

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 15.10.2008

SEC(2008) 2631 окончателен

**РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА
ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО**

**Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение
на Директива 2002/15/ЕО за организацията на работното време на лицата,
извършващи транспортни дейности в автомобилния транспорт**

{COM(2008)650}

{SEC(2008)2632}

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Докладът за обобщената оценка на въздействието засяга проблеми, срещани във връзка с обхвата и прилагането на законодателството, относно лицата, извършващи автомобилни транспортни дейности

Директива 2002/15/ЕО¹ установява минималните изисквания към работното време на работниците в автомобилния транспорт с оглед подобряване защитата на здравето и безопасността, подобряване на пътната безопасност и хармонизиране на условията на конкуренция. Директивата допълва Регламент (ЕО) № 561/2006², с който се определят правила за времето на кормуване и периодите за почивка на водачите.

Като част от помирителното споразумение разпоредбите на директивата ще се прилагат от 23 март 2009 г. за самостоятелно заетите водачи, след като Комисията представи доклад и съответното законодателно предложение въз основа на доклада (член 2, параграф 1 от директивата).

Докладът на Комисията³ относно потенциалните последици от изключването на самостоятелно заетите водачи и относно оценката на разпоредбите за нощното кормуване беше представен на 23 май 2007 г.

Докладът потвърждава, че балансът между общите предимства и недостатъци на включването или невключването на самостоятелно заетите водачи в приложното поле на директивата е колеблив и е показателен за необходимостта от задълбочена оценка на въздействието. Освен това докладът откроява проблема с ефективното и справедливо прилагане на правилата.

2. ПРОЦЕДУРНИ ВЪПРОСИ

Оценката на въздействието се основава на редица проучвания и допитвания, извършени в периода 2003 — 2008 г., включително две консултации със заинтересовани лица, както и редовни контакти с държавите-членки и социалните партньори. Тя отразява коментарите на заинтересованите лица, както и приноса на вътрешната ръководна група, създадена за целите на конкретната оценка на въздействието.

Повечето заинтересовани лица виждат и отрицателни, и положителни последици. От една страна се смята, че правилата за работното време имат положително влияние върху здравето и безопасността, върху условията на труд и условията на конкуренция, но от друга страна те носят редица неблагоприятни последици, като например намаляване на заплатите, недостиг на водачи и повишаване на разходите.

Заинтересованите лица отбелязаха проблеми, свързани с прилагането на правилата за работното време, като посочиха, че съществуващата слаба система за контрол не подсигурава пълно съобразяване и пледираха за яснота в приложното поле на директивата, ефективност при нейното прилагане, по-добро сътрудничество между

¹ ОВ L 80, 23.3.2002 г., стр.35.

² ОВ L 102, 11.4.2006 г., стр. 1.

³ COM(2007) 266 окончателен.

националните власти и предотвратяване на явлението „фалшиви“ самостоятелно заети водачи.

Съветът за оценката на въздействието разгледа проекта за оценка на въздействието на срещата си на 16 април 2008 г. и даде препоръки за усъвършенстване на текста в становищата си от 22 април 2008 г. и 26 юни 2008 г. след повторно внасяне на оценката на въздействието. Основните препоръки се отнасяха за липсата на обяснение за връзката между конкретната директива за работното време и други приложими инструменти, за необходимостта от по-ясно определяне на проблема, за факта, че първоначално нито един от разглежданите варианти не беше избран, както и за необходимостта от тяхното по-ясно определяне и за непълнотата на анализа на социалните последици. След отчитането на тези препоръки, проблемът беше определен по-точно, вариантите за политика бяха преразгледани, а на социалните последици беше направена качествена оценка във връзка с всеки един от вариантите.

3. УСТАНОВЕНИ ПРОБЛЕМИ

Основният проблем е обхватът на директивата, както е определен в член 2, параграф 1, а именно дали самостоятелно заетите водачи следва да бъдат включени в нея и ако бъдат, при какви условия. Обикновено работното време на самостоятелно заетите водачи не е ограничено, тъй като това би ограничило тяхната свобода като предприемачи. Във връзка с този основен проблем оценката на въздействието търси икономическите, социалните, екологичните и административните последици от различните сценарии за изключване или включване на самостоятелно заетите водачи в обхвата на директивата.

Съпътстващ проблем е и ниското равнище на съобразяване с правилата при група транспортни работници, т.нар. „фалшиви“ самостоятелно заети водачи, което води до няколко основни последици: закъснения при транспонирането, недоволство на някои транспортни компании, неправилно тълкуване на някои разпоредби и слабо прилагане.

Директивата не съдържа каквито и да било специфични разпоредби относно контрола върху нейното прилагане. Различен е случаят с контрола върху времето за кормуване и периодите на почивка, в който Директива 2006/22/ЕО препоръчва качествени и количествени проверки, които трябва да бъдат правени от държавите-членки, както по пътищата, така и на територията на предприятията. Комисията първоначално предложи правилата за работното време да бъдат контролирани с Директива 2006/22/ЕО, но законодателят не възприе този подход.

Ниската степен на съобразяване с правилата и слабото прилагане е свързано основно с „фалшивите“ самостоятелно заети водачи. Тази категория включва водачи, които официално са самостоятелно заети, но които работят редовно за едно и също предприятие, без да имат свободата да предлагат услуги на други страни. Въпреки че не е конкретно посочено в директивата, тези „самостоятелно заети водачи“ следва да имат същите задължения и ползи, каквито имат транспортните работници, тъй като не отговарят на критериите за „самостоятелно заети водачи“. Редица водачи и дружества обаче не прилагат коректно това разграничение.

Безпокойствата за пътната безопасност във връзка с умората на водачите се ограничават чрез строгото съблюдаване на правилата за времето на кормуване и за

периодите на почивка, които се прилагат за всички водачи, независимо от статута на тяхната заетост. Следователно страничният ефект от директивата за работното време не е от голямо значение за пътната безопасност.

Всички тези проблеми накърняват прилагането на правилата на Общността и застрашават постигането на ключови цели на директивата във връзка с провежданата политика.

4. Цели

Общата цел, която обосновава действията на ЕС, е преразглеждането на обхвата на директивата и спазването на правилата. Това може да се постигне чрез:

- уточняване на приложното поле на директивата във връзка със самостоятелно заетите водачи,
- ясно разграничаване за целите на директивата между самостоятелно заети водачи и водачите, които следва да бъдат разглеждани като наети транспортни работници,
- подобряване на ефективността и прилагането
- засилване на сътрудничеството между държавите-членки, за да се подсигури съвместно прилагане на правилата,

5. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКАТА

Бяха открити четири варианта за провеждане на политика: три от тях се занимават с обхвата на директивата, а един — с нейното прилагане.

Вариант А: „не се предприемат мерки“. Този вариант не включва каквито и да било мерки от страна на Европейския парламент и на Съвета, но това не означава запазване на статуквото. Само изпълнението на условията, посочени в член 2, параграф 1 на директивата, а именно приемането от Комисията на доклад и съответно на законодателно предложение, ще доведе до автоматично включване от 23 март 2009 г. на самостоятелно заетите водачи в обхвата на директивата.

Вариант Б: Разширяване обхвата на директивата чрез включване на всички самостоятелно заети водачи, с изключение на самостоятелно заетите водачи, които извършват само вътрешни за страната транспортни услуги. Тази възможност предвижда включването в приложното поле на директивата само на самостоятелно заети водачи, които извършват международни транспортни услуги. Възможността изисква преразглеждане на директивата с оглед на нейния обхват. Всички останали разпоредби остават без промяна.

Вариант В: Повишаване на степента на прилагане на директивата чрез изменения, за да се подсигури включването на „фалшиви самостоятелно заети“ в обхвата на директивата, като в същото време същинските самостоятелно заети работници остават извън обхвата на директивата. Този вариант предвижда включването на т.нар. „фалшиви самостоятелно заети“ в обхвата на директивата чрез внасяне на уточнения в някои разпоредби и допълнителни изисквания за контрол.

Бяха разгледани три подварианта:

В.1: правни уточнения в рамките на директивата. Този подвариант предвижда уточняване на определението за транспортен работник, което да включи „фалшивите“ самостоятелно заети водачи, така че да няма място за широко тълкуване. Този вариант може също така да бъде свързан с публикуването на ръководство, за да се подsigури хармонизирано тълкуване на определенията.

В.2: административни мерки за пълно прилагане, заедно с уточняване на категориите „самостоятелно зает водач“ и „транспортен работник“. Този подвариант предвижда въвеждането на административни мерки за засилване на ефективността и ефикасността на прилагането. Това изисква преразглеждане на директивата с оглед на промяна в определението за „транспортен работник“, както във вариант В.1, и въвеждане на изисквания относно сътрудничеството, за да се подsigури хармонично прилагане на правилата и пълно съобразяване с тях в цялата Общност.

В.3: „постепенно включване“ на „фалшивите“ самостоятелно заети. Този подвариант предвижда изменения в изискването за включване на „фалшиви“ самостоятелно заети работници чрез уточняване на определението за „транспортен работник“ в първата фаза (2009 — 2011 г.) и с въвеждането от 2011 г. на изисквания за контрол. Този подвариант включва преразглеждане на директивата, както предвижда вариант В.2, и срокове за прилагане на правилата.

Вариант Г: Пълно изключване на самостоятелно заетите водачи. Тази възможност предвижда пълно изключване от приложното поле на директивата на самостоятелно заетите водачи. Той отразява досегашната ситуация, при която самостоятелно заетите водачи са поне временно изключени и не представлява промяна спрямо ситуацията в момента. Ето защо този вариант е смятан за базов сценарий за развитие на ситуацията, спрямо който са съпоставяни останалите варианти.

Необходимо е да се припомни, че независимо от решението за включване или невключване на самостоятелно заетите водачи в обхвата на директивата, самостоятелно заетите водачи са обект на правилата за време на кормуване, спиране и периоди на почивка, установени от Регламент (ЕО) № 561/2006.

Последиците от вариантите А, Б и В бяха анализирани в съпоставка със ситуацията в момента, описана във вариант Г. Икономическите, социалните, екологичните и административните последици от четирите основни варианта за политика бяха разгледани с оглед на целите на политиката във връзка с конкуренцията, социалните условия и съобразяването с правилата.

6. СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ И ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Вариант Г

Този вариант не беше предпочетен заради проблема с ниската степен на съобразяване с правилата от страна на „фалшивите“ самостоятелно заети водачи. Този проблеми би останал нерешен и дори би се задълбочил, като се имат предвид слабото прилагане, различията при прилагането на правилата и продължаващата липса на разграничение между същинските самостоятелно заети, за които се предвижда изключение от

правилата, и „фалшивите“ самостоятелно заети, които попадат в обхвата на директивата. Това допълнително ще доведе до накърняване на целите на политиката.

Вариант А

Този вариант би предоставил равнопоставено третиране с оглед на социалните правила за всички лица, ангажирани в автомобилни транспортни дейности. Това обаче не означава засилване на честната конкуренция, тъй като заради намаляването на работните часове и съответстващия му спад в доходите, голяма част от самостоятелно заетите водачи няма да могат да продължат да упражняват дейността си. Това би имало неблагоприятни последици върху развитието на предприемачеството, както и върху състоянието на сектора в страни с висок дял на самостоятелно заетите. Големите компании биха получили конкурентни предимства и биха увеличили пазарните си дялове, тъй като са по-подготвени за намаляване на работните часове чрез икономии от мащаба, докато малките и средните предприятия ще са губещи. Самостоятелно заетите водачи, които ще продължат да работят, ще бъдат изкушени да потърсят друга работа, за да компенсират изгубените приходи и да опитат да работят по-интензивно, за да запазят поне част от сегашния си оборот. Това следователно ще доведе до по-висок стрес от работата и до преумора. Явлението „фалшиви“ самостоятелно заети ще изчезне, но равнището на съобразяване с правилата няма да се подобри, а вероятно дори ще се понижи, като се има предвид по-голямата група на прилагащите правилата в ниска степен и ниското общо равнище на дисциплина на „фалшивите“ самостоятелно заети водачи. Освен това фирмите ще повишат своите оперативни и административни разходи, тъй като ще трябва да наемат допълнителни водачи, за да поддържат количеството предлагани транспортни услуги за товари. Повишеното търсене на допълнителни водачи може да доведе до недостиг на професионални водачи и следователно до неудовлетворено пазарно търсене на транспортни услуги за превоз на товари. Прилагането на правилата ще стане по-трудно с оглед на контрола върху работното време на самостоятелно заетите водачи, тъй като те не регистрират работните часове заради заплащането.

Вариант Б

Включването на самостоятелно наети водачи в международния транспорт ще утвърди равнопоставеното положение на международните водачи, но то няма да доведе до осезаемо подобрене на равнището на съобразяване с правилата и намаляване на броя на „фалшивите“ самостоятелно заети, както и до повишаване на ефективността с постигането на маловажни цели на политиката.

Вариант В.1:

С подсигуриването на по-добро разграничаване между водачите, попадащи в обхвата на директивата (наетите транспортни работници и „фалшивите“ самостоятелно заети), и тези извън нейния обхват (наистина самостоятелно заетите), В.1 би допринесъл за ограничаване на явлението „фалшиви“ самостоятелно заети водачи, но това ограничаване ще обхване само онези водачи, които не спазват правилата заради неправилно тълкуване и няма да попречи на онези „фалшиви“ самостоятелно заети, които съзнателно нарушават правилата, разчитайки на ниската ефективност на контрола. Влиянието в посока подобрене спазване на правилата, както и в посока постигане на целите на политиката, е минимално.

Вариант В.2:

Тази възможност комбинира по-доброто разграничаване между водачите, както е представено във вариант В.1, с изисквания за хармонично прилагане на правилата. Той включва някои административни разходи, които трябва да бъдат направени от държавите-членки във връзка с ефективното прилагане на правилата. Тези разходи трябва да бъдат неутрализирани от печалбите, произтичащи от съобразяването с правилата в по-голяма степен и от по-доброто изпълнение на политическите цели. Фирмите биха били изправени пред малко по-високи административни разходи заради необходимостта от назначаване на допълнителни водачи в резултат на отпадането на възможността за „фалшиви“ самостоятелно заети водачи. Търсенето на външни изпълнители от страна на големите фирми ще доведе до увеличаване на оборота на истинските самостоятелно заети водачи. Това би повишило привлекателността на професията и би стимулирало появата на нови предприемачи. По-този начин ще бъде предотвратено нарушаването на условията на конкуренция между тези наети водачи, които се съобразяват с правилата, и водачите, на които не се изплаща трудово възнаграждение („фалшиви“ самостоятелно заети), които не спазват закона. Конкурентните позиции на наистина самостоятелно заетите водачи няма да бъдат изложени на риск от страна на „фалшивите“ самостоятелно заети водачи, които в момента печелят заради неограниченото работно време (с всички последици от това), но не носят отговорност и не поемат рискове, свързани със собствения им бизнес. Този вариант е най-ефективният по отношение на ограничаването на явлениято „фалшиви“ самостоятелно заети и следователно за разрешаването на проблема със спазването на правилата.

Вариант В.3:

Този вариант комбинира мерките, предложени в предишните подварианти В.1 и В.2 с фази на прилагане и последиците от него (положителни и отрицателни) са много подобни на тези на В.2, като някои цифри са незначително по-високи или по-ниски. Очаква се, че реалните резултати ще бъдат усетени по-късно в сравнение с вариант В2 и че проблемите ще бъдат решени на по-късен етап.

Сравнение на разходите за привеждане в съответствие

Резултатите от анализа на разходите и ползите показват, че вариант А е най-скъпият и ще доведе до най-големи разходи за държавите-членки във връзка с прилагането, както и за частния сектор заради необходимостта от записване и отчитане на отработеното време. Вариант А също така е най-трудният за прилагане, тъй като е почти невъзможно да се провери достоверността на записаното отработено време, направено от самостоятелно заетите водачи, тъй като отработените часове не се вписват във връзка със заплащането. Поради това разходите, направени за подобряване на равнището на спазване, не са пропорционални на постигнатите резултати. Най-евтин е вариант Г, тъй като той не предвижда нови мерки. Той обаче включва високата цена на несъобразяването, тъй като не решава проблема със съблюдаването на правилата от страна на „фалшивите“ самостоятелно заети водачи. Вариант Б е най-евтиният от гледна точка на административните разходи и почти толкова скъп, колкото и вариант В по отношение на разходите за прилагане. Той обаче не подобрява значително ситуацията с оглед на явлениято „фалшиви“ самостоятелно заети водачи. Вариант В.2 е по-евтин от вариант А и малко по-скъп от вариант Б. Неговата ефективност обаче е

най-голяма с оглед на ограничаването на явлениято „фалшиви“ самостоятелно заети водачи и подобряването на спазването на правилата в тази сфера.

Заклучение

При оценяването на въздействието на различните варианти на политика, както и на разходите за тяхното прилагане, може да бъде направен изводът, че оптималният вариант е В.2. Варианти А, Б и В.1, които са свързани с обхвата на директивата, не решават проблема със спазването на правилата и не водят до по-доброто постигане на целите на политиката, а резултатите от вариант В.3 водят на по-късен етап до резултатите на вариант В.2. Вариант В.2, който обхваща както уточнения, така и мерки за прилагане, е най-ефективен за решаването на проблемите и за постигането на целите на политиката.

Предложението пряко въздейства върху основните причини за проблема със слабото спазване, като подsigурява включването на „фалшивите самостоятелно заети“ водачи и по-ефективно прилагане на правилата. Следователно може да бъде направен изводът, че действащите правила за работното време, комбинирани с по-ясно определяне на обхвата на директивата и с по-ясни правила за прилагане, ще ограничат накърняването на условията за конкуренция и ще позволят по-добра социална защита на работниците и сродните им групи.