

Брюксел, 28 ноември 2018 г.
(OR. en)

14802/18

Междуинституционални
досиета:
2017/0121(COD)
2017/0122(COD)
2017/0123(COD)

TRANS 582
SOC 738
EMPL 552
MI 903
COMPET 823
CODEC 2123

ДОКЛАД

От:	Генералния секретариат на Съвета
До:	Съвета
№ предх. док.:	ST 13922/1/18 REV 1
№ док. Ком.:	ST 9668/17 ST 9670/17 ST 9671/17
Относно:	Пакет за мобилността I: Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1071/2009 и Регламент (ЕО) № 1072/2009 с оглед на адаптирането им към развитието в сектора Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета 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 Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета 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 – Общ подход

I. ВЪВЕДЕНИЕ

1. Комисията прие трите предложения на 31 май 2017 г. като част от първата вълна от пакета за мобилността. Основните подходи на отделните предложения са следните:

- *Достъп до професията и до пазара:* затягане и хармонизиране на условията за създаване на дружества и подобряване на сътрудничеството между държавите членки в борбата с дружествата „пощенски кутии“; задължително лицензиране на превозвачите, използващи леки търговски превозни средства; преразглеждане и опростяване на ограниченията за каботажните превози и на свързаните с тях механизми за контрол; преминаване към електронни документи;
- *Време на управление и почивка и тахографи:* въвеждане на по-голяма гъвкавост при използването на периодите на седмична почивка, за да се улесни редовното завръщане у дома на водачите; ясно задължение за превозвачите да осигуряват подходящо и платено жилищно настаняване извън шофьорската кабина; задължение за регистриране на пресичането на граници в тахографа, за да се улесни контролът;
- *Командироване на работници в автомобилния транспорт и прилагане на социалното законодателство:* изясняване на прилагането на принципите за „командироването на работници“ посредством въвеждане на праг за времето, прекарано в държава членка (три дни на месец в случай на международен транспорт), след което се прилагат националните разпоредби относно минималната работна заплата и платения годишен отпуск; подробни контролни списъци за проверка в приемащата държава членка, въз основа на хармонизиран метод за класифициране на риска, които да обхващат и Директивата за работното време.

2. Комисията по транспорт и туризъм на Европейския парламент (TRAN) назначи г-н Ismail Ertug (S&D, DE) за докладчик по предложението за изменение на регламенти 1071/2009 и 1072/2009, г-н Wim van de Camp (EPP, NL) за докладчик по предложението за изменение на регламенти 561/2006 и 165/2014 и г-жа Merja Kyllönen (EUL/NGL, FI) за докладчик по предложението за изменение на Директива 2006/22/ЕО и за определянето на специфични правила относно командироването на водачи в сектора на автомобилния транспорт. Комисията по заетост и социални въпроси (EMPL) даде становища по първото предложение на 30 април 2018 г., по второто — на 26 април 2018 г., а по третото — на 4 май 2018 г. На заседанието си от 4 юли 2018 г. пленарният състав на Парламента гласува изменения на докладите на TRAN, но не беше постигнато мнозинство за одобряване на никое от тях. Обсъжданията продължават в комисията TRAN.
3. Европейският икономически и социален комитет прие две становища по трите предложения на 18 януари 2018 г., а Европейският комитет на регионите прие едно становище по трите предложения на 1 февруари 2018 г.

II. РАБОТА В РАМКИТЕ НА СЪВЕТА

4. Работна група „Сухопътен транспорт“ проучи предложенията в рамките на предходните председателства в периода 1 юни 2017 г. — 14 май 2018 г., в резултат на което бяха изготвени доклади за напредъка и представени на Съвета на 5 декември 2017 г. и 7 юни 2018 г.¹ Делегациите на DK и UK поддържат резерви за парламентарно разглеждане.
5. По време на австрийското председателство работната група обсъди възможните следващи стъпки и няколко компромисни текста на председателството в периода 1 октомври – 6 ноември 2018 г. Компромисните текстове на председателството се стремят към баланс между подходяща социална закрила и функционирането на вътрешния пазар, като същевременно се намалява административната тежест. Те почиват на следните основни стълбове, които се разглеждат в пакет:

¹ Документи 14841/17 и 9259/18.

6. Тахографи (Регламент № 165/2014)

- Считано от юни 2022 г., новите превозни средства ще са оборудвани с втората версия интелигентни тахографи (чл. 8, параграф 1, втора алинея). Превозните средства, оборудвани с първата версия интелигентен тахограф, от юни следващата година трябва да получат актуализиране на софтуера с цел преминаване към втората версия до края на 2024 г.
- Всички превозни средства, извършващи международни превози, се преоборудват с втората версия на интелигентния тахограф до края на 2024 г. (чл. 3, параграф 4).
- Втората версия ще позволява автоматично да се регистрира кога и къде е била пресечена граница, както и да се локализируют дейности по товарене и разтоварване.
- До завършване на процеса на преоборудване водачите следва да са задължени да въвеждат ръчно кода на държавата при първата спирка след границата, ако използват аналогов или цифров тахограф.
- Поради по-големия обем данни, които ще се регистрират от новите интелигентни тахографи, и необходимостта да се съхранява въведеното за последните 56 дни, както предлага председателството, картите на водачите ще трябва да бъдат подменени по 2024 г.²

Компромисният текст на председателството се съдържа в допълнение 3 към настоящия доклад.

7. Каботаж (Регламент № 1072/2009)

- Действащото понастоящем правило за максимум три превода в рамките на 7 дни (член 8, параграф²) следва да се запази, като същевременно се преодолеят недостатъците, констатирани в последващата оценка, чрез по-добро наблюдение посредством информация от тахографа, както и товарни документи на хартиен носител или в електронна форма, които могат да се проверяват по време на пътните проверки (чл. 8, параграфи 3 и 4а).

² Картите на водачите трябва да се сменят на всеки 5 години. Тъй като картите на водачите технически ще бъдат отхвърлени след 5 години, удължаването на валидността на съществуващите карти на водачи точно до подновяването на тахографите през 2024 г. е невъзможно.

- С цел борба с измамите под формата на системен каботаж следва да се въведе „период на прекъсване“ от 7 дни (чл. 8, параграф 2а) след последния каботажен превоз в рамките на позволения срок, преди да могат да се извършват следващи каботажни превози в същата държава членка със същото превозно средство.

Компромисният текст на председателството се съдържа в допълнение 2 към настоящия доклад.

8. Критерии за установяването на автомобилните превозвачи (Регламент № 1071/2009)

- Необходимостта от действително установяване на автомобилните превозвачи — за разлика от дружествата, които са просто „пощенски кутии“ — следва да се утвърждава чрез редовно завръщане в рамките на 6 седмици в оперативен център в държавата членка на установяване на превозните средства, използвани за международен превоз (член 5, параграф 1, буква ва). Това задължение следва да се измени за островните държави членки, за да се избегне непропорционална тежест.

Компромисният текст на председателството се съдържа в допълнение 1 към настоящия доклад.

9. Време на управление и почивка (Регламент № 561/2006)

- Превозвачът следва да е задължен да организира работните графици така, че водачът да е в състояние да се завръща у дома поне веднъж на 4 седмици (чл. 8, параграф 8а), като този период следва да бъде намален на 3 седмици при предшестващо използване на две намалени седмични почивки. Превозвачът трябва да докаже, че е спазил това задължение, като предоставя графици на дежурствата, тахографски записи и всякакви други налични доказателства.
- Действащото понастоящем правило за максималното време на управление (90 часа за период от две седмици, чл. 6, параграф 3) следва да се запази. Успоредно с това следва да е възможно да се ползват две последователни намалени седмични почивки в рамките на период от 4 седмици (чл. 8, параграф 6). Целта на това предложение, което вече се съдържа в инициативата на Комисията, е да насърчи съставянето на по-дълги почивки (нормална седмична почивка от 45 часа + компенсация за намалени почивки). Председателството предлага в случай на две последователни намалени

седмични почивки, следващата нормална седмична почивка вече да бъде удължена с компенсаторен период.

- Нормалната седмична почивка (минимум 45 часа) се прекарва извън шофьорската кабина на подходящо място, което се заплаща от работодателя (освен в случаите, когато водачът се прибира у дома), чл. 8, параграф 8. Тази забрана за спане в кабината съответства на предложението на Комисията.
- С оглед на преодоляването на практическите проблеми да се намери подходящо настаняване в близост до пътната мрежа, нормалната седмична почивка може по изключение да се прекарва в превозното средство, ако то е паркирано в специална зона с подходящи удобства за водача и ако кабината отговаря на определени минимални критерии (чл. 8, параграф 8). Таксите за достъп до специалните зони се заплащат от превозвача.
- Предвид липсата на специални зони за паркиране, като преходна мярка (18 месеца) може да се допусне спане в отговаряща на условията кабина, ако превозното средство е паркирано в неотговаряща на изискванията зона за паркиране, която предлага поне санитарни съоръжения.

Компромисният текст на председателството се съдържа в допълнение 3 към настоящия доклад.

10. Командиране на водачи (*lex specialis* към Директивата относно командироването на работници)

- Председателството предлага да се изостави идеята за гратисен период и вместо това да се разглежда естеството на превоза. Ако даден превоз е организиран така, че връзката между работата на водача и държавата членка на установяване остава непроменена, водачът следва да се изключи от правилата относно командироването. Чрез този подход се избягва и трудното определяне на предпочитания брой дни или часове.
- Транзитните превози следва изрично да бъдат изключени от правилата относно командироването (чл. 2, параграф 2д).
- Двустранните превози също следва изрично да бъдат изключени от правилата относно командироването (чл. 2, параграф 2). Двустранен превоз означава

движението на стоки³, въз основа на договор за превоз, от държавата членка на установяване, където стоките се товарят, до друга държава членка или трета държава, където се разтоварват. Ако двустранният превоз е последван от пътуване за връщане в държавата членка на установяване, водачът следва също да бъде изключен от правилата относно командироването за това пътуване.

³ Подобна разпоредба се предлага и за превоза на пътници.

- Ако по време на това пътуване до държавата на местоназначение се пресичат други държави членки, следва да са позволени максимум две допълнителни натоварвания/разтоварвания, без това да попада в обхвата на режима на командироване. Ако по пътя на връщане към държавата членка на установяване се пресичат същите държави членки, се разрешават други две допълнителни натоварвания/разтоварвания, без това да попада в обхвата на режима на командироване.
- За всички други видове превоз, включително каботаж, се прилага пълният режим на командироване от първия ден на превоза, тъй като няма предвидени специални правила (с изключение на специалните правила за контрола и правоприлагането).
- Що се отнася до отсечката с автомобилен превоз при операция по комбиниран транспорт, водачът следва да не се разглежда като командирован, ако отсечката с автомобилен превоз сама по себе си представлява двустранен превоз от държавата членка на установяване. Във всички останали случаи, а именно когато отсечката с автомобилен превоз се преминава *на територията на* друга държава членка, водачът следва да се разглежда като командирован (чл. 2, параграф 2е).
- За да се намали административната тежест, следва да се въведе изчерпателен списък документи, изисквани при пътни проверки (чл. 2, параграф 4), както предлага Комисията. За сътрудничеството между държавите членки и за подаване на декларации за командироване и документи за възнаграждението от транспортното дружество следва да се използва Информационната система за вътрешния пазар (ИСВП).
- Специалните правила относно командироването следва да започнат да се прилагат във възможно най-кратък срок (краен срок за прилагане 18 месеца), за да се внесе яснота за сектора и да се сложи край на националните мерки с различен обхват и различни процедури. Въпреки това председателството предлага поетапното въвеждане на възможността да се използва допълнителна гъвкавост за товаренето/разтоварването, заедно с внедряването на версия 2 на интелигентния тахограф.

Компромисният текст на председателството се съдържа в допълнение 4 към настоящия доклад.

III. ОСНОВНИ НЕРЕШЕНИ ВЪПРОСИ

11. Каботаж (Регламент № 1072/2009)

- Предложението на председателството за „период на прекъсване“ от 7 дни е непропорционално според много държави членки; някои от тях не са готови да приемат период на прекъсване изобщо, или единствено в размера на седмична почивка. Някои държави членки смятат период от 7 дни за недостатъчен. Някои други делегации подкрепиха идеята за алтернативна предпазна мярка, която да предвижда завръщане на превозното средство в държавата членка на установяване, преди да може да започне нов каботажен превоз след извършване на международен превоз.
- Някои делегации считат, че е много важно да се предвидят гаранции срещу неправомерното упражняване на свободата за предоставяне на комбинирани транспортни услуги за непрекъснат каботажен превоз.⁴

12. Критерии за установяването на автомобилните превозвачи (Регламент № 1071/2009)

- Много делегации се противопоставиха да има задължение — като елемент от действителното установяване — за редовно връщане на превозно средство, използвано за международен превоз, в оперативен център в държавата членка на установяване. Според тях подобно изискване представлява дискриминация спрямо периферните държави членки, по обхват е непропорционално и е в разрез с политиките за единния пазар и намаляването на емисиите. Някои други делегации изказват опасения за изпълнимостта на подобно задължение чрез Инспекциите по труда или търговията. Други делегации подкрепят предложеното от председателството затягане на критериите за установяване в това отношение, за да се противодейства на практиката на дружествата „пощенски кутии“, и настояват за по-често завръщане (в настоящото предложение: веднъж на шест седмици).

⁴ Вж. във връзка с това доклада до Съвета относно предложението за изменение на Директива 92/106/ЕИО на Съвета относно създаването на общи правила за някои видове комбиниран транспорт на товари между държавите членки.

13. Време на управление и почивка (Регламент № 561/2006)

- Що се отнася до редовното „завръщане у дома“ на водача, становищата на делегациите относно честотата се различават, като варират между веднъж на две седмици до веднъж на осем седмици. Някои делегации настояват да се отдели по-голямо внимание на избора на водача къде да прекарва нормалната почивка.
- По отношение на забраната за спане в кабината по време на нормалната седмична почивка няколко делегации отстояват позицията си, че не следва да се предоставя освобождаване, тъй като тези почивки трябва да предполагат физическо отделяне на водача от превозното средство, за да има водачът действително усещане за свободно време. Освен това те считат, че насочването на вниманието към отговарящите на изискванията зони за паркиране се изразжда в дискусия за инфраструктурата, без действително да решава проблема с препълнените паркинги.
- По-голям брой делегации подкрепят подхода на председателството, но изискват в допълнение по-дълъг преходен период, през който да се разрешава използването на неотговарящи на изискванията паркинги, за да се облекчи проблемът, че понастоящем няма налични достатъчно паркинги с необходимите характеристики.
- От съображения, свързани с пътната безопасност, някои делегации поддържат отрицателна резерва за разглеждане по предоставяната от предложението гъвкавост да се вземат две намалени седмични почивки една след друга.

14. Командиrowане на водачи (*lex specialis* към Директивата относно командиrowането на работници)

- Мнозинството от делегациите следва подхода на председателството за освобождаване на определени видове превоз от изискванията на Директивата относно командиrowането на работници и за прилагане без ограничения на тази директива към други. Някои делегации обаче продължават да не са убедени поради различни причини: или изразяват съжаление от произтичащото дискриминиране на определени бизнесмодели и възможните конкурентни предимства за оператори от трети държави, или искат да има като предпазна мярка строга времева граница, отвъд която правилата за командиrowането да се прилагат във всички случаи.

- Като цяло делегациите приемат, че правилата за командироване следва да не се прилагат при транзит и следва да се прилагат при превоз на националния пазар (каботаж). По отношение на предложеното от председателството освобождаване на двустранните превози повечето делегации са в състояние да го приемат по принцип, но имат различни виждания за важни параметри, по-специално:

- обхвата на „двустранен“ — дали трябва да започва от държавата членка на установяване и дали пътуването за връщане следва да се освобождава само при спазване на определени ограничения. Някои делегации предпочитат по-широко определение;
- гъвкавостта за допълнително товарене и/или разтоварване по пътя. Според някои държави членки 2 дейности са абсолютният минимум. Други се противопоставят на всяка допълнителна гъвкавост с аргумента, че тя размива разграничението между видовете превоз и води до проблеми с контрола;
- Делегациите застъпват различни становища по въпроса кога да започнат да се прилагат специалните правила относно командироването. Някои от тях, особено онези, които междувременно са разработили национални схеми, искат плавен преход и смятат, че втората версия на интелигентния тахограф е необходимо условие, което ще позволи прилагането на новите правила. Други са за незабавно прилагане, с оглед на срока за изменение на Директивата относно командироването на работници, и твърдят, че подобряването на контрола върху правилата относно командироването ще е възможно без втората версия на интелигентния тахограф.

15. Представителят на Комисията подкрепи председателството в стремежа към баланс в компромисния пакет. Представителят на Комисията изрази одобрение за редица нови спрямо предложението елементи (по-специално изтегленото напред преоборудване, ограничените освобождавания от забраната за спане в кабината, използването на ИСВП) и поиска, по отношение на правилата за каботажните превози, компромисният текст, на настоящия етап на развитие на общата транспортна политика, да не води нито до засилване, нито до ограничаване на достъпа до пазара, което беше основната идея на предложението на Комисията. Що се отнася до правилата относно командироването, Комисията подчерта, че независимо кой модел бъде установен, той следва да спазва принципа за баланс между защитата на социалните права на водачите и свободата на трансгранично предоставяне на услуги от страна на операторите.
16. На 23 ноември 2018 г. Корепер разгледа предложенията за втори път в подготовка за заседанието на Съвета и реши да представи досието, заедно с нерешените въпроси, на Съвета за вземане на решение.

17. След заседанието на Корепер председателството внесе следните изменения в компромиса:

- В чл. 8, параграф 8а от предложението относно Регламент 561/2006 (задължение на работодателя да организира редовното „завръщане у дома“ на водача⁵), регистрираното местопребиваване на водача е добавено като алтернативна дестинация за завръщане, за да се повиши привлекателността на разпоредбата относно завръщането за водачите;
- В член 2 от *lex specialis* са внесени няколко изменения с оглед на допълнителното изясняване на освобождаването от прилагането на правилата относно командироването⁶: добавен е параграф 1а, за да се изясни обхватът на случаите на командироване, които попадат в приложното поле на специалните правила, а именно когато водачът се изпраща в друга държава членка съгласно договор или се изпраща в учреждение или предприятие, притежавани от изпращащото предприятие. В параграф 2 е добавено позоваване на определението „държава на установяване“. Параграфи 2—2в представят по-ясна структура на освобождаването (двустранен превоз на стоки, допълнителна дейност в превоза на стоки, двустранен превоз на пътници, допълнителна дейност в превоза на пътници). И накрая, параграф 2г е добавен, за да се изясни, че правилата относно командироването се прилагат по време на каботажен превоз.

IV. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

18. В контекста на изложеното по-горе Съветът се приканва да разгледа текстовете, които се съдържат в допълненията към настоящия доклад, и да приеме общ подход по предложението.

⁵ ADD 3 към настоящия доклад, стр. 9.

⁶ ADD 4 към настоящия доклад, стр. 15 и 16.