен статут на тези две категории работници. Същото положение е налице и когато един и същ служител или различни служители се наемат многократно от предприятие с цел да бъдат изпратени в друга държава членка, където да извършват същата работа (ротационни командировки).

Проблемът се дължи главно на липсата на критерии, които да предоставят възможност на органите на държавите членки да определят дали командироването е с временен характер. Директивата определя понятието „командиран работник“ като работник, който *за ограничен период* извършва работа на територията на държава членка, различна от държавата членка, в която той обичайно работи. Въпреки това не е налице уточнение по отношение на временното естество на командироването⁷. Директивата не предвижда фиксиран срок, нито други критерии за определяне на временния характер на престоя в приемащата държава⁸. Също така не се споменава и възможността за

⁷ Решение на Съда на Европейския съюз от 11 декември 2003 г. по дело C-215/01, *Schnitzer*; Aukje van Hoek и Mijke Houwerzijl, Study on the legal aspects of the posting of workers in the framework of the provision of services in the European Union (Проучване на правните аспекти на командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги в Европейския съюз), 2011 г. Проучването е публикувано на следния уебсайт: <http://www.ec.europa.eu/social/posted-workers>, стр. 46—48, 187—189 (препоръки 1, 11 и 12).

⁸ Съдът на Европейския съюз счита изискваните периоди с продължителност от 6 или 12 месеца на предишно наемане на работа в изпращащата държава в контекста на изпращането на граждани на трети държави за несъвместими с член 56 от ДФЕС (дело C-445/03, *Комисия/Люксембург*; дело C-168/04, *Комисия/Австрия*; дело C-244/04, *Комисия/Германия*). Вж. също Aukje van Hoek и Mijke Houwerzijl, Study on the legal aspects of the posting of workers in the framework of the provision of services in the European Union (Проучване на правните аспекти на

многократно командироване за една и съща работа. Въпреки това в социалноосигурителното законодателство, приложимо по отношение на командированите работници⁹, е определен срок от две години за командироване и се изключва възможността за многократно командироване за една и съща работа.

3.2.2.2. Проблем 2б: Работодателят няма действителна връзка с изпращащата държава членка

В директивата се предвижда, че командированото предприятие трябва да бъде „установено“ в държава членка. Това изисква наличието на действителна връзка между предприятието и изпращащата държава членка. Въпреки това в директивата не се определят критерии за установяване на съществуването на такава действителна връзка. Административните правила в социалноосигурителната сфера, приложими по отношение на командироването, са по-пълни, тъй като те установяват критерии, които позволяват да се определи по-прецизно понятието „командироване“. По отношение на дейностите в изпращащата държава членка тези правила изискват предприятието обичайно да извършва значителна дейност на територията на държавата членка, в която е установено, за да получи разрешение да командирова своите работници в друга държава членка¹⁰. За да избегнат или заобиколят трудовото или социалноосигурителното законодателство някои некоректни работодатели могат да насочат своите дейности, включващи командироването на работници, изключително към пазара на друга държава членка, без на практика да извършват съответна икономическа дейност в държавата, в която са официално регистрирани.

Използването на дружества „пощенски кутии“ е особено проблематично в това отношение. Тези дружества са учредени в изпращащата държава само с цел заобикаляне на социалноосигурителното и трудовото законодателство в много случаи на определена приемаща държава членка.

3.2.3. *Проблеми, свързани с неясно или противоречиво тълкуване на реда и условията на работа, предвидени в директивата*

3.2.3.1 Проблем 3а: Обхват и ниво на реда и условията на работа

В държави, където минималните заплати са определени със закон или чрез общоприложими колективни трудови договори, прилагането им по отношение на командированите работници е безспорно, но в държави, в които не съществуват такива инструменти, се създава несигурно положение за предприятията и работниците.

Органите в държавите, в които минималните заплати не са определени със закон или с общоприложим колективен трудов договор, не са оценили пълния мащаб на последиците от несигурността, породена от липсата на разпоредби относно

командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги в Европейския съюз), 2011 г. Проучването е публикувано на следния уебсайт: <http://www.ec.europa.eu/social/posted-workers>, препоръка 12 (възстановяване на разходи за пътуване).

⁹ Регламент (ЕО) № 883/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 г. за координация на системите за социална сигурност.

¹⁰ Член 12 от Регламент (ЕО) № 883/2004 във връзка с член 14, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 987/2009 и Решение А2.

командированите работници, или са пожелали да запазят традиционните си системите на колективни трудови правоотношения незасегнати от прилагането на директивата.

3.2.3.2. Проблем 3б: Неясно ниво на защита по отношение на понятието „минимални ставки на заплащане“

От правна гледна точка не е ясно кои компоненти на платеното възнаграждение са част от минималната ставка на заплащане в приемащата държава членка. Понятието „минимални ставки на заплащане“ по принцип се определя от приемащата държава членка, както е изрично посочено в последното изречение на член 3, параграф 1, но в рамките на установеното в практиката на Съда на ЕС¹¹. Следователно определението може да се различава в различните държави членки. Държавите членки могат да определят различни надбавки и премии, които са включени в приложимото минимално заплащане. Някои държави членки ограничават определението до самата минимална работна заплата, а други включват различни видове премии, надбавки или вноски във фондове. Съществуващата съдебна практика¹² не изяснява този въпрос.

3.2.4. *Проблем 4: Конфликти между свободното предоставяне на услуги/свободата на установяване и националните системи на колективни трудови правоотношения*

Решенията на Съда по дела Viking и Laval, с които той тълкува разпоредбите на директивата и на Договора, показват съществуващите конфликти между свободното предоставяне на услуги и свободата на установяване, от една страна, и упражняването на основните социални права като правото на колективно трудово договаряне и правото на колективни действия при трудови спорове, от друга страна. Синдикалните организации по-специално възприемат тези решения като налагащи проверки на колективните действия от страна на ЕС или от националните съдилища, когато тези действия могат да засегнат или да бъдат в ущърб на свободното предоставяне на услуги или на свободата на установяване. В близкото минало тези схващания доведоха до „разпространяване на отрицателните последици“, както е видно от няколко транснационални колективни трудови спорове.

Значението на този проблем бе подчертано в доклада за 2010 г. на действащия към МОТ Комитет от експерти по прилагането на конвенциите и препоръките, който изрази „сериозна загриженост“ за практическите ограничения на ефективното упражняване на правото на стачка, наложени с решенията на Съда на ЕС. Правото на стачка е предвидено в Конвенция № 87 на МОТ, която е подписана от всички държави членки на ЕС.

3.2.5. *Становища на социалните партньори относно установените проблеми*

Проблеми 1а, 1б, 1г и 2б са споделени от Европейската конфедерация на профсъюзите (ETUC) и BUSINESSEUROPE. Въпреки това според BUSINESSEUROPE само проблеми 1г и 2б обосновават необходимостта от намеса на равнище ЕС. По отношение на проблем 1д ETUC подкрепя идеята за широкообхватна система за солидарна отговорност, докато BUSINESSEUROPE е против такава система. Относно проблем 1а ETUC е в подкрепа на ясните времеви ограничения на командироването, докато

¹¹ В тази връзка вж. дело C-341/05, Laval, по-специално точки 60 и 68.

¹² Дело C-341/02, Комисия/Германия.

BUSINESSEUROPE е против такива ограничения. Социалните партньори имат различни възгледи по проблеми 3а и 4 основно поради различното възприемане на практиката на Съда на ЕС.

4. Цели

4.1. Общи цели

Инициативата трябва да допринесе за изпълнението на следните определени в Договорите цели на политиката:

- Устойчиво развитие на вътрешния пазар, основано на силно конкурентна социална пазарна икономика (член 3 от ДЕС);
- Свободно трансгранично предоставяне на услуги и насърчаване на равни условия (член 56 от ДФЕС);
- Подобряване на условията на живот и труд, така че да бъде възможно тяхното хармонизиране, като се запазят постигнатите подобрения (член 151 от ДФЕС);
- Зачитане на многообразието на различните системи на колективни трудови правоотношения в държавите членки и насърчаване на диалога между социалните партньори (член 152 от ДФЕС).

4.2. Специфични и оперативни цели

4.2.1. По-добра защита на правата на командированите работници

С тази специфична цел са свързани следните оперативни цели:

- Подобряване на информацията относно приложимите условия на труд за командированите работници
- Предоставяне на по-добри възможности на командированите работници за защита на техните права, включително по веригите от подизпълнители
- Изясняване на ролята на социалните партньори в дейностите по изпълнение
- Подобряване на мониторинга и осигуряване на изпълнението на приложимите условия на труд
- Осигуряване на по-голяма яснота при тълкуването на разпоредбите относно реда и условията на работа, предвидени в директивата

4.2.2. Улесняване на трансграничното предоставяне на услуги и подобряване на условията за лоялна конкуренция

С тази специфична цел са свързани следните оперативни цели:

- Осигуряване на по-точно определение на понятието „командиране“

- Подобряване на информацията относно задълженията на предприятията по отношение на приложимите условия на труд на командированите работници
- Осигуряване на яснота относно административните изисквания и националните мерки за контрол
- Подобряване на административното сътрудничество между компетентните национални органи
- Подобряване на мониторинга и осигуряване на изпълнението на приложимите условия на труд
- Осигуряване на по-голяма яснота при тълкуването на разпоредбите относно реда и условията на работа, предвидени в директивата

4.2.3. *Подобряване на правната сигурност по отношение на равновесието между социалните права и икономическите свободи, по-специално в контекста на командироването на работници*

С тази специфична цел са свързани следните оперативни цели:

- Поясняване, че свободата на предоставяне на услуги/свободата на установяване няма предимство пред правото на предприемане на колективни действия, включително правото на стачка, както и обратното.
- Поясняване, че правата на работниците могат да продължат да бъдат защитавани индивидуално или колективно посредством действия на синдикалните организации при трансгранични отношения.

5. АНАЛИЗ НА СУБСИДИАРНОСТТА

Установените проблеми са свързани с целите, определени в член 3, параграф 3 от ДЕС и членове 56 и 151 от ДФЕС. Липсата на яснота в съществуващата правна уредба на ниво ЕС е в основата на установените проблеми. Съществуващата директива, с която на държавите членки се предоставя широка свобода по отношение на въвеждането, прилагането и осигуряването на изпълнението на практика, както и предишните опити за решаване на съществуващите проблеми чрез незадължителни мерки, не бяха достатъчни за решаване на установените проблеми. Поради това е необходимо да се обърне внимание на проблеми 1, 2 и 3 на ниво ЕС, за да се постигнат по-добре целите на Договора. Правната яснота и сигурност по отношение на проблем 4 могат да бъдат постигнати само на равнището на ЕС. Действието е необходимо и пропорционално, за да бъдат постигнати по-добре целите на Договора.

6. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКАТА

6.1. Варианти и подварианти, свързани с проблеми 1, 2 и 3

- **Вариант 1:** Без промяна на политиката (основна позиция)
- **Вариант 2:** Нерегулаторна намеса

- Подвариант 2а: Изясняване задълженията на държавите членки по отношение на въвеждането, мониторинга и осигуряването на изпълнението на директивата, включително защитата на правата на командированите работници (за справяне с причините за проблем 1)
 - Подвариант 2б: Изясняване на съставните елементи на понятието „командиране“ с цел успешно да се противодейства на заобикалянето и нарушаването на правилата (за справяне с причините за проблем 2)
 - Подвариант 2в: Изясняване на някои въпроси, свързани с тълкуването на различни аспекти на реда и условията на работа, предвидени в директивата (за справяне с причините за проблем 3)
- **Вариант 3: Регулаторна намеса**
 - Подвариант 3а: Въвеждане на по-конкретни разпоредби относно въвеждането, мониторинга и осигуряването на изпълнението на директивата, включително защитата на правата на командированите работници (за справяне с причините за проблем 1)
 - Подвариант 3б: Въвеждане на допълнителни критерии посредством законодателни средства за изясняване на съставните елементи на понятието „командиране“ с цел успешно да се противодейства на заобикалянето и нарушаването на правилата (за справяне с причините за проблем 2)
 - Подвариант 3в: Промяна на обхвата и нивото на реда и условията на работа съгласно директивата (за справяне с причините за проблем 3)
 - **Вариант 4: Отмяна на съществуващата регулаторна намеса (директивата)**

6.2. Варианти, свързани с проблем 4

- **Вариант 5: Без промяна на политиката (основна позиция)**
- **Вариант 6: Нерегулаторна намеса**
 - Изготвяне на съобщение за изясняване на упражняването на свободата на установяване и свободното предоставяне на услуги успоредно с основните социални права
- **Вариант 7: Регулаторна намеса**
 - Законодателно въвеждане на правила, предназначени да изяснят как упражняването на основното социално право на колективни действия може да се съвмести със свободата на установяване и свободното предоставяне на услуги

7. ОСНОВНИ ИКОНОМИЧЕСКИ, СОЦИАЛНИ И ЕКОЛОГИЧНИ ПОСЛЕДИЦИ ОТ ВСЕКИ ВАРИАНТ

По отношение на вариантите на политика относно командироването на работници въздействието на различните пакети (комбинации от подварианти) се оценява спрямо основната позиция (вариант 1). Пакетите целят справянето с всички причини за проблеми 1, 2 и 3 чрез законодателни или незаконодателни средства, за да се осигури съпоставимост. Пакетите, които целят справянето с причините за проблемите от група 1 чрез незаконодателни средства (вж. раздел 6.1), няма да бъдат подложени на по-нататъшни анализи, тъй като предишните опити за справяне с такива проблеми чрез незаконодателни средства не постигнаха целите си. Следователно ще бъдат взети под внимание следните пакети.

	Подвариант за справяне с причините за проблем 1	Подвариант за справяне с причините за проблем 2	Подвариант за справяне с причините за проблем 3
Пакет А	3а	2б	2в
Пакет Б	3а	3б	2в
Пакет В	3а	2б	3в
Пакет Г	3а	3б	3в
Намеса чрез незаконодателни средства; Намеса чрез законодателни средства			

По отношение на вариантите на политика относно конфликтите между свободното предоставяне на услуги/свободата на установяване и националните системи на колективни трудови правоотношения (проблем 4) вариант 6 (намеса чрез незаконодателни мерки) и вариант 7 (законодателна намеса) са оценени спрямо основната позиция (вариант 5).

7.1. Вариант 1: Основна позиция относно командироването на работници

7.1.1. Икономическо въздействие

Продължаващите недостатъци по отношение на информацията, мониторинга и осигуряването на изпълнението, правната несигурност по отношение на административните изисквания, както и нарушаването и заобикалянето на приложимите правила ще продължи да има отрицателни ефекти върху лоялната конкуренция и функционирането на единния пазар. МСП са особено чувствителни към нелоялната конкуренция по отношение на разходите за труд и ще продължат да бъдат засягани от такива недостатъци.

7.1.2. Социално въздействие

Отрицателното въздействие върху лоялната конкуренцията ще повлияе косвено върху пазара на труда, възможностите за работа и правата на работниците в секторите и регионите в приемащите страни, където е съсредоточено командироването. Поради сближаването в равнището на заплащане това въздействие би могло леко да намалее.

7.2. Пакет А (регулаторни мерки за справяне с проблем 1, комбинирани с нерегулаторни мерки за справяне с проблемите 2 и 3)

7.2.1. Икономическо въздействие

Пакет А (подвариант 3а) ще допринесе за лоялна конкуренция и по-голяма равнопоставеност чрез осигуряване на повече яснота относно мониторинга, контрола, осигуряването на изпълнението (включително солидарната отговорност) и административното сътрудничество. С него ще се улесни трансграничното предоставяне на услуги като се изяснят административните изисквания, които държавите членки могат да налагат на доставчиците на услуги. Увеличената регулаторна сигурност и сътрудничество между държавите членки ще намалят пречките пред предоставянето на услуги и ще доведат до положително въздействие върху развитието на единния пазар. Улесненото трансгранично предоставяне на услуги ще повиши конкуренцията в рамките на вътрешния пазар на услуги.

МСП са особено чувствителни към нелоялната конкуренция. Следователно те ще се възползват от осигуряването на по-добро изпълнение на съществуващата директива, от по-голямата равнопоставеност и от по-лоялната конкуренция. По отношение на нелоялната конкуренция във връзка с цената на труда положителното въздействие върху МСП в приемащите държави ще бъде дори още по-значително. Ефективните и подходящи проверки, в това число оценката на риска, подобреното административно сътрудничество, трансграничното изпълнение на глоби и солидарната отговорност (по отношение на разходите вж. по-долу) ще допринесе за по-доброто прилагане на директивата. Въпреки това положителното въздействие ще бъде по-малко, отколкото при пакети Б и Г, тъй като пакет А няма да предвижда задължение за правна яснота относно определението на понятието „командиране“, както и разпоредби, насочени към намаляване на нарушенията. МСП, особено в изпращащите държави, ще могат да се възползват от по-добра информация относно приложимите условия на труд и правната яснота по отношение на административните изисквания в приемащата държава членка. Те ще извлекат ползи по-специално от премахването на някои прекомерни мерки за контрол, които водят до допълнителни разходи.

Разходи на държавите членки: Административната тежест, свързана с достъпа до информация, се очаква да възлезе на около 90 000 евро (еднократни разходи) и 180 000 евро (повтарящи се разходи годишно) за ЕС като цяло. Държавите членки ще извлекат ползи от използването на IMI, по-доброто административно сътрудничество и трансграничното изпълнение на глоби. Използването на IMI ще намали разходите за държавите членки. Разходи за дружествата: Пакет А не е свързан с административна тежест за дружествата. Допълнителни косвени разходи за привеждане в съответствие в размер на 2 милиона евро могат да възникнат за предприятията, които адаптират своята оценка на риска при подбора на подизпълнители към въвеждането на солидарна отговорност в държавите членки, където не съществува такава система. Въпреки това би могло да се очаква намаляване на разходите за привеждане в съответствие като резултат от по-добрия достъп до информация и намалените административни изисквания на държавите членки (националните мерки за контрол), постигнати чрез пакет А.

7.2.2. Социално въздействие

Ограничаването на неспазването на приложимите условия на труд и по-доброто осигуряване осъществяването на правата на командированите работници ще има положително въздействие върху съществуващото напрежение в приемащите страни с висока цена на труда по отношение на командироването. Въпреки това, въздействието няма да бъде толкова значително, както при пакети Б и Г, тъй като пакет А няма да предвижда задължение за правна яснота относно определението на понятието „командиране“, както и разпоредби, насочени към намаляване на нарушенията. Прозрачната информация и яснотата относно административните изисквания ще се отрази положително върху пазарните възможности за изпращащите дружества. Условията на труд на командированите работници ще се подобрят вследствие на по-добрата информация, мониторинг и осигуряване на изпълнението. В същото време отрицателният натиск върху условията на труд на местните работници в приемащите държави ще намалее.

7.3. Пакет Б (регулаторни мерки за справяне с проблеми 1 и 2, комбинирани с нерегулаторни мерки за справяне с проблем 3)

Пакет Б е до голяма степен идентичен с пакет А. Въпреки това той предвижда задължителни правила по отношение на определянето за командиране и допълнителни разпоредби, насочени към намаляване на нарушенията и заобикалянето на разпоредбите относно приложимите условия на труд. Следователно положителното въздействие по отношение на лоялната конкуренция и по-голямата равнопоставеност, правата на работниците и качеството на работните места, както и намаляването на отрицателния натиск върху местните заплати, са по-значими, отколкото в пакет А (без промени в разходите).

7.4. Пакет В (регулаторни мерки за справяне с проблеми 1 и 3, комбинирани с нерегулаторни мерки за справяне с проблем 2)

7.4.1. Икономическо въздействие

Пакет В (подвариант 3в) би предоставил на приемащата държава членка възможност за налагане на по-широк набор от условия на труд за чуждестранните предприятия в сравнение с предвидените понастоящем в член 3 от директивата. Той би позволил също и определянето на възнагражденията на командированите работници над минималната ставка на заплащане, определена в закон или колективен трудов договор.

Подобно на пакети А и Б този подвариант ще улесни трансграничното предоставяне на услуги чрез изясняване на административните изисквания, които държавите членки могат да налагат на доставчиците на услуги. По-голямата регулаторна сигурност и сътрудничество между държавите членки ще намалят пречките пред предоставянето на услуги и ще окажат положително въздействие върху развитието на единния пазар. Въпреки това икономическият стимул за командирането и следователно за трансграничното предоставяне на услуги ще намалее значително с настоящия пакет. Чуждестранните предприятия ще трябва да познават подробно цялото трудово законодателство на всички държави членки, в които възнамеряват да командирова работници. Еднаквото третиране на командированите работници по отношение на заплащането би премахнало разликата в разходите за заплати, която е стимул за командиране. В действителност то ще има демотивиращо въздействие предвид

допълнителните разходи, възникващи във връзка с командироването (транспорт, настаняване, административни формалности). Следователно този вариант ще намали конкуренцията в рамките на вътрешния пазар на услуги в някои сектори и региони. Местните дружества в държавите с високи разходи за труд биха се ползвали от намалена конкуренция във връзка с цената на труда. Дружествата в изпращащите държави обаче биха загубили възможности за бизнес.

7.4.2. Социално въздействие

Разширяването на защитата на командированите работници извън рамките на основните задължителни условия на труд и/или предвиждането на равно заплащане с местните работници може да намали потоците на командироване и да има отрицателно въздействие върху възможностите за работа за работници в държави с ниски разходи за труд. Местните предприятия и работници в приемащите държави с високи разходи за труд по принцип ще се възползват от по-слабата конкуренция по отношение на разходите за труд. Осигуряването на по-добро изпълнение на правата на командированите работници ще има положително въздействие върху лоялната конкуренция в приемащите държави с високи разходи за труд по отношение на командироването. Въпреки това положителното въздействие върху лоялната конкуренцията е по-незначително по отношение на основната позиция, отколкото при пакети Б или Г, тъй като пакет В няма да намали нарушенията и заобикалянето на приложимите правила чрез предвиждане на задължение за правна яснота относно определението на понятието „командироване“ и на разпоредби, насочени към намаляване на нарушенията. Въздействието в това отношение е подобно на пакет А. Същевременно значителното повишаване на нивото на защита на командированите работници може да увеличи нарушенията и заобикалянето на приложимите правила, както и недеklarирания труд, ако не се компенсира от допълнителни усилия по отношение на мониторинга, контрола и осигуряването на изпълнението. Равните условия на труд за местните и командированите работници до голяма степен ще намалят потоците на законосъобразното командироване.

7.5. Пакет Г (регулаторни мерки за справяне с проблеми 1, 2 и 3)

Въздействието на пакет Г е сходно с въздействието на пакет В. Въпреки това положителното въздействие на пакет Г върху лоялната конкуренция и по-голямата равнопоставеност е по-съществено по отношение на основната позиция, отколкото при пакет В, тъй като пакет Г ще намали нарушенията и заобикалянето на приложимите правила, като предвиди задължение за правна яснота относно определението на понятието „командироване“ и разпоредби, насочени към намаляване на нарушенията. В това отношение въздействието е подобно на пакет Б.

7.6. Вариант 5: Основна позиция, свързана с конфликтите между свободното предоставяне на услуги/свободата на установяване и националните системи на колективни трудови правоотношения (проблем 4)

7.6.1. Икономическо въздействие

Регулаторната несигурност в случай на конфликти ще окаже отрицателно въздействие върху функционирането на вътрешния пазар. Възможната загуба на подкрепата за единния пазар на важна част от заинтересованите страни ще има значително

отрицателно въздействие. Тя би създавала неблагоприятна среда за доставчиците на услуги и може да включва протекционистично поведение.

7.6.2. Социално въздействие

Регулаторната несигурност в случай на конфликт между правото на стачка и основните икономически свободи създава риск от искове за обезщетения. Съмненията относно ролята на националните съдилища по отношение на извършването на теста за пропорционалност при стачки в трансграничните конфликти могат да попречат на задачата на синдикалните организации за защита на правата на работниците. Това създава неблагоприятно въздействие върху защитата на правата на работниците. Налице е пряко отрицателно въздействие върху член 28 от Хартата (право на колективни преговори и действия), тъй като регулаторната несигурност в този контекст ще отслаби участието на синдикалните организации в защитата на правата на работниците.

7.7 Вариант 6: Незаконодателна намеса

7.7.1 Икономическо въздействие

Изясняването на степента, до която синдикалните организации могат да използват правото на стачка в трансгранични случаи, свързани със свободното предоставяне на услуги и свободата на установяване, ще има положително въздействие върху функционирането на единния пазар, доколкото би намалило правната несигурност.

7.7.2. Социално въздействие

Налице е непряко положително въздействие върху защитата на правата на работниците, тъй като този вариант би изяснил ролята на социалните партньори за защитата на правата на работниците в случай на трансграничен социален конфликт, както и при осигуряването на по-добра правна сигурност в случай на конфликт между правото на стачка и основните икономически свободи. Това може да засили участието на синдикалните организации в защитата на правата на работниците, като предостави повече правна яснота в случай на конфликт между правото на стачка и основните икономически свободи. Това изясняване може да има непряко положително въздействие върху функционирането на националните системи на колективни трудови правоотношения. Тъй като материалното съдържание на правото на стачка е различно в различните държави членки, подчертаването на важната роля на националните съдилища при прилагането на теста за пропорционалност за всеки отделен случай и съчетаването на упражняване на основните социални права и икономически свободи ще се отрази положително върху националните системи на колективни трудови правоотношения.

7.8. Вариант 7: Законодателна намеса

Вариант 7 има същите положителните въздействия като вариант 6, доколкото той преследва същата цел за изясняване на практиката на Съда на ЕС. Въздействията ще бъдат по-значителни, тъй като приемането на регламент би гарантирало по-добра правна сигурност в сравнение с незадължителните правни подходи (вариант 6). Приемането на допълнителна разпоредба относно механизъм за предупреждение ще има още положителни въздействия. В допълнение законодателната намеса би била

израз на по-ангажиран политически подход на Комисията в отговор на проблем, който се наблюдава с голяма загриженост от синдикалните организации и определени представители на Парламента.

7.8.1. Икономическо въздействие

Създаването на механизъм за предупреждение за ситуации, които причиняват сериозна вреда или сериозно смущение или създават социално напрежение, ще има непряко положително въздействие, доколкото то ще увеличи прозрачността и ще предоставя навременна информация на Комисията, националните органи и заинтересованите страни в съответните държавите членки, като им даде възможност да се намесят, ако това е необходимо.

7.8.2. Социално въздействие

Доколкото този вариант изяснява по-добре практиката на Съда на Европейския съюз, че не съществува вътрешно присъщ конфликт между упражняването на правото на колективни действия, в това число правото или свободата на стачка, и свободата на установяване и свободното предоставяне на услуги, или отношения на предимство между тях, той ще има положително въздействие върху член 28 от Хартата. Признаването на ключовата роля на социалните партньори при предприемането на действия за защита на правата на работниците, включително чрез колективни действия, също така ще изясни, че не съществува несъвместимост по отношение на Конвенция № 87 на МОТ.

7.9. Мнения на социалните партньори относно вариантите на политика

По отношение на командироването на работници и социалните партньори са съгласни, че е необходимо действие на равнище ЕС, като изключват вариант 1 (да не се предприемат никакви действия) и вариант 4 (отмяна на директивата). Предпочитаният от ETUC вариант ще бъде пакет Г. Според BUSINESSEUROPE съществуващите проблеми биха могли да бъдат решени само чрез по-добро административно сътрудничество. В резултат на това пакет А се счита за твърде широкообхватен, по-специално по отношение на солидарната отговорност.

Относно проблема във връзка с конфликтите между националните системи на колективни трудови правоотношения и икономическите свободи ETUC е в полза на законодателна намеса, предвиждаща предимство на социалните права пред икономическите свободи. Това би надхвърлило вариант 7. BUSINESSEUROPE не счита, че са необходими действия на ЕС

8. СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ И ПРЕДПОЧИТАН ВАРИАНТ

Вариантите бяха сравнени с оглед на тяхната ефективност, ефикасност и съгласуваност с общите цели на ЕС.

Предпочитаният вариант е комбинация от пакет Б и вариант 7. Пакет Б е като цяло най-ефективен и ефикасен по отношение постигането на конкретните цели за „по-добра защита на правата на командированите работници“, „подобряване на климата на лоялна конкуренция“ и „улесняване на трансграничното предоставяне на услуги“. Той също така е най-уместен по отношение на общите цели. Вариант 7 е най-ефективен и

ефикасен по отношение на специфичните цели „намаляване на конфликтите между националните системи на колективни трудови правоотношения и свободното предоставяне на услуги“. Този вариант е най-уместен по отношение на общите цели.

Предпочитаният вариант е пропорционален, тъй като разходите са относително малки, а ползите са значителни.

Пакет Б може да бъде осъществен чрез отделна нова директива, която би изразила ясно политическите цели на Комисията — подобряване и укрепване на транспонирането, въвеждането и осигуряването на изпълнението на практика на директивата, включително и мерки за предотвратяване и санкциониране на всяко нарушение и заобикаляне на приложимите правила — в сравнение с предложение за изменение на съществуващата директива. Правното основание за директивата за осигуряване на изпълнението ще бъде същото като това на Директива 96/71 (членове 53 и 62 от ДФЕС).

Законодателната инициатива за изясняване на упражняването на основното право на колективни действия в контекста на свободата на установяване и свободното предоставяне на услуги трябва да бъде приета въз основа на член 352 от ДФЕС. С тази инициатива няма да се създадат правила относно упражняването на правото на стачка.

9. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

9.1. Мониторинг

Мониторингът ще се извършва чрез доклади за изпълнението, публикувани от Комисията. Комитетът от експерти по въпросите на командироването на работници трябва да продължи да играе роля в проследяването на прилагането на директивата. След като бъде изяснено естеството на бъдещите действия, Комисията заедно с Комитета от експерти по въпросите на командироването на работници ще разработи строго ограничен набор от показатели, които обхващат съответни аспекти на действието на директивата. Първоначалното предложение за списък от показатели, които трябва да бъдат следени (след всеки показател се посочва източникът на информацията), е следното: (i) броят на търсенията на националните уебсайтове относно командироването (предоставен от държавите членки); (ii) броят на международните проекти за сътрудничество по въпросите на командироването, насърчавани от националните органи или социалните партньори (държавите членки); (iii) броят на исканията, направени посредством специалното приложение IMI за командироване (Комисията); (iv) броят на съдебните дела в националните съдилища (държавите членки); (v) процентът на инспекциите, довели до санкции (държавите членки); (vi) броят на случаите, докладвани в рамките на предупредителния механизъм, създаден за трансграничните колективни трудови спорове (Комисията). Комисията ще продължи също така да събира административни данни за командироването, основаващи се на социалноосигурителни данни. По отношение на честотата на употреба тези показатели ще бъдат редовно представяни и обсъждани в рамките на Комитета от експерти по въпросите на командироването на работници, а също така ще представляват част от набора от показатели, които ще се използват при посочената по-долу оценка.

9.2. Оценка

Пет години след крайния срок за транспониране ще да бъде извършена текуща оценка. Основният акцент на тази оценка ще бъде оценяването на първоначалната ефективност на изменената директива. Акцентът ще бъде поставен върху анализа на споразуменията за засилено сътрудничество между държавите членки и качеството на информацията, произтичаща от тези споразумения. Тази оценка ще бъде извършена от Комисията с помощта на външни експерти. Мандатът ще бъде определен от Комисията. Заинтересованите страни ще бъдат уведомени относно този мандат и ще бъдат поискани техните становища относно него чрез Комитета от експерти по въпросите на командироването на работници, като те ще бъдат редовно информирани за напредъка на оценката и произтичащите от нея констатации. Резултатите ще бъдат оповестени публично.