

Брюксел, 10 юни 2016 г.
(OR. en)

9949/16

Междуетноститутуционално досие:
2016/0070 (COD)

SOC 394
EMPL 261
MI 428
COMPET 359
CODEC 835
JUSTCIV 164

ДОКЛАД

От:	Комитета на постоянните представители
До:	Съвета
№ предх. док.:	9309/16 SOC 339 EMPL 235 MI 366 COMPET 312 CODEC 714 JUSTCIV 120
№ док. Ком.:	6987/16 SOC 144 EMPL 97 MI 142 COMPET 118 CODEC 279 - COM(2016) 128 final + ADD 1 - ADD 2
Относно:	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 — Доклад за напредъка

I. ВЪВЕДЕНИЕ

На 8 март 2016 г. Комисията прие предложение за изменение на Директива 96/71/ЕО¹ относно командироването на работници. Предложението представлява целенасочено преразглеждане на директивата с цел осигуряване на равни условия за доставчиците на услуги и същевременно за предоставяне на защита на командированите работници. Според Комисията приетата преди двадесет години директива вече не отразява правилно настъпилите от 1996 г. насам промени и настоящата ситуация на пазарите на труда, например значителното нарастване на разликите в заплащането в изпращащите и приемащите държави.

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, ОВ L 18, 21.1.1997 г., стр. 1—6.

На 10 май 2016 г. изтече осемседмичният срок за консултации с националните парламенти. До тази дата мотивирани становища бяха изпратени от националните парламенти на 11 държави членки, които представляват 22 гласа. Следователно прагът от една трета от гласовете, необходими за задействане на т.нар. процедура „жълт картон“, е достигнат. Съгласно член 7, параграф 2 от Протокол № 2², приложен към Договорите, предложението трябва да бъде повторно разгледано от Комисията, която може да реши да продължи да поддържа, да измени или да оттегли предложението.

Работна група „Социални въпроси“ обсъди предложението на пет заседания, като последното от тях беше проведено на 2 юни 2016 г. На заседанието на работната група от 13 май група делегации отправиха искане за преустановяване на работата на техническо равнище. Повечето делегации обаче подкрепиха подхода на председателството за продължаване на работата с цел приключване на текущите дейности и допълнително изясняване на някои въпроси на техническо равнище, например връзката между предложението и регламент „Рим I“, като в същото време напълно се зачитат мотивираните становища на националните парламенти и периодът за размисъл на Комисията.

Европейският парламент все още не е представил позицията си на първо четене. Във връзка с предложеното правно основание, а именно член 53, параграф 1 и член 62 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), Съветът трябва да действа в съответствие с обикновената законодателна процедура, съвместно с Европейския парламент.

Европейският икономически и социален комитет, към който Комисията е отправила искане за незадължително становище, все още не е дал становището си по предложението.

На този етап се счита, че всички делегации поддържат общи резерви за разглеждане по предложението. EE, DK, HU, MT, RO и UK внесоха резерви за парламентарно разглеждане, а PL, HU и SE — езикови резерви. LV и DK поддържат специални резерви за разглеждане.

² Протокол (№ 2) относно прилагането на принципите на субсидиарност и на пропорционалност, ОВ С 326, 26.10.2012 г., стр. 206—209.

II. РАБОТАТА НА СЪВЕТА ПО ВРЕМЕ НА НИДЕРЛАНДСКОТО ПРЕДСЕДАТЕЛСТВО

1. Обсъждане в компетентната работна група „Социални въпроси“

Като цяло делегациите изразиха съгласие, че свободното движение на работници и свободното предоставяне на услуги са основни принципи на ЕС, които допринасят за икономическия растеж и просперитета в ЕС. Освен това те постигнаха съгласие, че измамите и незаконните практики, свързани с командироването, трябва да бъдат разгледани и отстранени. Въпреки това делегациите изразиха противоположни мнения по предложението на Комисията.

Група делегации поддържаше становището, че е твърде рано да се предлагат изменения на Директива 96/71/ЕО преди крайният срок за транспониране на Директивата от 2014 г. за осигуряване на изпълнението³ да е изтекъл (юни 2016 г.) и това да е довело до осезаеми резултати. Те отхвърлиха всички елементи на предложението главно с аргумента, че то подкопава вътрешния пазар, и по-специално свободното движение на услуги. От друга страна, друга група делегации приветства инициативата като добра основа за подобряване на действащите правила, повишаване на правната сигурност за работодателите и работниците и допринасяне за по-голяма равнопоставеност на работниците и за конкуренция, основаваща се на иновациите и уменията (а не само на заплащането). Трета група от делегации повдигна редица въпроси и опасения във връзка с предложението, които да бъдат разгледани и решени преди да бъде заета окончателна позиция.

Разглеждане на оценката на въздействието

На 22 март на делегациите беше изпратен въпросник, на който отговориха 22 държави членки. Работна група „Социални въпроси“ задълбочено анализира и обсъди оценката на въздействието на 28 април, а председателството докладва на Корепер, в съответствие с ориентировъчните насоки, изложени в док. 16024/14. Докладът относно разглеждането на оценката на въздействието е поместен в допълнението към документ 9309/16.

³ Директива 2014/67/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 г. за осигуряване на изпълнението на Директива 96/71/ЕО относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги и за изменение на Регламент (ЕС) № 1024/2012 относно административно сътрудничество посредством Информационната система за вътрешния пазар („Регламент за ИСВП“) (ОВ L 159, 28.5.2014 г., стр. 11—31).

2. Обсъждане в други състави на Съвета

Група делегации поискаха предложението да бъде обсъдено на заседанието на Съвета по конкурентоспособност на 26 май. При подготовката за това заседание Комисията представи на 12 май предложението и оценката на въздействието и на работна група „Конкурентоспособност и растеж“. Председателството докладва за резултатите от това обсъждане на заседанието на работна група „Социални въпроси“ от 13 май.

Бяха изразени противоположни мнения относно евентуалните последици от предложението за свободното движение на услуги и конкурентоспособността в рамките на вътрешния пазар, от една страна, и необходимостта от еднакво прилагане на задължителните правила по отношение на всички работници и дружества, които извършват дейност на един и същ пазар, от друга страна.

Освен това предложението беше обсъдено на заседанието на Работната група по гражданскоправни въпроси от 11 май. По-специално, делегациите изразиха опасения относно евентуалното наличие на връзка между регламент „Рим I“ (по-специално член 8), регламент „Брюксел I“ и новия член 2а от предложението. Председателството докладва за резултатите от обсъждането на заседанието на работна група „Социални въпроси“ от 13 май.

III. ОСНОВНИ ВЪПРОСИ, ОБСЪДЕНИ В РАБОТНА ГРУПА „СОЦИАЛНИ ВЪПРОСИ“

Обсъжданията в работна група „Социални въпроси“ отразяваха противоречията, описани в глава I. Поради това те бяха съсредоточени върху разяснения във връзка с оценката на въздействието и самото предложение. По редица въпроси (например възлагане на подизпълнители, агенции за временна заетост и колективни трудови договори) няколко държави членки повдигнаха въпроси и изразиха опасения, а някои направиха предложения за преодоляването им. По други въпроси (например дългосрочно командироване и възнаграждение) бяха проведени по-задълбочени обсъжданията.

а) Правно основание (член 53, параграф 1 и член 62 от ДФЕС)

Предложението има същото правно основание като Директива 96/71/ЕО, която то изменя, и Директива 2014/67/ЕС. Въпреки това, обсъдените основни въпроси включваха и целесъобразността на правното основание, избрано от Комисията. Някои делегации посочиха, че за да се обхванат правилата относно условията на труд, в т.ч. възнаграждението, е желателно да се добави правно основание съгласно дял „Социална политика“. Някои делегации изразиха мнението, че връзката с регламент „Рим I“ би означавала, че предложението навлиза в сферата на дял V.

Председателството смята, че ще е необходимо допълнително разглеждане преди да се правят каквито и да било заключения относно необходимостта от промяна или разширяване на правното основание.

б) Дългосрочно командироване (нов член 2а) и връзката с регламент „Рим I“

С предложението се въвежда правило, което предвижда, че когато очакваната или действителната продължителност на командироването надхвърля 24 месеца, за приемаща държава членка се счита държавата, в която обичайно се извършва работата. Намерението на Комисията не е да изменя регламент „Рим I“, а да създаде правна сигурност при прилагането му в конкретния случай с командироването.

Един от основните обсъдени въпроси беше съответствието на предложениия член 2а с регламента „Рим I“, тъй като много делегации считат, че той променя смисъла на член 8, параграф 2 от този регламент в случаите, обхванати от Директива 96/71. Правната служба на Съвета излезе със становище относно възможността да се въведе съгласителна норма в Директивата за командироването на работници (9544/16). Това становище бе представено и обсъдено в рамките на работната група. Много делегации приветстваха представените правни разяснения и решения. Задълбочено обсъждане не се състоя поради факта, че много делегации все още анализират съдържанието му и/или смятат, че то следва да се остави за следващи заседания.

Председателството счита, че по-нататъшното проучване на становището на Правната служба на Съвета би могло да спомогне за изясняването на връзката с регламента „Рим I“.

в) Възнаграждение (член 3, параграф 1)

В предложението понятието „минимални ставки на заплащане“ се заменя с понятието „възнаграждение“ в контекста на основните разпоредби на приемащите държави членки, които се прилагат за командированите работници, като по този начин правилата и законодателството относно възнагражденията, предвидени в националното законодателство или в общоприложимите колективни трудови договори, стават приложими и за командированите работници.

По отношение на възнагражденията един от основните разисквани въпроси беше дали е достатъчно ясно, че определението за възнаграждение и свързаните правила за определянето му остават в рамките на компетентността на държавите членки и на социалните партньори. Друг важен въпрос беше дали понятието „възнаграждение“ е достатъчно ясно по отношение на понятието „минимални ставки на заплащане“ в настоящата директива.

Председателството счита, че в предложението си, както и в изявленията си, Комисията ясно посочва, че предложението няма за цел да окаже въздействие върху националната компетентност по отношение на определението за възнаграждение, включително върху компетентността на социалните партньори при определянето на заплатите. Някои делегации представиха предложения за допълнителен текст, който изрично да потвърди това, и по-специално възможното (повторно) въвеждане на изречение в духа на последното изречение от член 3, параграф 1 от Директива 96/71. Председателството счита, че те могат да бъдат допълнително проучени. Освен това председателството счита, че с илюстративна цел в определени случаи може да бъде направено сравнение между понятията „възнаграждение“ и „минимални ставки на заплащане“ в национален контекст.

г) Колективни трудови договори Колективни трудови договори (заличаване на текста в член 3, параграф 1, второ тире и параграф 10, второ тире)

С тази разпоредба общоприложимите колективни трудови договори стават приложими за командировани работници във всички сектори на икономиката. Съгласно прилаганата сега Директива 96/71/ЕО това е задължително само за сектора на строителството и незадължително за останалите сектори.

Сред основните повдигнати въпроси бяха дали предложената разпоредба гарантира адекватно упражняването на основните права като свободата да се стачкува, правото да се договарят, сключват и изпълняват колективни трудови договори. Друг важен проблем беше наличието на информация за приложимите колективни трудови договори и тяхното съдържание.

Председателството смята, че разглеждането може да се съсредоточи върху начините да се изрази по-изрично, например в съображенията, че основните права се зачитат напълно.

д) Възлагане на подизпълнители (нов член 3, параграф 1а)

С предложението се въвежда нова разпоредба за възлагане на подизпълнители. Тази разпоредба предвижда, че държавите членки, които задължават предприятията да възлагат за подизпълнение само на предприятия, които гарантират на работниците определени условия относно възнагражденията, включително такива, които произтичат от колективни трудови договори, които не са общоприложими, могат също да предвидят, че това задължение се прилага и за предприятия, които командирова работници на тяхна територия.

Сред повдигнатите въпроси са дали това предложение може да засегне компетентността за договаряне на социалните партньори, както и как командированите предприятия биха могли да получават актуална информация за приложимите правила относно възнагражденията.

Председателството смята, че е необходима допълнителна работа, за да се поясни точният обхват и въздействие на тази разпоредба.

е) Работници, наети чрез агенции за временна заетост (нов член 3, параграф 1б) и заличаване на член 3, параграф 9)

С тази разпоредба стават задължителни редът и условията по член 5 от Директива 2008/104/ЕО⁴ („Директивата относно работата чрез агенции за временна заетост“) за командированите работници, като се прилага принципът на равно третиране между работниците, наети чрез агенции за временна заетост, и сходните работници на предприятието ползвател.

⁴ Директива 2008/104/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 19 ноември 2008 г. относно работа чрез агенции за временна заетост, ОВ L 327, 5.12.2008 г., стр. 9—14.

Основните повдигнати въпроси включват връзката с член 5 от Директивата относно работата чрез агенции за временна заетост. Бяха отбелязани различия в оценката на делегациите за това как замяната на член 3, параграф 9 с позоваване на член 5 от Директивата относно работата чрез агенции за временна заетост засяга обхвата на положението за равно третиране на наетите чрез агенции работници.

Председателството счита, че допълнителният анализ на този елемент би могъл да включва сравнение между обхвата на член 5 от Директивата относно работата чрез агенции за временна заетост и настоящата формулировка на член 3, параграф 9 от Директива 96/71.

IV. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

След като Комисията вземе решение относно „жълтия картон“ и в светлината на това решение, продължаването на обсъжданията в рамките на Съвета и подготвителните му органи ще зависи от следващото председателство.

Въз основа на работата по време на нидерландското председателство, включително поясненията на Комисията, и в зависимост от нейното решение относно „жълтия картон“, може да се очаква, че провеждането на по-задълбочени разисквания по изложените по-горе въпроси ще даде възможност на следващите председателства да преминат към изготвяне на позицията на Съвета по предложението.