ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 26.10.2012
COM(2012) 627 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

Изпълнение от страна на държавите членки на Директива 2005/47/ЕО на Съвета от 18 юли 2005 г. относно Споразумението между Общността на европейските железници (CER) и Европейската федерация на транспортните работници (ETF) относно определени аспекти на условията на труд на мобилните работници, които участват в интероперативни трансгранични услуги в железопътния сектор

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

Изпълнение от страна на държавите членки на Директива 2005/47/ЕО на Съвета от 18 юли 2005 г. относно Споразумението между Общността на европейските железници (CER) и Европейската федерация на транспортните работници (ETF) относно определени аспекти на условията на труд на мобилните работници, които участват в интероперативни трансгранични услуги в железопътния сектор

СЪДЪРЖАНИЕ

1. Въведение ... 3

1.1. Директивата ... 3

1.2. Официално транспониране на Директивата ... 3

1.3. Наблюдение и оценка на Директивата ... 4

2. Обхват и предмет на споразумението, приложено към Директивата ... 4

3. Основните оперативни разпоредби на Споразумението, приложено към Директивата ... 5

3.1. Клауза 3 — Всекидневна почивка в дома ... 5

3.2. Клауза 4 — Всекидневна почивка извън дома ... 6

3.3. Клауза 5 — Почивки ... 7

3.4. Клауза 6 — Седмична почивка ... 9

3.5. Клауза 7 — Време на управление на превозното средство ... 9

3.6. Клауза 8 — Проверки ... 10

4. Оценка на практическото въздействие на разпоредбите на Директивата ... 11

4.1. Към Единно европейско железопътно пространство — значението на интероперативните трансгранични услуги ... 11

4.2. Последици от интероперативните трансгранични железопътни услуги за мобилността на персонала ... 12

4.3. Социално въздействие на Директивата ... 15

4.4. Икономическо въздействие на Директивата ... 16

4.5. Заключения по отношение на въздействието на Директивата ... 17

5. Оценка на евентуалните административни тежести ... 18

6. Въпроси, повдигнати от държавите членки и социалните партньори по време на консултациите във връзка с настоящия Доклад ... 18

7. Заключение ... 19

1. ВЪВЕДЕНИЕ

1.1. Директивата

Директива 2005/47/ЕО на Съвета от 18 юли 2005 г. относно Споразумението между Общността на европейските железници (CER) и Европейската федерация на транспортните работници (ETF) относно определени аспекти на условията на труд на мобилните работници, които участват в интероперативни трансгранични услуги в железопътния сектор (наричана по-долу„Директивата“)[1] е приета от Съвета на основание член 155 от Договора за функционирането на Европейския съюз (предишен член 139 от Договора за ЕО), който предвижда:

„ Член 155 (предишен член 139 от ДЕО)

1. Диалогът между социалните партньори на равнището на Съюза може да доведе, ако те пожелаят, до договорни отношения, включително и до споразумения.

2. Споразуменията, сключени на равнището на Съюза, се изпълняват било в съответствие с процедурите и практиките, специфични за социалните партньори и за държавите членки, било при въпроси, обхванати от член 153 — по съвместно искане на подписалите ги страни, с решение на Съвета, по предложение на Комисията. Информира се Европейският парламент.

Съветът действа с единодушие, когато договорът съдържа една или повече разпоредби, отнасящи се до областите, за които се изисква единодушие съгласно член 153, параграф 2.“

Тъй като терминът „решение“ в член 155 от Договора е използван в най-широк смисъл, така че законодателният инструмент може да бъде избран в съответствие с член 288 от Договора, Комисията решава кой от трите правнообвързващи инструмента, упоменати в посочения член (регламент, директива или решение), да предложи на Съвета като най-целесъобразен. В този случай Комисията стигна до заключението, че най-подходящият инструмент е директива на Съвета, като се имат предвид видът и съдържанието на споразумението на социалните партньори и обстоятелството, че би било най-уместно то да се приложи непряко чрез разпоредби, които да бъдат транспонирани от държавите членки или от социалните партньори в националното право на държавите членки.

И наистина, целта на Директивата е да се приложи споразумението, сключено на 27 януари 2004 г. между Общността на европейските железници (CER) и Европейската федерация на транспортните работници (ETF) относно определени аспекти на условията за труд на мобилните работници, участващи в интероперативни трансгранични услуги.

[1] *ОВ L 195, 27.7.2005 г., стр. 15.*

1.2. Официално транспониране на Директивата

Държавите членки трябваше или да транспонират Директивата, след консултация със социалните партньори, до 27 юли 2008 г., или да гарантират, че социалните партньори са приели необходимите разпоредби чрез споразумение до посочената дата (член 5).

Всички държави членки са транспонирали Директивата с изключение на тези държави членки, които не разполагат с железопътен сектор (Малта и Кипър) или не осъществяват трансгранични услуги с други държави — членки на ЕС (Финландия). В два случая транспонирането е осъществено на много късен етап и едва след като Комисията е започнала производство за установяване на неизпълнение на задължения (производства C-291/10 и C-305/10).

Всички държави членки с изключение на Литва са провели консултации със социалните партньори в хода на този процес. Въпреки това социалните партньори в Литва са оказали известно влияние при осъществяването на транспонирането, тъй като има колективно споразумение, което е актуализирано след прилагането на Директивата.

В раздели 2 и 3 клауза по клауза е очертано в основни линии положението с транспонирането и съгласуваността му с Директивата. Комисията възнамерява да предприеме целесъобразни мерки по отношение на въпросите и проблемите, посочени там.

1.3. Наблюдение и оценка на Директивата

С цел наблюдение на икономическото и социалното въздействие на Споразумението, и по-специално клауза 4 от него, Комисията се ангажира да предостави доклад на Съвета, което бе осъществено на 15 декември 2008 г. в съобщение на Комисията до Съвета „Икономическо и социално въздействие на споразумението, приложено към Директива 2005/47/ЕО, сключено на 27 януари 2004 г. между социалните партньори относно определени аспекти на условията на труд на мобилните работници, които участват в интероперативни трансгранични услуги в железопътния сектор“[2].

Съгласно член 3 от Директивата Комисията, след консултации с работодателите и работниците на европейско равнище, докладва на Европейския парламент и на Съвета относно изпълнението на настоящата директива в контекста на развитието на железопътния сектор.

Като подготвителна работа за този доклад, Комисията започна проучване относно прилагането на Директивата. Потърсено бе тясното сътрудничество на социалните партньори, с които се проведоха консултации по отношение на заключенията от това проучване.

2. ОБХВАТ И ПРЕДМЕТ НА СПОРАЗУМЕНИЕТО, ПРИЛОЖЕНО КЪМ ДИРЕКТИВАТА

*Клауза 1 — **Обхват***

[2] COM(2008) 855 окончателен, 15.12.2008 г.

Настоящото споразумение се прилага за мобилни железопътни работници, които участват в интероперативни трансгранични услуги, които се осъществяват от железопътни предприятия.

Прилагането на настоящото споразумение не е задължително, когато се отнася за локален и регионален трансграничен пътнически трафик, трансграничен товарен трафик при пътуване не повече от 15 километра навътре във вътрешността и за трафик между официалните гранични станции, изброени в приложението.

То не е задължително, когато се отнася за влакове по трансгранични маршрути, които тръгват и спират в инфраструктурата на една и съща държава членка и използват инфраструктурата на друга държава членка, без да спират там (и които следователно могат да бъдат считани за национални транспортни операции).

По отношение на мобилни работници, които участват в интероперативни трансгранични услуги, Директива 93/104/ЕО не се прилага към онези аспекти, за които споразумението съдържа специални разпоредби.

В пет държави членки (Естония, Латвия, Словения, Дания и Гърция) законодателството (с изключение на клауза 5) се прилага само при машинистите. В останалите държави членки законодателството се прилага не само при машинистите, а обикновено и при целия международен влаков екипаж (не всички държави членки предоставят повече подробности).

Никоя от държавите членки няма специални разпоредби за служители, които работят едновременно на национално и на международно равнище.

Прилагане на доброволни изключения от страна на държавите членки

Петнадесет държави членки не се възползваха от възможността да приложат Директивата за локален и регионален трансграничен пътнически трафик и за товарния трафик при пътуване не повече от 15 километра отвъд границата. Десет държави членки (Чехия, Естония, Унгария, Италия, Словакия, Австрия, Люксембург, Дания, Франция и Испания) възприеха тази възможност в законодателството си и използваха текста на споразумението (втора алинея на клауза 1). Две държави членки (Литва и Гърция) възприеха тази възможност и използваха своя формулировка. В последния случай Споразумението се прилага към всички видове трансграничен транспорт, включително на кратки разстояния.

Петнадесет страни членки не се възползваха от възможността да приложат Директивата при трансгранични маршрути, които свършват и започват в една и съща държава членка. Осем страни членки (Чехия, Естония, Унгария, Словакия, Австрия, Дания, Швеция и Испания) не се възползваха от тази възможност и използваха описанието в Директивата на ЕС. Три държави членки (Литва, Гърция и Португалия) възприеха тази възможност и използваха свои собствени описания.

3. ОСНОВНИТЕ ОПЕРАТИВНИ РАЗПОРЕДБИ НА СПОРАЗУМЕНИЕТО, ПРИЛОЖЕНО КЪМ ДИРЕКТИВАТА

3.1. Клауза 3 — Всекидневна почивка в дома

Съгласно изискването в клауза 3 всекидневната почивка в дома следва да бъде минимум 12 последователни часа в рамките на 24 часа. Споразумението позволява този период да бъде намален до краен минимум от 9 часа, но такова намаление може да бъде само еднократно в рамките на седемдневен период. Намаленото време за всекидневна почивка не може да се насрочва в период между две почивки извън дома и часовете, с които е намалена, трябва да се добавят към следващата всекидневна почивка в дома.

Транспониране на изискванията за всекидневната почивка в дома

Двадесет и една държави членки прилагат разпоредбата за 12 последователни часа всекидневна почивка в дома в рамките на 24 часа. Белгия, Люксембург и Франция не я прилагат; обикновено там се ползват 14 последователни часа всекидневна почивка в дома. В Полша също съществува различна разпоредба, но минималната почивка в дома е също 12 часа.

Всички държави членки, с изключение на Латвия, Полша, Словения и Словакия, са предвидили възможност в съответното законодателство за намаляване на всекидневната почивка през всеки период от седем дни. Латвия, Полша и Словения не са включили тази възможност в съответното законодателство. Словакия предвижда възможността за намаляване на дневната почивка в дома въз основа на *„доказуеми обективно технически или организационни причини“*. По този начин при такава ситуация правилата на Директивата не се спазват и времето за почивка може да бъде намалено повече от веднъж седмично.

С изключение на Латвия и Полша, всички държави членки са транспонирали в съответното законодателство ограничението върху намаляването на всекидневната почивка. Железопътният персонал в Латвия не пътува на разстояния от повече от 110 км от границата, т.е. може да се прибере по домовете си на същия ден. В Полша това ограничение не е транспонирано, защото там не беше предвидена самата възможност за намаляване на всекидневната почивка.

В дванадесет държави членки (Чехия, България, Естония, Унгария, Литва, Румъния, Австрия, Германия, Нидерландия, Обединеното кралство, Швеция и Испания) правилата, приложими при трансграничните работници по отношение на всекидневната почивка в дома, не са същите като тези за останалия персонал в железопътния сектор. В повечето страни, където има разлика между национален и международен персонал, правилата за вътрешните служители са включени в общото законодателство за работното време. В някои страни (Нидерландия и Обединеното кралство) например няма конкретно право на почивка в дома. В останалите страни правилата при трансграничните работници не се различават от приложимите правила за останалия персонал в железопътния сектор.

3.2. Клауза 4 — Всекидневна почивка извън дома

Съгласно изискването в клауза 4 всекидневната почивка извън дома трябва да бъде поне 8 последователни часа за период от 24 часа и почивката извън дома трябва да бъде последвана от всекидневна почивка в дома, освен ако социалните партньори на

железопътното предприятие, или на национално равнище, не са сключили споразумение за втора последователна почивка извън дома (включително компенсация).

Текстът на тази клауза съдържа бележка под линия, че въпросът подлежи на предоговаряне на европейско равнище две години след подписване на Споразумението. Въпреки това към момента няма резултат от тези преговори.

Освен това клаузата съдържа препоръки да се обърне внимание на степента на удобство в местата за пребиваване, използвани от персонала, по време на такива почивки извън дома.

Транспониране на изискванията за всекидневната почивка извън дома

Между страните, които са транспонирали директивата, всички са въвели правилата за всекидневна почивка извън дома в съответното законодателство, с изключение на Латвия, Полша, Люксембург и Словения. Тъй като в Латвия няма международни маршрути с дължина от повече от 110 км (в едната посока), там по видими причини няма необходимост от почивки извън дома. Словения и Люксембург налагат правилото, че всекидневната почивка извън дома трябва да бъде последвана от почивка в дома, но имат различни правила по отношение на продължителността на тези почивки. Що се отнася до Словения, почивката между две смени трябва да бъде два пъти по-дълга от смяната. (Т.е. ако смяната е с продължителност от шест часа, почивката трябва да бъде дванадесет часа.) В Полша има специални правила за всекидневната почивка извън *дома*. В Люксембург се прилагат ограниченията за максималното време извън дома, посочени по-долу:

- *двадесет и осем часа, ако почивката е с продължителност от девет часа;*

- *двадесет и девет часа, ако почивката е с продължителност от десет часа;*

- *тридесет часа, ако почивката е с продължителност от не по-малко от единадесет часа;*

ако по някаква причина не могат да бъдат приложени ограниченията от съответно двадесет и осем, двадесет и девет или тридесет часа, служителят получава компенсация равна на извънредното време.

Възможността социалните партньори да се споразумеят за втора почивка извън дома е договорена само в осем държави членки: Германия, Унгария, Румъния, Словения, Нидерландия, Франция, Италия и Португалия. С изключение на Словения, договарянето е осъществено на равнище предприятие. В Германия е докладван само един случай за споразумение по отношение на едно от дъщерните предприятия на основния железопътен оператор. В Италия, Франция и Нидерландия няма споразумения с основните железопътни оператори. В Словения е постигнато споразумение на национално равнище. Изглежда само в шест държави (Унгария, Румъния, Словения, Люксембург, Франция и Италия) съществуват споразумения за компенсация на почивки извън дома.

Степента на удобство, което се предлага на персонала по време на почивките извън дома, е залегнало в законодателството само на девет държави членки (Унгария, Литва,

Румъния, Словения, Белгия, Швеция, Италия и Испания). За разлика от тях по този въпрос в Дания има сключени колективни договори.

В някои страни (Чехия, Естония, Унгария, Литва, Румъния, Австрия, Белгия, Германия, Нидерландия, Обединеното кралство и Швеция) правилата, приложими за всекидневната почивка извън дома по отношение на интероперативни трансгранични железопътни работници, се различават от приложимите за железопътните работници в естествената домашна среда.

Един от въпросите, които изискват внимание, е определението на понятието „дом“. То бе обсъдено от страните, подписали споразумението, тъй като преговорите бяха въз основа на френския текст, в който се използва понятието „обичайно място на пребиваване на мобилния персонал“ (. В общо писмо от 10 юни 2009 г. те поясниха, че *„значението на френски език на израза „обичайно място на пребиваване на мобилния персонал“ в железопътния сектор не се отнася до частния дом/жилището на съответния работник, а до работното му (ù) място (home depot/Dienstort), където той/тя работи“* . Въз основа на това съгласно правилата в Германия „дом“ съответства не на мястото на пребиваване на съответния персонал като частно лице, а на мястото, където той е разположен във връзка със своя работодател („работно място“).

3.3. Клауза 5 — Почивки

По отношение на почивките в разпоредбите съществува разграничение за машинистите и за другия бордови персонал в железопътния транспорт.

– Освен ако няма втори машинист, машинистите имат право на почивка от поне 45 минути, ако работното време е по-дълго от 8 часа, и най-малко 30 минути, ако работното време е между 6 и 8 часа. През работния ден части от тази почивка следва да се ползват между третия и шестия работен час. Ако има втори машинист, тази почивка трябва да се регламентира на национално равнище.

– По отношение на другия бордови персонал трябва да се дава почивка от най-малко 30 минути, ако работното време е по-дълго от 6 часа.

Транспониране на изискванията за почивките

Изключението, в случаите, когато има втори машинист, е използвано в 14 държави, но очевидно не и в Чехия, България, Дания, Унгария, Словакия, Австрия, Белгия, Ирландия, Люксембург и Швеция.

Видно е, че само в Обединеното кралство, Латвия, Полша и Чехия не е използван текстът на клаузата при съответното транспониране.

В Латвия в международните интероперативни влакове има по двама машинисти. По този начин правилата, които се отнасят до почивките, не трябва да се прилагат. В това отношение Чехия разчита на националното си законодателство за работното време. Въпреки това в правителственото постановление[3] с което се транспонира Директивата, е предвидена почивка за железопътния персонал, който работи самостоятелно повече

[3] No 589/2006 Coll.

от шест часа, въпреки че продължителността на тази почивка не е уточнена. В Полша тази клауза изобщо не съществува. В Обединеното кралство има различно правило за почивките по отношение на международните услуги: *„не по-малко от 30 минути, ако работното време само на един машинист е 6 или повече часа в зависимост от закъснения на влакове и изискванията на разписанията им, но съгласувана по време и продължителност, за да се гарантира „ефективното възстановяване на работника“, както е предвидено в Регламент 4. При останалите машинисти (вътрешните машинисти) с работно време от повече от 6 часа периодът за почивка, на който имат право, е 20 минути или равна по продължителност компенсация от почивка или, при невъзможност от такава компенсация — друга форма на защита на здравето и безопасността.* Тези държави не разполагат с правило, което налага почивка от поне 45 минути, ако работното време е повече от 8 часа.

В Дания това изискване е наложено чрез колективните договори.

В осем държави (Чехия, Дания, Унгария, Полша, Австрия, Нидерландия, Гърция и Португалия) почивките не могат да бъдат променяни при закъснения. В Латвия машинистите работят по двама, така че това правило така или иначе не е приложимо. Във Франция въпросът е решен по различен начин в зависимост от действащата система: в случай на основно дружество почивките не подлежат на промяна в случай на закъснения, докато законодателството, регламентиращо другите железопътни оператори, разрешава такава промяна.

Шестнадесет държави членки са използвали буквално разпоредбите, свързани с определянето на почивките.

Три държави членки (Чехия, Люксембург и Обединеното кралство) използват различен текст, но налагат сходно правило. Например в Обединеното кралство: „*Поне 15 минути от почивката трябва да бъдат предвидени между третия и шестия час от работното време“* . В България, Полша и Австрия нито това правило, нито друго сходно такова не са приложими. Във Франция правилото се отнася само за операторите на железопътен товарен транспорт, различни от основното дружество. В Латвия машинистите работят по двама, така че това правило така или иначе не е приложимо.

Правилото по отношения на другия бордови персонал се прилага в почти всички държави членки.

3.4. Клауза 6 — Седмична почивка

Мобилният персонал (т.е. машинистите и други), които участват в трансгранични услуги, имат право на минимален непрекъснат седмичен период на отдих от 24 часа над и освен дневната почивка за период от седем дни. В допълнение към тези 52 24-часови периода за почивка трябва да има още 52 такива или общо 104 24-часови периода за почивка. Тези периоди трябва да бъдат разпределени по такъв начин, че два такива 24-часови периода да се ползват заедно поне 12 пъти, като двата периода/двойната почивка да е през уикенда, и така, че още 12 пъти тези периоди да са отново съчетани, въпреки че двата периода/двойната почивка да не са в събота или неделя.

Транспониране на изискванията по отношение на седмичната почивка

Почти всички държави членки са включили тези правила в националното си законодателство. В Полша мобилните работници разполагат с период за почивка от

35 часа (един час по-малко, отколкото в Директивата). В Люксембург се прилага различно правило по отношение на седмичните почивки и се прави разграничение между дълги и кратки разстояния. Кратките разстояния представляват разстояния от по-малко от 15 км (при което съгласно клауза 1 прилагането на Споразумението/Директивата е с незадължителен характер). В случай на дълги разстояния правилата съответстват на Директивата.

3.5. Клауза 7 — Време на управление на превозното средство

Времето на управление, периодът, през който машинистът е отговорен за тяговото транспортно средство, макар и не непременно за прякото управление на движението му, не може да превишава 9 часа за дневна смяна и 8 часа за нощна смяна. Максималното време на управление в рамките на двуседмичен период не може да превишава 80 часа.

Транспониране на изискванията за времето на управление

Тъй като един от основните рискове е умората, работното време е важен аспект на условията за работа. При трансграничните услуги проблемът може да се задълбочи в случай на отсъствие на колеги от същото дружество, особено при товарните влакове, при които е ангажиран само един машинист и няма друг персонал. Непознаването на чуждата среда и чуждият език могат да доведат до реална или усещана липса на подкрепа. Този конкретен контекст може да наложи изготвянето на конкретни оценки на риска и насоки за добри практики относно трансграничните услуги в рамките на Директива 89/391/ЕИО[4] за въвеждане на мерки за насърчаване подобряването на безопасността и здравето на работниците на работното място.

Само две от транспонираните Директивата държави членки не са използвали текста на тази клауза. В Полша не са въведени правила за максималното дневно или седмично време на управление на превозното средство, но в кодекса на труда е предвидено правило за максимална работна седмица от 40 часа. Това означава, че времето за управление на превозно средство е под това ограничение. В Латвия машинистите извършват както национални, така и международни услуги и не са ангажирани единствено с трансгранична дейност. Поради тази причина по отношение на интероперативните услуги машинистите не управляват превозни средства за повече от 80 часа в рамките на две седмици.

В седем държави членки (Естония, Австрия, Ирландия, Дания, Гърция и Италия) определението за нощно време е взето буквално от Директивата. В осемнадесет държави членки е използвано различно определение. В голям брой държави е въведено по-широко тълкуване на нощното време, което е в полза на служителите. В Словакия, Румъния, Унгария, България, Латвия и Испания нощното време е определено като времето от 22:00 ч. до 06:00 ч. В Швеция и Германия е съответно между 23:00 ч. и 06:00 ч., а в Нидерландия — между 00:00 ч. и 07:00 ч. Във Франция има разлики между основното дружество (нощно време между 23:00 ч. и 06:00 ч.) и другите оператори на железопътен товарен транспорт (нощно време между 22:00 ч. и 05:00 ч.). В Люксембург се прилага определение, което е по-неблагоприятно за служителите: нощното време (за машинистите) е между 01:00 ч. и 04:00 ч..

[4] Директива 89/391/ЕИО на Съвета от 12 юни 1989 г. за въвеждане на мерки за насърчаване подобряването на безопасността и здравето на работниците на работното място (*ОВ L 183, 29.6.1989 г., стр. 1*).

Дванадесет държави членки използват свое определение за „нощна смяна“: Чехия, България, Унгария, Латвия, Полша, Словакия, Германия, Люксембург, Нидерландия, Обединеното кралство, включително Северна Ирландия, Франция и Испания. В Словакия нощна смяна е всяка смяна, при която по-голямата част е между 22:00 ч и 06:00 ч. В Латвия и Германия нощна смяна е смяна, която включва поне два часа нощно време (вж. по-горе), а в Нидерландия и България — поне три часа нощно време. Във Франция съгласно законодателството за операторите на товарен транспорт: *„всяка работа между 22:00 ч. и 05:00 ч. се смята за нощна работа“*. същото се отнася за Унгария. Това определение е по-благоприятно за служителите. Има някои страни като Обединеното кралство, в които нощната смяна не е изрично упомената. В Люксембург определението изглежда по-неблагоприятно за служителите: то включва всяка смяна, която протича между 01:00 ч. и 04:00 ч. (за машинистите). Това означава, че традиционните нощни смени от 23:00 ч. до 07:00 ч. *не* са определени като нощни смени. От друга страна, ранните сутрешни смени, които започват преди 04:00 ч. *са* включени.

3.6. Клауза 8 — Проверки

Необходимо е да се създаде система за водене на отчети на всекидневните работни часове и периодите на почивка за период от поне 1 година.

Транспониране на изискванията за проверките

Всички държави членки, които са транспонирали директивата, изглежда налагат това задължение за водене на отчети (за период от поне една година) на всекидневните работни часове и периодите на почивка при мобилните работници. Получени коментари, които да сигнализират за проблеми, свързани с практическото изпълнение на това задължение. Изглежда, че властите трудно могат да получат бърз достъп до отчетите, водени в други страни, и да получат пълен преглед, в случаите когато машинистите работят за няколко оператора.

Санкции са определени за повечето държави членки, но без Унгария, Полша и Франция (в случая за основното дружество). Френското право, свързано с други (частни) дружества в областта на железопътния товарен транспорт, предвижда налагането на санкции.

4. Оценка на практическото въздействие на разпоредбите на Директивата

4.1. Към Единно европейско железопътно пространство — значението на интероперативните трансгранични услуги

В своята Бяла книга „Пътна карта за постигането на Единно европейско транспортно пространство — към конкурентоспособна транспортна система с ефективно използване на ресурсите“[5]Комисията поставя десет цели за постигането на конкурентоспособна транспортна система с ефективно използване на ресурсите. Една от целите е: „До 2030 г. 30 % от товарите в автомобилния транспорт над 300 км трябва да се прехвърлят към други видове транспорт, например железопътен или воден, и 50 % до 2050 г.“..

[5] COM/2011/0144 окончателен.

Въпреки това според Бялата книга истинският вътрешен пазар за железопътните услуги, т.е. Единното европейско *железопътно* пространство, все още не е създаден. Целта за следващото десетилетие е да се създаде истинско „Единно европейско транспортно пространство“, като се премахнат все още съществуващите бариери между видовете транспорт и националните системи, да се улесни процесът на интеграция и да се подпомогне появата на мултинационални и мултимодални превозвачи. За тази цел се обмисля изготвянето на четвърти „Железопътен пакет“.Железопътните системи са толкова разнообразни, че съществуването на бариери при тези услуги, различни от нееднаквите изисквания за условията на работа, има значително въздействие върху разпространението на интероперативните трансгранични услуги. Железопътно предприятие, което желае да развива транспортна услуга, при която се пресича една и повече граници, е изправено пред редица технически, правни и административни бариери.

Товарният железопътен транспорт в ЕС претърпя цялостна либерализация от началото на 2007 г. в сферата на националните и международните услуги. Това означава, че всяко лицензирано железопътно дружество в ЕС, което притежава необходимия сертификат за безопасност, може да кандидатства за дял от капацитета на железопътната инфраструктура и да предлага национални и международни транспортни услуги по железопътната мрежа в целия ЕС. Това е съпътствано от приемането през 2010 г. на Регламент 913/2010 относно европейска железопътна мрежа за конкурентоспособен товарен превоз. Този регламент предвижда правила за създаване и организиране на международни железопътни товарни коридори и определя първоначалния списък на товарните коридори на дълги разстояния. Пазарът за международните железопътни пътнически услуги в ЕС е либерализиран от 1 януари 2010 г. Пазарът на само национални железопътни пътнически услуги все още не е отворен за трансгранична конкуренция. Налага се товарните услуги да делят трансевропейската транспортна мрежа с високоскоростните пътнически услуги и обикновените пътнически влакове. Разполагането на „Европейска система за управление на железопътното движение“ улеснява интегрирането на услуги, които са много различни по отношение на търговската скорост, разстоянията на пътуванията и времевите изисквания.

В правно отношение, за да може едно железопътно предприятие да стъпи на международния пазар и действително да премине границата с локомотив или машинисти, е необходимо следното:

одобрение на подвижния състав, и по-специално на локомотивите, което се изпълнява на равнището на държава членка;

(отделни) сертификати за безопасност за всяка държава членка, обхванатата от услугите; както и

свидетелства за управление на машинистите на влаковете.

От 27 октомври 2011 г. локомотивните машинисти са задължени да притежават международно свидетелство за управление и сертификат (Директива 2007/59).

Освен това, за да е възможно предлагането на трансгранични услуги, е необходимо да са изпълнени още много технически условия, свързани с изпълнението на международните услуги, както в пътническия транспорт, така и в товарния

(междурелсия, електрификация, сигнализация и системи за безопасност). От общо 37 граници между държавите членки железопътните линии се срещат на границата при 35 държави двойки. Въпреки това, като се вземат предвид всички технически въпроси, през 2011 г. е имало 19 страни двойки, при които пътническите влакове пресичат границите, и съответно 17 държави двойки за товарните влакове. Законодателството на ЕС, въз основа на директивите за интероперативността и безопасността, се занимава с тези технически въпроси.

Въпреки че са необходими няколко минути за смяна на машинистите, е необходимо повече време за смяна на локомотива на влак. Железопътните предприятия (особено частните) обикновено правят анализ на разходите и ползите преди да създадат услуга, включваща трансгранични машинисти. В анализът на разходите и ползите се вземат под внимание обемът и честотата на влаковете, които пресичат границата, дължината на маршрутите, разходите и наличието на интероперативни локомотиви (ползите от използване на стар локомотив вместо нов такъв също може да бъде фактор) и разходите за труд (допълнително обучение за свидетелствата, заплати и разходи за нощувка в чужбина). Въпреки това решението не винаги зависи от анализа на разходите и ползите. При някои традиционни основни дружества в пътническия транспорт може да са все още валидни споразумения за железопътни услуги между две държави, при които на границата е необходимо да се сменят локомотивът и машинистът.

4.2. Последици от интероперативните трансгранични железопътни услуги за мобилността на персонала

Условията на организацията на работата са от критично значение за функционирането на интероперативните трансгранични услуги в железопътния сектор. Не всички предполагат прекосяване на границата с влак от страна на персонала. В действителност съществуват пет възможности:

Дружеството да наеме персонал в различни държави: Ако превозвачът разполага с персонал от двете страни на границата, той се сменя на границата и само влакът я прекосява.

Дружеството наема персонал от други дружества или от агенция за временна заетост. В този случай също само влакът, без персонала, пресича границата.

Партньорство с друго дружество — персоналът не пресича границата: Тази трета възможност включва партньорство с друго дружество, с което имат общ конкретен международен маршрут, при което всяко дружество отговаря за наемането на персонала в своята държава, въпреки че експлоатират интероперативни локомотиви.

Партньорство с друго дружество — персоналът пресича границата: Другият модел включва партньорство между превозвачите от граничещи държави членки, при което превозвачите експлоатират целия маршрут, без да сменят персонала си на границата.

Собственият персонал пресича границата: При тази последна възможност превозвачът разполага със собствен персонал, който пресича границата при интероперативна услуга за повече от 15 км във вътрешността. Тук има две възможности: персоналът пресича границата за период от време, който позволява връщане в дома на същия ден, или персоналът се отдалечава от границата във вътрешността и почива извън дома;

При първите три възможности собственият персонал на дружеството не пресича границата и Директивата не е приложима. Поради тази причина дружеството е обвързано единствено с вътрешните правила. Вследствие на това ограниченията в Директивата относно броя на почивките извън дома не са приложими, въпреки че разстоянията и пътуванията в някои държави членки може да са дълги. В тези случаи зависи от националните правила и от колективните споразумения дали ограниченията са по-ниски в сравнение с Директивата. Друг въпрос, който възниква, ако персоналът работи и зад граница, е добавката към заплатата/компенсацията, която в много държави членки съответства на стандартна норма за международна работа. Освен това не е необходимо дружествата да разполагат с два сертификата за безопасност на машинистите и последните не се налага да владеят допълнителни езици.

Необходимо е да се подчертаят разликите между трансграничните услуги и каботажа. За целите на настоящия документ трансграничните услуги се отнасят до железопътни услуги, които започват в една държава и завършват в друга държава или обслужват станции в друга държава, преди да се върнат до началната точка като част от единична услуга. В случаите на каботажни услуги чуждестранният оператор предоставя услуга, която започва и приключва в една и съща държава. В последния случай Директивата не е приложима. Въпреки че също се съдържа трансграничен елемент, а именно фактът, че доставчикът на транспортните услуги, който управлява услугата, е разположен в държава различна от тази, в която възниква услугата, за целите на настоящата Директива това не представлява трансгранична услуга, тъй като влакът сам по себе си не пресича границата.

Само при последните две възможности, при които членове на персонала пресичат границата, са приложими правилата на Директивата. Следователно съществуват много възможности, които позволяват на операторите да изпълняват трансгранични услуги, без персоналът да пресича границата с влака и следователно много случаи, в които Директивата не е приложима към трансгранична услуга.

Освен това, за да бъде приложима Директивата към услуга, трябва да има персонал, извършващ услугата, който всъщност да може да работи зад граница. Общият брой на локомотивните машинисти в ЕС с разрешителни за поне две държави е предполагаемо[6] между 5000 и 7000, което представлява по-малко от 10 % от общия брой на локомотивните машинисти в Европейския съюз, който е приблизително 93 000. По-трудно е да се прецени колко много са другите трансгранични работници. Броят на кондукторите [7]е предполагаемо 6000 въз основа на предположението, че на всеки машинист в пътническия транспорт има средно до двама работещи кондуктора. Повечето от тези кондуктори обаче работят трансгранично само през част от смените си. Освен кондукторите в някои пътнически влакове има друг бордов персонал, който обслужва пътниците. Има персонал в бара, бордов обслужващ персонал във вагон ресторанта или персонал в нощните влакове, който оправя леглата и сервира закуска. Няма оценка на броя на този вид персонал.

Според прогнозите трансграничните услуги ще нарастват постепенно вследствие на премахването на техническите бариери и увеличаването на интероперативния подвижен състав. Това се отнася не само за трансграничните услуги, но е и част от нормалния процес по подновяване и замяна на остарялото оборудване. Ключов фактор

[6] Вж. горепосоченото проучване, възложено в подкрепа на настоящия доклад.

[7] Влаковият екипаж, който проверява (и в някои случаи продава) билети на борда на пътнически влакове.

обаче за бъдещото равнище на трансграничните железопътни услуги е степента, до която този вид транспорт, ще успее да придобие дял от пазара спрямо останалите видове, като например въздушния или пътния транспорт.

Освен това едно от въздействията на железопътната политика на ЕС може да е все по-задълбочената интеграция на европейския железопътен пазар чрез сливания и придобивки. Това ще доведе до повече оператори от европейски мащаб, които да се конкурират помежду си на европейско равнище.

4.3. Социално въздействие на Директивата

14 държави членки (България, Унгария, Румъния, Австрия, Белгия, Германия, Ирландия, Нидерландия, Обединеното кралство, включително Северна Ирландия, Швеция, Гърция, Италия, Португалия и Испания) са повишили равнището на защита на работниците в хода на транспониране на Директивата. Социалното въздействие е по-силно в случаите, при които националните разпоредби за трансграничния транспорт, съществували преди изпълнението на Директивата, са предлагали по-ниско равнище на защита за служителите. В някои дружества например времето за управление на превозното средство е намалено от 10/11 часа на съответно 9 часа през деня и 8 през нощта, което следва да намали рисковете за здравето и безопасността. Фактът, че Директивата ограничава времето за управление на превозното средство би могъл да предотврати натиска от страна на работодателите за по-дълго работно време в бъдеще и по този начин да предпази служителите (и дружествата) от рисковете, произтичащи от дълго работно време и умора. Изглежда няма случаи на влошаване на равнището на защита.

Повечето държави членки имат едно и също законодателство за националния и международния железопътен персонал. Някои имат различно законодателство за националния железопътен персонал. Съществуват например някои разлики по отношение на: всекидневната почивка в дома (Нидерландия и Обединеното кралство не я предвиждат при вътрешните услуги); времето на управление; почивките (в Обединеното кралство е наложен по-кратък период при вътрешните услуги); и почивката извън дома (в Чехия, Литва, Нидерландия и Обединеното кралство не се изисква при вътрешните услуги).

Въпросът от най-критично значение при изпълнението на Директивата е броят на дневните почивки извън дома. В клауза 4 на Споразумението се предвижда всяка почивка извън дома да бъде последвана от дневна почивка вкъщи (вж.раздел 3.2 по-горе). Въпреки това социалните партньори могат да се договорят за втора почивка извън дома на национално равнище или на равнище предприятие. Тази втора почивка извън дома е договорена само в осем държави членки: Германия, Унгария, Румъния, Словения, Нидерландия, Франция, Италия и Португалия. Въпреки това, както бе посочено по горе в раздел 3.2, често тя се отнася само за някои оператори в тези държави. Този въпрос предизвика разделение между социалните партньори в железопътния сектор и постигането на споразумение на равнище ЕС се оказа невъзможно.

Смята се, че по-специално по-малките оператори, които желаят да експлоатират дълги маршрути, са потърпевши от ограничението върху броя на дневните почивки. По-големите оператори изглежда разполагат с по-голям ресурс от персонал. Те често разполагат с персонал от двете страни на границата или са сключили „традиционните споразумения за сътрудничество“ с други оператори в други държави. Тези алтернативи намаляват въздействието на това ограничение. За повечето работодатели увеличението на броя на разрешените последователни почивки извън дома би подобрило свободата и гъвкавостта на управлението на предприятието. За други, които развиват дейността си в държави с по-ниско заплащане, това би улеснило разширяването на географския им обхват и конкуренция в повече региони.

Повечето представители на служителите смятат, че периодът, прекаран извън дома, има особено отрицателно влияние върху равновесието между професионалния и личния живот. Въпреки това в онези държави, в които вътрешните маршрути са дълги и при вътрешните железопътни услуги обикновено се прекарват няколко дни извън дома, въздействието от всяка промяна по този въпрос би било сравнително по-слабо. Освен това според някои представители на синдикатите възможностите за получаване на по-високи възнаграждения, свързани с предоставяне на услуги в чужбина, би повишило привлекателността от работа зад граница за по-дълъг непрекъснат период от време.

Този въпрос може да придобие по-голяма важност при железопътните коридори за товарен превоз (вж. Регламент 913/2010 относно европейска железопътна мрежа за конкурентоспособен товарен превоз), които обикновено са с дълги трансгранични маршрути.

4.4. Икономическо въздействие на Директивата

Както бе посочено в точка 4.2, изпращането на персонала зад граница е единият от начините да се развива международна дейност. Оттук следва, че Директивата не е приложима за всички международни железопътни транспортни дружества или маршрути. Освен това броят на ангажираните работници е малък в сравнение с общия брой на заетите в железопътния сектор. Също така евентуалното икономическо въздействие от тези правила е ограничено, тъй като, взети средно, човешките ресурси представляват приблизително 8,5 % от общите оперативни разходи за дейността по трансграничен железопътен товарен транспорт. Поради тази причина евентуалното увеличение на разходите за персонал вследствие на Споразумението би имало пренебрежимо влияние в сравнение с другите оперативни разходи — например за енергия или инфраструктура.

Съчетано с вече съществуващото равнище на защита, се оказва, че икономическото въздействие в това отношение е ограничено. Погледнато относително, въздействието като разходи на Директивата е малко по-високо в случаите, в които вече съществуващите национални разпоредби за трансграничен транспорт са предлагали по-ниско равнище на защита за работниците и влизането в сила на Директивата е наложило тяхното коригиране.

По отношение на въздействието за бъдещето икономическо развитие на железопътния транспорт нормативните промени в резултат от Директивата играят много по-малка роля от тази на фактори като техническото развитие в железопътния сектор, процеса на либерализиране на железопътния пазар и свободното движение на работниците в рамките на ЕС. В сравнение с Директивата съществуват много по-важни фактори по отношение на организацията на железопътния сектор и разпределянето на персонал за трансграничните услуги. Въпреки това, в случаите когато техническите бариери са отстранени и пазарите са либерализирани, операторите — по-специално по-малките железопътни товарни оператори, могат да се почувстват засегнати от ограниченията, посочени в клауза 4 по отношение на почивката извън дома. Това може да означава, че пълното въздействие на Директивата ще се прояви само след като техническите бариери бъдат намалени още повече и всъщност се появят повече международни услуги.

Макар че поради тази причина икономическото въздействие се приема като ограничено, Директивата създава минимален стандарт, постигнат със споразумение на

социалните партньори. Директивата гарантира равни условия на конкуренция, което само по себе си е важна цел. Най-накрая, като подобрява качеството на работа на мобилните работници, Директивата подпомага и качеството на услугата.

4.5. Заключения по отношение на въздействието на Директивата

Най-общо казано, социалното и икономическото въздействие изглежда ограничено. В това отношение най-важната клауза е клауза 4 за почивката извън дома. Дори и в този случай обаче въздействието върху работниците е смекчено от наличието на алтернативни начини за организация на международния железопътен транспорт, при който не е необходимо персоналът да прекосява границата на борда на влака. Повечето представители на служителите не подкрепят увеличението на броя почивки извън дома, тъй като се смята, че това има отрицателно влияние върху равновесието между професионалния и личния живот. В няколко случая обаче (Унгария, Румъния, Словения, Нидерландия, Франция, Италия и Португалия) е налице колективно споразумение за втора последователна почивка извън дома.

5. ОЦЕНКА НА ЕВЕНТУАЛНИТЕ АДМИНИСТРАТИВНИ ТЕЖЕСТИ

С оглед на естеството на регламентите, които вече са в сила при приемането на Директивата, Директивата не е увеличила реално съществуващото равнище на административните тежести.

Повечето разпоредби ограничават наличието на персонала, т.е. ограничават свободата и гъвкавостта на управление на предприятието. Те не представляват административни тежести, тъй като не изискват административни формалности. Единствено за разпоредбите, свързани с воденето на отчети, може да се допусне, че предполагат административни тежести, доколкото работодателите са задължени да предприемат допълнителни мерки, които включват формалности, които нямаше да са необходими при отсъствието на тези изисквания.

Ползите за обществото, които произтичат от тези задължения, като цяло надхвърлят недостатъците, като се имат предвид катастрофалните последици от железопътни произшествия, предизвикани от умора.

6. ВЪПРОСИ, ПОВДИГНАТИ ОТ ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ И СОЦИАЛНИТЕ ПАРТНЬОРИ ПО ВРЕМЕ НА КОНСУЛТАЦИИТЕ ВЪВ ВРЪЗКА С НАСТОЯЩИЯ ДОКЛАД

Държавите членки не докладваха за проблеми, не повдигнаха въпроси и не направиха конкретни искания.

Социалните партньори участваха официално в консултациите за проекта на доклада. Двама от тях предоставиха обратна информация през юли 2012 г. Доколкото се отнася до тях, единственият спорен въпрос, който включва коментари, е клауза 4 за дневната почивка извън вкъщи.

Общността на европейските железници, CER подчертава правната сигурност, до която е довела Директивата. Те посочват, че повечето работодатели желаят да увеличат броя на почивките извън дома и подчертават очевидните ограничения, които клаузата налага по отношение на гъвкавостта на операторите и по-специално на по-малките от тях. Те се застъпват за повторното започване на преговори относно клауза 4, като същевременно признават, че официалната позиция на социалните партньори на европейско равнище от страна на служителите е да се противопоставят на тази промяна, макар някои национални представители на работниците имат видимо по-малки проблеми във връзка с увеличението на последователния брой от дневни почивки извън дома. CER също така отбелязват необходимостта от равни условия за конкурентните видове транспорт, както и обстоятелството, че регламент с толкова обвързващо социално естество не съществува за друг вид транспорт.

Европейската федерация на транспортните работници (ETF) приветства факта, че изпълнението на споразумението е подобрило равнището на защита на работниците в значителен брой държави членки. Те подчертават, че понастоящем само при каборажната дейност (при триъгълни или полигонални трасета) може да е необходим продължителен престой в чужбина за повече от 48 часа. ETF не смятат, че клауза 4 представлява бариера за трансграничните услуги и поради тази причина не смятат, че има необходимост да я променят. ETF са загрижени, че 5 държави членки са

приложили правилата само за машинистите, но е и за другия бордови персонал. Също така смятат, че са необходими действия по въпроса за проверките с цел изясняване на задачите и отговорностите на органите и подобряване на трансграничното административно сътрудничество. Предлага се използването на тахографи.

7. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Основното въздействие на Директива 2005/47/ЕО е ролята ѝ на предпазна мрежа. Тя предотвратява влошаването на условията за работа, и по-специално при работното време, като налага хармонизиран праг, който всеки от операторите трябва да спазва. Гарантират се равни условия на конкуренция и се предотвратява нелоялната конкуренция.

Няма данни, че интероперативните трансгранични услуги в железопътния сектор са възпрепятствани в значителна степен от правилата, установени в Директивата. Това отчасти се обяснява с ограничения брой от случаи, за които (персонал, който пресича граница с влак) такива правила са приложими към момента. Поради очакваното увеличение на тези услуги, по-специално от страна на по-малките оператори, тези правила могат да придобият по-голямо значение в бъдеще.

Комисията възнамерява да предприеме целесъобразни мерки по отношение на въпросите и проблемите, уточнени във връзка с изпълнението на Директивата, както и относно направените предложения с цел подобрение на приложението на Директивата на практика.

По отношение на конкретния въпрос в клауза 4 за всекидневната почивка извън дома Комисията споделя мнението, че съществуващите маржове за гъвкавост не са използвани в пълна степен от двете страни на промишлеността, тъй като има по-малко колективните споразумения от предвиденото. Директивата дава възможност тези споразумения да определят по-гъвкави условия по отношение на броя почивки извън дома, което може да допринесе за подобряването на интероперативността на трансграничните услуги в железопътния сектор и да създаде пазарни възможности, по-конкретно за МСП. Поради тази причина Комисията настоятелно приканва социалните партньори на национално равнище и на равнището на ЕС да оползотворят в пълна степен тази възможност при необходимост и да възобновят процеса на преговори на равнището на ЕС, както е предвидено в бележката под линия към клауза 4 на Споразумението. В това отношение Комисията приканва социалните партньори в хода на преговорите да вземат под внимание различните условия, при които функционира пътническия и товарния железопътен транспорт, особено по отношение на търговските скорости, разстоянията на пътуванията и времевите изисквания. Комисията ще следи отблизо развитието на тези преговори и ще направи нова оценка на ситуацията след две години.