

Брюксел, 1.3.2019 г.
COM(2019) 120 final

**ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА
НА РЕГИОНИТЕ**

**Стратегия за въздухоплаването в Европа: Поддържане и насърчаване на високи
социални стандарти**

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ

Стратегия за въздухоплаването в Европа: Поддържане и насърчаване на високи социални стандарти

1. ВЪВЕДЕНИЕ

През 2017 г. Европейският съюз (ЕС) не само отбеляза 25 години от създаването на своя вътрешен авиационен пазар¹, но и също така обяви създаването на Европейския стълб на социалните права². Това е важен успех на ЕС. По-конкретно, успехът на авиационния пазар на ЕС беше постигнат благодарение на немалкия брой европейци, работещи и предоставящи услуги в този сектор ежедневно. Вътрешният авиационен пазар улесни пътуванията и намали цените на полетите, с което скъси разстоянията за европейците и подобри връзката им със света. Безпрецедентното разнообразие от възможности за пътуване със самолет позволи на много европейци да пътуват, да учат и да работят в Европа и отвъд нейните предели. Броят и честотата на полетите нараснаха значително. Броят на полетите се е увеличил от под 10 000 през 1992 г. на близо 25 000 дневно през 2017 г.³, а маршрутите — от по-малко от 2700 на 8400⁴. През 2017 г. над 1 милиард пътници са пътували със самолет в рамките на, от или до ЕС⁵.

Правилата за въздушен транспорт са хармонизирани в рамките на ЕС и това гарантира, че всички оператори, независимо къде се намират в ЕС, имат еднакъв достъп до пазара на въздушния транспорт. Независимо от това, социалната закрила и трудовото право са отговорност преди всичко на държавите членки⁶. Това означава, че целият авиационен персонал се ползва от защитата, предоставяна от правото на ЕС, но същевременно разполага с различни права и равнища на защита в зависимост от националното право, което е приложимо спрямо него. Това положение може да представлява особено предизвикателство за екипажите на въздухоплавателни средства („екипажи на ВС“) (т.е. кабинния екипаж и пилотите)⁷ поради трансграничния характер на техните работни места.

Натискът за намаляване на разходите на един силно конкурентен пазар насърчи иновациите. Той също така принуди работната сила да се приспособи към една много динамична среда. Въведените от някои авиокомпаниии практики (например наемане на екипажи чрез посредници или като самостоятелно заети лица, или по т.нар. схеми „плати, за да летиш“ (pay-to-fly), оказват въздействие върху условията на труд и заетост

¹ https://ec.europa.eu/transport/modes/air/25years-eu-aviation_bg

² https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_bg.pdf

³ Евроконтрол.

⁴ OAG (Official Airline Guide).

⁵ Евростат, 2018 г.

⁶ Вж. член 153 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

⁷ Що се отнася до доставчиците на наземно обслужване, непредвидените социални въздействия на законодателството на ЕС относно наземното обслужване, по-специално върху условията на труд, ще бъде част от анализа в рамките на предстоящата оценка през 2019 г. Що се отнася до ръководителите на полети — вж. COM (2017) 286 final и SWD (2017) 207 final.

на екипажите на ВС и могат да доведат до правна несигурност. Поредицата от стачки сред екипажите на ВС в редица държави членки през последните години са израз на недоволството на някои от тях от промяната в техните условия на заетост и труд.

Съществува значителен набор от законодателни актове на ЕС, в които се определят минимални стандарти, както и национално законодателство за защита на работниците в ЕС, включително на екипажите на ВС. Наборът от конкретни правила на ЕС има за цел да ги защити, включително при техните трансгранични дейности, и гарантира, че екипажите на ВС могат да се възползват от възможностите за работа и да бъдат защитени при упражняването на свободата си на движение в рамките на вътрешния пазар. Въпреки това Европейският парламент, Европейският икономически и социален комитет, държави членки, авиокомпани и социални партньори изразиха загриженост относно евентуалното отрицателно въздействие на някои практики на определени авиокомпани върху условията на заетост и труд на някои екипажи на ВС. Те считат, че това е довело до правна несигурност, различни равнища на защита на работниците и нееднакви условия на конкуренция за въздушните превозвачи. Комисията получи искания за разяснения по тези въпроси.

През 2015 г. Комисията представи „Стратегия за въздухоплаването в Европа“⁸, в която се акцентира върху социалната програма в сектора на въздухоплаването като приоритет. Оттогава тя предприема действия по всички свои ангажименти. Комисията активно подкрепя социалния диалог в областта на въздухоплаването, по-специално чрез комитета за секторен социален диалог в гражданското въздухоплаване. През 2016 г. Комисията публикува практическо ръководство относно приложимото трудово право и компетентните съдилища⁹. За да си набави допълнителна информация за състоянието на екипажите на ВС и техните актуални условия на заетост и труд на авиационния пазар на ЕС, Комисията възложи проучване на условията на заетост и труд на екипажите на ВС на вътрешния авиационен пазар на ЕС (проучването „Ricardo“)¹⁰. Тя черпи данни и от външни проучвания¹¹ и редовен обмен на информация със заинтересованите страни. В контекста на оценката на Регламента за въздухоплавателните услуги¹² Комисията оценява също така непредвидените социални въздействия на този правен акт, по-специално върху условията на труд.

През 2017 г. Европейският парламент призова държавите членки и Комисията да предприемат действия по социалните въпроси в сектора на въздухоплаването, по-специално по отношение на екипажите на ВС, които са с висока степен на мобилност¹³. Европейският икономически и социален комитет също призова Комисията да предприеме по-нататъшни практически мерки за предотвратяване на отрицателните

⁸ COM(2015) 598 final.

⁹ <https://publications.europa.eu/bg/publication-detail/-/publication/41547fa8-20a8-11e6-86d0-01aa75ed71a1>

¹⁰ Study on the employment and working conditions of aircrews in the EU internal aviation market („Проучване относно условията на заетост и труд на екипажите на ВС на вътрешния авиационен пазар на ЕС“) [предстои да се публикува].

¹¹ Проучване относно последиците от изграждането на общия авиационен пазар в ЕС върху условията на заетост и труд в сектора на въздушния транспорт през периода 1997 — 2010 г. (юли 2012 г.); проучване на заетостта и условията на труд във въздушния транспорт и на летищата („изследването на Stear Davies Gleave“) (октомври 2015 г.).

¹² Регламент (ЕО) № 1008/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 24 септември 2008 г. относно общите правила за извършване на въздухоплавателни услуги в Общността, ОВ L 293, 31.10.2008 г., стр. 3.

¹³ Резолюция от 16 февруари 2017 г. относно „Стратегия за въздухоплаването в Европа — 2015 г.“.

последници върху заетостта и за създаване на качествени работни места¹⁴, като същевременно Европейският комитет на регионите подчерта, че един конкурентоспособен и устойчив европейски сектор на въздухоплаването в дългосрочен план е от съществено значение и за развитието на местно и регионално равнище. През ноември 2017 г. Европейският парламент, Съветът и Европейската комисия обявиха създаването на Европейския стълб на социалните права. Стълбът на социалните права изразява принципите и правата, които са от основно значение за справедливите и добре функциониращи трудови пазари и социални системи в Европа на 21-ви век.

Предвид гореописаното наскоро редица държави членки отправиха призив за действия на национално равнище и на равнище ЕС за разработване и прилагане на амбициозна и съдържателна социална програма в сектора на въздухоплаването. Те подчертаха колко важно е да се осигури здравословна и лоялна конкуренция и справедливи условия на труд за сектора и призоваха Комисията да продължи да работи по „конкретни и ефективни мерки за справяне с основните нерешени проблеми“¹⁵. Една организация на авиокомпаниите, която представлява почти една четвърт от авиационния пазар в ЕС, и две синдикални сдружения, представляващи европейските екипажи на ВС, също отправиха призив за неотложни действия¹⁶ към политически отговорните фактори в ЕС и на национално равнище, за да се „осигурят подходящи социални стандарти и еднакви условия на конкуренция“ на авиационния пазар на ЕС с акцент върху екипажите на ВС.

С настоящия доклад Комисията прави равностойна на напредъка по социалната програма в сектора на въздухоплаването, която беше изложена в стратегията за въздухоплаването от 2015 г. Докладът поставя акцент върху екипажите на ВС и се придържа към политическите приоритети на Комисията относно работните места, растежа и социалната справедливост, като в него се съдържа преглед на основните актуални възможности и предизвикателства пред екипажите на ВС въз основа на заключенията от проучването „Ricardo“, в което са анализирани основните проблеми, набелязани от европейските организации на екипажите на ВС, и в същото време се цели подобряване на правната сигурност за мобилните екипажи на ВС. В доклада се посочват и някои конкретни действия за укрепване на социалната програма в сектора на въздухоплаването в краткосрочен план.

2. РАБОТНИ МЕСТА И ЗАЕТОСТ НА ДНЕСНИЯ АВИАЦИОНЕН ПАЗАР

Въздухоплаването е важен източник на заетост. Според оценки от 2016 г. секторът на въздухоплаването в Съюза е довел пряко до създаването на 2 милиона работни места, 18,8 % от които в авиокомпаниите, а като цяло секторът е допринесъл положително за 9,4 милиона работни места¹⁷. На въздушния транспорт¹⁸ в ЕС се падат 437 000 пряко

¹⁴ Становище TEN/581 относно „Стратегия за въздухоплаването в Европа“, 14 юли 2016 г., позовавайки се на становище TEN/565 относно „Социален дъмпинг в европейския сектор на гражданското въздухоплаване“, 16.9.2015 г.

¹⁵ Joint declaration on a social agenda in aviation by Belgium, Denmark, France, Germany, Luxembourg and The Netherlands („Съвместна декларация на Белгия, Дания, Франция, Германия, Люксембург и Нидерландия относно социална програма в сектора на въздухоплаването“), 2.10.2018 г.

¹⁶ „A social agenda for European Aviation“ („Социална програма за европейското въздухоплаване“), Платформа за координиране на авиокомпаниите (Airline Coordination Platform — ACP), Европейска асоциация на пилотите (ECA) и Европейска федерация на транспортните работници (ETF), 2.10.2018 г.

¹⁷ https://aviationbenefits.org/media/166344/abbb18_full-report_web.pdf.

¹⁸ Не са включени летищните дейности и ремонтите и техническото обслужване на въздухоплавателни средства или на двигателите на въздухоплавателни средства.

заети работещи (193 000 жени и 244 000 мъже)¹⁹. Очаква се в сектора на въздухоплаването да продължат да се създават още работни места²⁰. Няма налични данни конкретно за екипажите на ВС.

Традиционно въздушните превозвачи винаги са базирали своя флот и своите екипажи на ВС в една-единствена държава, тоест там, където е тяхното основно място на стопанска дейност²¹. Това е държавата, в която екипажите на ВС работят, която има юрисдикция и чието социално законодателство се прилага. Либерализираният и конкурентен пазар, който изисква една по-голяма гъвкавост и рентабилност, принуди авиокомпаниите да изменят значително своите бизнес модели. В тези условия и в сектора на въздухоплаването, както в много други стопански отрасли, бяха разработени различни форми и практики на заетост. От 2007 г. до 2016 г.²² нискотарифните полети, които обикновено се извършват от точка до точка, отбелязаха растеж от 61 % и вече заемат почти 50 % от пазара на полети в рамките на ЕС по отношение на наличните пътнически места²³. С увеличаването на броя на маршрутите от точка до точка броят на оперативните бази отбеляза устойчив ръст от 2008 г. насам и въздухоплавателните средства и екипажите на ВС на една и съща авиокомпания все по-често се намират извън основното място на стопанска дейност на авиокомпанията, на територията на други държави членки или понякога дори в трети държави. Както се подчертава в проучването „Ricardo“, използването на множество чуждестранни оперативни бази е специфично за нискотарифните превозвачи. Някои традиционни превозвачи обаче също са започнали ограничено разработване на допълнителни оперативни бази.

Тази тенденция засили трансграничния характер на дейностите на екипажите на ВС и усложни техния правен статут съгласно правото на ЕС и националното право. По-конкретно, тя създаде несигурност по отношение на това как да се определят компетентният съд и приложимото трудово право по отношение на трудовите договори на екипажите на ВС, изпълняващи полети от основна база, която се намира извън основното място на стопанска дейност на авиокомпанията.

В Регламента за въздухоплавателните услуги, който представлява правната рамка на ЕС за вътрешния авиационен пазар, се признава *„нарастващото значение на въздушните превозвачи с оперативни бази в няколко държави членки“* (съображение 4) и се предвижда *„по отношение на служителите на въздушен превозвач от Общността, извършващ въздухоплавателни услуги от оперативна база извън територията на държавата членка, където се намира основното му място на стопанска дейност, държавите членки следва да гарантират правилното прилагане на общностното и националното социално законодателство“* (съображение 9). Следователно Регламентът за въздухоплавателните услуги се прилага, без да се засяга прилагането на съответното право на ЕС и национално право за защита на работниците и служителите, като например правилата относно социалната сигурност. Настоящият доклад поставя акцент върху правилата, които се отнасят за екипажите на ВС, в контекста на актуалните тенденции на пазара.

¹⁹ Евростат, второ тримесечие на 2018 г.

²⁰ Според прогнози на Airbus между 2017 г. и 2037 г. в световен мащаб ще са необходими още 538 000 пилоти (219 000 в азиатско-тихоокеанския регион, 68 000 в Северна Америка, 94 000 в Европа, 57 000 в Близкия изток, 52 000 в Латинска Америка, 25 000 в Африка и 23 000 в Русия/Централна Азия.)

²¹ Вж. член 2, параграф 26 от Регламента за въздухоплавателните услуги.

²² Евроконтрол.

²³ OAG, летни разписания.

3. СОЦИАЛНОТО ИЗМЕРЕНИЕ КАТО ЧАСТ ОТ ОЦЕНКАТА НА БЕЗОПАСНОСТТА

Безопасността е първият приоритет при въздухоплаването. Правилата на ЕС за авиационната безопасност се прилагат по еднакъв начин за авиационния персонал, независимо от неговите договорни отношения с авиокомпанията. Правилата на ЕС за авиационната безопасност съдържат понятието за основна база, която служи като основа за изчисляване на ограниченията на полетното време и времето за дежурства. Понятието „основна база“ означава *„местоположението, определено за член на екипажа от оператора, където членът на екипажа обикновено започва и приключва периода на дежурство или поредица от периоди на дежурства и където, при обичайни условия, операторът не носи отговорност за настаняването на съответния член на екипажа“*²⁴.

Потенциалното въздействие, което различните условия на заетост могат да окажат върху безопасността, се приема много сериозно и подлежи на текущ анализ от страна на Агенцията за авиационна безопасност на Европейския съюз (EASA) и Комисията. Две неотдавнашни събития засилват значението на социалното измерение в оценката на безопасността на авиокомпаниите.

През август 2017 г. Агенцията за авиационна безопасност на Европейския съюз издаде **препоръки относно новите бизнес модели на операторите на търговски въздушен транспорт**²⁵. Предвид различните договорни споразумения на екипажите на ВС (например модели на временна заетост, заетост чрез посредници или самостоятелна заетост), в доклада се препоръчва операторите да се съсредоточат върху наблюдението по вид договор или по категория персонал предвид редица показатели, които са част от системата за управление на безопасността на оператора.

Освен това съгласно **Новия основен регламент за авиационна безопасност**, който влезе в сила на 11 септември 2018 г.²⁶, социално-икономическите фактори се отчитат, за да се предотвратят социално-икономическите рискове за авиационната безопасност. В допълнение, при разработването на проекти на правила, които биха могли да имат важно въздействие в социалната сфера, EASA трябва да се консултира адекватно със заинтересованите страни, включително социалните партньори на ЕС.

4. ВЪЗМОЖНОСТИ И ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ПРЕД ЕКИПАЖИТЕ НА ВС НА ДНЕШНИЯ АВИАЦИОНЕН ПАЗАР НА ЕС

4.1. Привличане и обучение на млади хора — поддържане и създаване на висококвалифицирани работни места във въздушния транспорт

²⁴ Вж. бележка под линия 29.

²⁵ EASA Practical Guide, Management of hazards related to new business models of commercial air transport operators („Управление на опасностите, свързани с новите бизнес модели на операторите на търговски въздушен транспорт. Практическо ръководство на EASA“).

²⁶ Регламент (ЕС) 2018/1139 на Европейския парламент и на Съвета от 4 юли 2018 г. относно общи правила в областта на гражданското въздухоплаване и за създаването на Агенция за авиационна безопасност на Европейския съюз (ОВ L 212, 22.8.2018 г., стр. 1).

Бъдещето на европейския сектор на въздухоплаването зависи от способността му да привлича и задържа висококвалифицирана работна сила. Според прогнозите, между 2017 г. и 2037 г. ще има допълнително търсене в световен мащаб на 538 000 пилоти²⁷.

Заинтересованите страни, по-конкретно синдикални организации, някои авиокомпании, както и Европейският парламент, изразяват загриженост, че пилотите трябва да плащат за обучението, като например за обучението си в рейсови условия, докато работят като редовни пилоти на въздухоплавателно средство при изпълнение на търговска услуга.

Придобиването на квалификация за пилот изисква продължително и скъпоструващо обучение. По принцип има три стъпки по пътя към професията: **основно обучение** за получаване на свидетелство за летателна правоспособност на транспортен пилот (ATPL)²⁸; **придобиване на квалификационен клас** за тип за управление на конкретен тип въздухоплавателно средство; **обучение в рейсови условия**, при което пилотът придобива необходимия летателен опит за работа като редовен пилот чрез извършване на търговски пътнически полети като редовен пилот (като втори помощник-пилот или като помощник-пилот) заедно с капитан, обучаващ в рейсови условия.

През последните десетилетия практиките за обучение на пилоти са се променили значително. В миналото авиокомпаниите обикновено плащаха обучението на пилотите си, които след това много често се обвързваха с договор с работодателя си за няколко години. Голям брой пилоти също така идваха от военновъздушните сили. В проучването „Ricardo“ се подчертава, че днес повечето от пилотите трябва да участват финансово в обучението си (до някаква степен) на всички равнища. По-голямата част от тях трябва да заплащат за основното си обучение и за придобиване на квалификационен клас за тип. Тези разходи обикновено представляват разходи за обучение (подобно на други професии), които в случая на въздухоплаването са особено високи: основното обучение може да струва до 100 000 евро; придобиването на квалификационен клас за тип струва около 30 000 евро.

4.1.1. Схемите „плати, за да летиш“ (pay-to-fly)

Днес обучението в рейсови условия може да бъде осигурено от работодателя като част от наемането на работа на новообучения пилот или може да се наложи пилотите да плащат за придобиване на летателен опит. Според проучването „Ricardo“ втората ситуация обикновено се нарича схема „плати, за да летиш“ (pay-to-fly) или „обучение в рейсови условия за собствена сметка“. Няма общоприето определение за схемата „плати, за да летиш“ на равнище ЕС²⁹. Няма на разположение категорична информация дали подобни схеми са широко разпространени в рамките на Европа. За да придобият необходимия летателен опит, между 2,2 % и 6,1 %³⁰ от пилотите, анкетирани в

²⁷ Вж. бележка под линия 20.

²⁸ Свидетелството за летателна правоспособност се „замразява“, докато пилотът премине необходимото обучение в рейсови условия. Пилотът може да изпълнява полети като втори помощник-пилот или като помощник-пилот.

²⁹ По принцип в проучването и в настоящия доклад схемата „плати, за да летиш“, се отнася за ситуация, при която в контекста на обучението в рейсови условия пилотът управлява въздухоплавателно средство при изпълнение на търговска услуга (например полет със стопанска цел), като заплаща на въздушния превозвач за обучението. Пилотът може да има, но може и да няма договор с въздушния превозвач. Следва да се отбележи, че обучението в рейсови условия може да бъде и често бива комбинирано с придобиване на квалификационен клас за тип, което не се смята за схема „плати, за да летиш“.

³⁰ Зависи от това дали придобиването на квалификационен клас за тип е било включено в отговора.

проучването „Ricardo“, е трябвало да участват финансово, докато изпълняват търговски полети. От друга страна, 19 от 27-те проучени авиокомпани не са използвали (или не са участвали в) такива схеми през последните 3 години³¹. Потенциалните причини за участие в такива схеми биха могли да бъдат групирани в две категории: 1) по-бързо придобиване на квалификация за званието „капитан“ и, в по-общ смисъл, 2) подобряване на пригодността за заетост³². По-младите и по-неопитни пилоти са по-склонни да участват в подобни схеми.

Схемата „плати, за да летиш“, не е изрично регламентирана или забранена на равнище ЕС или на национално равнище. Въпреки това някои държави, като Франция или Германия, считат, че подобни практики могат да бъдат част от трудово правоотношение и съответно не следва да бъдат заплащани от пилота³³. В този контекст може да се отбележи също, че **предложението на Комисията за Директива за прозрачни и предвидими условия на труд в Европейския съюз**³⁴ задължава работодателите да предоставят безплатно обучение на служителите, когато това обучение се изисква от законодателството на ЕС или националното законодателство, или от съответните колективни трудови договори.

4.1.2. Качество на обучението

Групата за политиката в областта на обучението на екипажите на ВС³⁵ е изразила опасения относно качеството на програмите за обучение, предлагани от сертифицираните летателни училища. Придобиваните от кадетите умения може не винаги да отговарят на уменията, изисквани от авиокомпаниите. Авиокомпаниите, които представляват значителен дял от пазара на ЕС, са съобщили, че голяма част от пилотите, притежаващи свидетелство за ATPL, не отговарят на основните изисквания на авиокомпаниите за постъпване на работа. Това представлява сериозен проблем за младите пилоти, които не успяват да си намерят работа, след като завършат скъпоструващо образование. В дългосрочен план това може също така да доведе до евентуален недостиг на квалифицирани и пригодни за заетост пилоти, което би могло да засегне растежа в сектора на въздухоплаването.

Освен това разработването на нови технологии и автоматизация, като например дроновете, ще окаже въздействие върху работната сила в гражданското въздухоплаване, включително върху екипажите на ВС. На организираната от Комисията на 20 ноември 2018 г. конференция относно автоматизацията в транспорта и начините, по които тя засяга работната сила, беше установена необходимостта преходът да бъде съпътстван от мерки за преодоляване на цифровото разделение и неравенствата, за попълване на недостига на умения и изграждане на готовност за

³¹ Сред 8-те авиокомпани, които са заявили, че са използвали такива схеми, четири са традиционни въздушни превозвачи, предлагащи редовни превози, една е нискотарифен превозвач, една — в категория „други“, а две не са уточнени.

³² Мнозинството от пилотите, анкетирани в проучването „Ricardo“ (62,5 %), са участвали в схемата с очакването да получат постоянно назначение. Също така се твърди, че участието в такива схеми е може би единственият начин за назначаване в някоя авиокомпания. Проучването „Ricardo“ не предоставя никакви допълнителни доказателства по този въпрос, нито данни относно разбивката по категории 1 и 2.

³³ Елементи като зависимост или дългосрочно взаимоотношение с въздушния превозвач биха могли да указват фактическо трудово правоотношение.

³⁴ COM(2017) 797.

³⁵ Групата подпомага EASA, като предлага съвети по въпросите на обучението на професионални пилоти.

преодоляване на последиците от улесненото прехвърляне на работни места в други части на света³⁶.

ДЕЙСТВИЕ³⁷

Комисията, с подкрепата на Агенцията за авиационна безопасност на Европейския съюз (EASA) и в тясно сътрудничество със заинтересованите страни, ще продължи да оценява начина, по който традиционният процес на обучение може постепенно да се измести към обучение, основано на доказателства и компетентност, с цел поддържане на най-високо равнище на авиационната безопасност, като същевременно се запази пригодността за заетост на пилотите в бъдеще.

Комисията [настоятелно призовава съзаконодателя да приеме предложението за Директива за прозрачни и предвидими условия на труд и] ще следи как след нейното транспониране настоящата директива оказва въздействие върху обучението на екипажите на ВС.

През 2019 г. Комисията ще предприеме проучване за определяне на различни варианти на политиката в подкрепа на прехода към автоматизиран транспорт за работниците във всички видове транспорт, включително обучението и преквалификацията.

4.2. Поддържане и насърчаване на високи социални стандарти на ЕС за екипажите на ВС: тенденции и предизвикателства

4.2.1. Приложимо право и компетентна юрисдикция

Според проучването „Ricardo“ мнозинството от отговорилите на проучването членове на екипажи на ВС (82 % от пилотите и 88 % от кабинния екипаж) са посочили, че техните договори са обект на правото, което е приложимо в тяхната основна база по договор. Беше констатирано, че въздушните превозвачи, които обикновено експлоатират множество оперативни бази, в които са установени екипажи на ВС, са по-склонни да прилагат законодателството на държавата, в която е основното им място на стопанска дейност, независимо от това къде се намират техните екипажи на ВС.

Поради високата мобилност на екипажите на ВС може да е трудно да се установи от кое законодателство в областта на социалната сигурност и кое трудово законодателство имат право да се ползват и пред кой съд могат да търсят правата си.

В Регламента за координация на системите за социална сигурност³⁸ са предвидени правила за координация с цел защита на правата на социална сигурност на работниците, които пътуват в рамките на Европа. По правило всички лица попадат под законодателството на една-единствена държава членка. В конкретния случай на екипажите на ВС се прилага законодателството на държавата членка, в която се намира основната база на екипажа на ВС, съгласно определеното в законодателството в

³⁶ https://ec.europa.eu/transport/themes/social/automation_en

³⁷ Вж. също хоризонталните действия в заключението на настоящия доклад.

³⁸ Регламент (ЕО) № 883/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 г. за координация на системите за социална сигурност, изменен с Регламент (ЕС) № 465/2012.

областта на авиационната безопасност³⁹. Въвеждането на този свързващ фактор допринесе за повишаване на правната сигурност по отношение на обхвата на социалната сигурност на екипажите на ВС.

Практическото ръководство, което беше изготвено през 2016 г. от Европейската съдебна мрежа по граждански и търговски дела⁴⁰, предоставя насоки, които са от голямо значение по отношение на мобилните екипажи на ВС. Страните по индивидуален трудов договор могат да избират приложимото национално право и компетентната юрисдикция за целите на своя договор. В услуга на служителя като по-слаба страна по договора, изборът на юрисдикция е валиден само при спазване на строгите условия, определени в **Регламент „Брюксел I“**⁴¹ относно трансграничните ситуации. Що се отнася до приложимото право, правилата на **Регламент „Рим I“**⁴² гарантират, че независимо от направения избор, служителите имат право на защита съгласно задължителните правила на правото на държавата, които биха се прилагали при отсъствие на избор. Това право съответства най-напред на правото на мястото, където или откъдето служителите обичайно осъществяват дейността си. Думите „или откъдето“ бяха добавени от съзакондателите по предложение на Комисията⁴³, за да може правилото да се приложи към персонала, работещ на борда на въздухоплавателни средства.

В едно важно решение Съдът е пояснил как да се определи мястото, където или от което работниците или служителите обичайно осъществяват дейността си, при спор, свързан по-специално с екипажи на ВС⁴⁴. Съдът е определил, че когато става дума за установяване на това място, важна роля сред приложимите признаци играе „основната база“ на екипажа на ВС по смисъла на правилата на ЕС за авиационна безопасност. Нейното значение за тази цел би могло да се постави под въпрос единствено ако са налице по-тесни връзки с място, различно от основната база⁴⁵, което изисква поединична оценка. Съдът също така е определил, че мястото на обичайно осъществяване на дейността не е отъждествимо с понятието „националност“ на въздухоплавателното средство⁴⁶. Случаят се отнася до прилагането на Регламент „Брюксел I“, но същите съображения са еднакво валидни при определянето на приложимото право, от което не може да се направи дерогация съгласно Регламент „Рим I“. В това отношение Регламент „Рим I“ се позовава на същата концепция за място на обичайно осъществяване на дейността. Съдът изрично е посочил, че при тълкуването и прилагането на тези два правни инструмента следва да се осигури приемственост.

³⁹ Подчаст FTL, ORO.FTL.105 (14), Регламент (ЕС) № 83/2014 на Комисията от 29 януари 2014 г. за изменение на Регламент (ЕС) № 965/2012 за определяне на технически изисквания и административни процедури във връзка с въздушните операции в съответствие с Регламент (ЕО) № 216/2008 на Европейския парламент и на Съвета.

⁴⁰ <https://publications.europa.eu/bg/publication-detail/-/publication/41547fa8-20a8-11e6-86d0-01aa75ed71a1>

⁴¹ Регламент (ЕС) № 1215/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2012 г. относно компетентността, признаването и изпълнението на съдебни решения по граждански и търговски дела (ОВ L 351, 20.12.2012 г., стр. 1).

⁴² Регламент (ЕО) № 593/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 17 юни 2008 г. относно приложимото право към договорни задължения (Рим I) (ОВ L 177, 4.7.2008 г., стр. 6).

⁴³ COM(2005) 650 final.

⁴⁴ Решение от 14 септември 2017 г. по съединени дела C-168/16 и C-169/16, *Sandra Nogueira и др.*

⁴⁵ Вж. точка 73 от решението.

⁴⁶ Вж. точки 75 и 76 от решението.

Комисията се позова на това развитие на съдебната практика в своите неотдавнашни контакти с държавите членки, Европейския парламент и социалните партньори. Тя изрази очакването си, че дружествата, които извършват дейност на вътрешния авиационен пазар на ЕС, спазват всички приложими европейски и национални закони.

В контекста на своята оценка на Регламента за въздухоплавателните услуги, която обхваща най-важните аспекти на вътрешния авиационен пазар, Комисията, *inter alia*, оценява и непредвидените социални въздействия на този правен акт, по-специално върху условията на труд. Успоредно с това тя е възложила проучване като част от подготовката за бъдеща оценка на въздействието с оглед на евентуален преглед на Регламента за въздухоплавателните услуги по всички негови аспекти.

ДЕЙСТВИЕ

Комисията ще продължи да работи с Европейската съдебна мрежа за повишаване на осведомеността по неотдавнашните решения на Съда на ЕС и последиците от тях за въпроси, свързани с международната компетентност и приложимото право към трудовите договори, включително евентуална актуализация на практическото ръководство от 2016 г. за регламенти „Рим I“ и „Брюксел I“, за да се вземат предвид неотдавнашните решения на Съда на ЕС.

Комисията провежда проучване, което ще помогне да се прецени дали са необходими допълнителни мерки за подобряване на функционирането на вътрешния авиационен пазар на ЕС, *inter alia*, за подобряване на правната сигурност за мобилните екипажи на ВС, включително екипажите от държави извън ЕС, работещи в ЕС, по отношение на това кое право е приложимо спрямо техните трудови договори.

Комисията настоятелно призовава държавите членки чрез подходящи мерки да осигурят прилагането на съществуващите правила на национално равнище, както и да гарантират непрекъснато спазване на правото на ЕС, съгласно тълкуването му от Съда.

4.2.2. Заетост чрез посредници, включително работа чрез агенции за временна заетост

Както бе потвърдено от проучването „Ricardo“, на вътрешния авиационен пазар са се развили различни форми на заетост или схеми на работа, като например схеми за непряка заетост, краткосрочни договори или самостоятелна заетост, които са алтернатива на традиционния безсрочен трудов договор. По-специално европейските социални партньори, но също и някои държави членки, изразиха опасения относно риска от неблагоприятно въздействие на някои от тези форми върху условията на заетост и труд на екипажите на ВС. Бяха изразени и опасения относно нееднаквите условия на конкуренция в резултат на злоупотреба или заобикаляне на действащото трудово законодателство от страна на някои въздушни превозвачи за сметка на въздушните превозвачи, които действително спазват приложимите разпоредби на ЕС, както и националните разпоредби.

Секторът на въздухоплаването винаги е предлагал висококвалифицирани работни места и в повечето случаи по-добри от средните условия на заетост и труд за екипажите

на ВС⁴⁷. Това продължава да е валидно в голямата част от случаите, както проличава от проучването „Ricardo“: прекият и постоянен трудов договор с въздушен превозвач продължава да бъде преобладаващата форма на заетост за 80 % от членовете на кабинния екипаж и 82 % от пилотите, работещи в ЕС⁴⁸. Днес предизвикателството е да се гарантира, че работодателите разполагат с необходимата гъвкавост, за да се приспособят към промените в икономическия контекст, като същевременно гарантират качествени условия на труд и еднакви условия на конкуренция в съответствие с приложимите правила и принципи на правото на ЕС⁴⁹.

В проучването „Ricardo“ се посочват трудностите при събирането на надеждни данни за използването на агенции за временна заетост или други посреднически организации⁵⁰. Мнозинството от анкетираните въздушни превозвачи посочват, че не са сключвали договор с екипаж на ВС чрез посредник и смятат, че през последните години не е имало промяна в това отношение. Проучването обаче сочи, че между 9 и 19 % от кабинните екипажи⁵¹ и около 8 % от пилотите твърдят, че **са били наети чрез някаква форма на посредническа организация** и че огромната част от служителите, наемани чрез такъв посредник, работят за нискотарифни превозвачи (97 % от анкетираните служители на кабинния екипаж и 69 % от анкетираните пилоти). Младите членове на кабинни екипажи е по-вероятно да работят по договор с посредническа организация⁵².

Заетостта чрез посредници включва различни схеми, които понякога могат да са свързани със сложни вериги на трудови правоотношения. Това понякога затруднява екипажите на ВС да идентифицират действителния си работодател. Някои могат да имат трудов договор или да имат трудово правоотношение с агенция за временна заетост и да са временно назначени да работят за даден въздушен превозвач под надзора и ръководството на авиокомпанията. Такива служители, наети чрез агенция за временна заетост, са защитени по силата на **Директивата относно работата чрез агенции за временна заетост**⁵³, в която е предвидено, че на работниците, наети чрез агенция за временна заетост, които работят временно под надзора и ръководството на дадено предприятие ползвател, трябва да се предоставят най-малко същите основни условия на труд и заетост, каквито те биха имали, ако бъдат наети на работа пряко от това предприятие да заемат същото работно място. Това важи за цялата продължителност на тяхното назначение в предприятието ползвател.

⁴⁷ Така например, макар работата чрез агенции за временна заетост и самостоятелната заетост да са се увеличили, равнищата им остават значително по-ниски, отколкото в други икономически сектори като цяло (вж. SWD(2015) 261).

⁴⁸ Данните обаче варират значително в зависимост от вида на въздушния превозвач и възрастта на члена на екипажа на ВС.

⁴⁹ Вж. SWD(2018) 67, където се припомня правната рамка за всеки от ключовите принципи на стълба и начините за прилагането ѝ.

⁵⁰ Много от респондентите не успяват да определят чрез коя форма на посредническа организация са били наети. Освен това те не винаги успяват да посочат действителния си работодател.

⁵¹ 19 % от членовете на кабинния екипаж, които са отговорили на проучването, твърдят, че имат трудов договор с посредническа агенция за подбор на персонал, докато въздушните превозвачи, които са отговорили на проучването, посочват, че наемат 9 % от кабинния екипаж чрез такива договори.

⁵² Делът е по-висок във възрастовата група 18—29 години (34 %) и 30—39 години (27 %) в сравнение с 11 % за възрастовата група 40—49 години и 3 % за възрастовата група 50—59 години. Делът на пилотите с такива договори е относително малък за всички възрастови групи.

⁵³ 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.).

Екипажът на ВС може да бъде нает и от друга форма на посредническа агенция или дъщерно предприятие на въздушния превозвач (агенция за човешки ресурси). Тези практики са далеч по-разпространени сред няколко въздушни превозвачи и са по-често срещани сред по-младите членове на екипажи на ВС, които влизат на пазара.

Условията, при които дружествата могат да наемат персонал чрез посредници, в т.ч. агенции за временна заетост, се различават в зависимост от законодателствата на държавите членки. Във всички държави членки обаче твърденията за злоупотреби трябва да се следят и оценяват поединично от компетентните органи, и по-специално от инспекциите по труда, както и от компетентните национални съдилища, като се вземат предвид съответните правила на ЕС и на национално равнище. Правната сигурност също трябва да се подобри. В този контекст е важно да се прави разграничение между незаконните ситуации и ситуациите с голяма сложност, които обаче са законосъобразни. Освен това посредниците/агенциите за набиране на персонал може да бъдат установени в държава членка, различна от тази, в която въздушният превозвач и/или работникът са установени (вж. раздел 4.2.3). Засиленото сътрудничество между инспекциите по труда следва да бъде допълнително насърчавано в целия ЕС.

На равнище ЕС правилата за авиационна безопасност могат да окажат въздействие върху използването на външен за предприятието наземен персонал. Най-малко половината персонал, който извършва техническо обслужване във всяка работилница, хангар или перон във всяка смяна, следва да бъде щатен, за да се гарантира организационна стабилност⁵⁴. При екипажите на ВС правилата за безопасност на ЕС се прилагат еднакво спрямо всички членове на екипажа, независимо от статута им на наети или самостоятелно заети лица, а на авиокомпаниите се препоръчва да набелязват и ограничават специфичните рискове в своята система за управление на безопасността⁵⁵.

ДЕЙСТВИЕ

Комисията, в тясно сътрудничество с Агенцията за авиационна безопасност на Европейския съюз (EASA) и заинтересованите страни, ще предприеме необходимите стъпки, за да гарантира, че системите за управление на безопасността на въздушните превозвачи вземат предвид всички форми на заетост и условия на труд, включително служителите, наети чрез посредници, и самостоятелно заетите лица.

Комисията настоятелно призовава държавите членки чрез подходящи мерки да осигурят прилагането на съществуващите правила за защита на работещите, наети чрез агенции за временна заетост, на национално равнище, както и да гарантират непрекъснато спазване на правото на ЕС.

4.2.3. Командироване на работници

⁵⁴ Приемливи средства за съответствие („ПСС“) (ПСС 145.A.30 (г) Изисквания към персонала), издадени от EASA съгласно Регламент (ЕС) № 1321/2014 на Комисията от 26 ноември 2014 г. относно поддържането на летателната годност на въздухоплавателните средства и авиационните продукти, части и устройства и относно одобряването на организациите и персонала, изпълняващи тези задачи (ОВ L 362, 17.12.2014 г., стр. 1).

⁵⁵ Вж. също и раздел 3.

Повдигнати бяха въпроси относно това до каква степен при пилотите и кабинните екипажи се използва командироване, както и до каква степен Директивата относно командироването на работници⁵⁶ се отнася за тях. Един от въпросите по-конкретно е дали някои въздушни превозвачи са заобикаляли тези правила, за да изпращат работници на по-ниско платени договори в държави с по-висок жизнен стандарт.

В проучването „Ricardo“ се посочва, че Директивата относно командироването на работници⁵⁷ по принцип е приложима за транснационалното предоставяне на услуги от агенции за временна заетост или агенции за наемане на работа. Разгледани са две допълнителни ситуации, които биха могли да попаднат в приложното поле на посочената директива: мокър лизинг и временно зачисляване на екипажи на ВС към оперативна база извън тяхната основна база.

Проучването сочи, че временното използване на екипажи извън тяхната основна база се практикува сравнително рядко в сектора на въздухоплаването. 6 % от членовете на кабинния екипаж и 12 % от пилотите са посочили, че са били под някаква форма на временно назначение в друга държава членка. 18 от общо 24 въздушни превозвачи са посочили, че не назначават екипажи извън тяхната основна база. Освен това проучването потвърждава, че мокрият лизинг не е често срещано явление. Едва 4 от общо 23 въздушни превозвачи са съобщили, че са използвали временно зачислени работници от база, различна от тяхната основна база, като част от лизингово споразумение⁵⁸.

Събеседванията със заинтересовани страни също потвърждават, че Директивата относно командироването на работници обикновено не се прилага по отношение на екипажите на ВС. В същото време някои от респондентите в проучването са изтъкнали липсата на осведоменост сред заинтересованите страни, включително националните органи, относно приложимите права в държавата членка, в която са били временно назначени, както и липсата на информация от работодателя за тези права. Заинтересованите страни са посочили и проблеми, свързани с прилагането на правилата, като се започне от това кой отговаря за прилагането им.

Операциите, включващи мокър лизинг, добавят допълнителна степен на правна сложност за екипажите на ВС, тъй като се състоят от лизинг на въздухоплавателни средства със собствен екипаж, които се експлоатират от името на друг въздушен превозвач (лизингополучател). Тези операции могат да включват въздухоплавателни средства и екипажи от държави извън ЕС. Проучванията на място, проведени в рамките на проучването „Рикардо“, сочат, че представителите на работниците имат опасения за възможното използване на договорености за мокър лизинг с цел избягване на стачки или приложими правила на социалното и трудовото право⁵⁹.

⁵⁷ 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) (и Директива 2014/67/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 г. за осигуряване на изпълнението на Директива 96/71/ЕО (ОВ L 159, 28.5.2014 г., стр. 11), „Директивата за осигуряване на изпълнението“).

⁵⁸ Данните трябва да се тълкуват с повишено внимание, тъй като мокрият лизинг обикновено се използва само временно, понякога само за един полет.

⁵⁹ Поради малкия размер на извадката на респондентите не беше възможно да се изпитат и проверят тези твърдения, както е посочено в проучването „Рикардо“.

Директивата относно командироването на работници се прилага за авиокомпаниите, агенции за временна заетост и други видове посредници, които временно командирова работници („командировани работници“) в друга държава членка в контекста на предоставяне на трансгранични услуги в тази държава членка.

Член на екипаж на ВС, който на практика е назначен да работи временно в друга държава членка, какъвто може да е случаят при договор за мокър лизинг, по определение се категоризира като командирован работник, ако съществува трудово правоотношение между екипажа на ВС и лизингодателя през целия период на лизинга. Това следва да се оценява поединично. Екипажи на ВС, които се прехвърлят в друга база (т.е. които са назначени в нова основна база), не се считат за командировани, освен ако не отговарят на специалните условия, определени за тази цел в Директивата относно командироването на работници.

Последните изменения на Директивата относно командироването на работници⁶⁰, с които се установява принципът на равно заплащане за равен труд на едно и също място, трябва да бъдат транспонирани от държавите членки до 30 юли 2020 г. и да се прилагат, считано от тази дата. С това ще се улесни трансграничното предоставяне на услуги, като същевременно се гарантира лоялната конкуренция и зачитането на правата на командированите работници. Един важен набор от изменения се състои в разширяване на обхвата на принципа на равно третиране, описан в раздел 4.2.2⁶¹, който да включва и командированите работници, наети чрез агенция за временна заетост или агенция за наемане на работа, включително екипажи на ВС, като същевременно се запазва възможността приемащите държави членки да решат да прилагат и други условия на заетост, които се прилагат за работници, наети чрез агенции за временна заетост, в съответната държава.

По-ефективното прилагане и изпълнение на Директивата относно командироването на работници от компетентните национални органи в ситуации, които попадат в приложното поле на директивата, ще помогне за подобряване на условията на труд на екипажите на ВС и за осигуряване на правна сигурност и еднакви условия на конкуренция в рамките на Европейското икономическо пространство (ЕИП). **Директивата за осигуряване на изпълнението** има за цел да гарантира, че правилата относно командироването на работници се изпълняват адекватно и се спазват от всички предприятия. С цел да се установят действителните случаи на командироване и да бъдат предотвратявани нарушенията и заобикалянето на правилата, в член 4 от посочената директива са изброени фактическите елементи, които могат да бъдат взети предвид при цялостната оценка на всеки конкретен случай.

Създаването на **Европейски орган по труда**⁶² ще спомогне също така да се гарантира, че правилата на ЕС относно трудовата мобилност се прилагат по справедлив, ясен и ефективен начин. Органът се очаква да започне да функционира през 2019 г. и да достигне пълен оперативен капацитет до 2023 г. Комисията предлага ролята на Органа да бъде да подпомага сътрудничеството между държавите членки при трансграничното прилагане на съответното право на ЕС, включително в борбата срещу недеклаирания

⁶⁰ Изменения, въведени с Директива (ЕС) 2018/957 на Европейския парламент и на Съвета от 28 юни 2018 г. за изменение на Директива 96/71/ЕО относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги (ОВ L 173, 9.7.2018 г., стр. 16).

⁶¹ Член 5 от Директива 2008/104/ЕО.

⁶² COM(2018) 131.

труд, като по този начин се гарантира приемственост на работата, извършвана от настоящата европейска платформа за противодействие на недекларирания труд. Това включва съдействие за провеждането на съвместни инспекции. Органът следва да действа като медиатор и да улеснява намирането на решение в случаи на трансгранични спорове между националните органи. Той следва също така да улеснява достъпа на физическите лица и на работодателите до информация за техните права и задължения, както и до важни за тях услуги.

ДЕЙСТВИЕ

Комисията ще продължи да работи с държавите членки чрез Комитета от експерти по въпросите на командироването на работници, за да се подобри прилагането на Директивата относно командироването на работници и Директивата за осигуряване на изпълнението, и по-специално да съдейства при транспонирането и прилагането на преразгледаната директива с оглед подобряване на равното третиране и предотвратяване на трансграничните измами.

Комисията настоятелно призовава държавите членки чрез подходящи мерки да осигурят прилагането на съществуващите правила за защита на командированите работници на национално равнище, както и да гарантират непрекъснато спазване на правото на ЕС, съгласно тълкуването му от Съда.

4.2.4. Самостоятелна заетост

Според проучването „Ricardo“ формите на самостоятелна заетост обикновено включват сключването на договор за предоставяне на услуги от страна на въздушния превозвач със самостоятелно зает пилот — пряко или чрез посредническа организация. Съществуват и по-сложни схеми. Те могат да включват например няколко посредника или учредяването на дружество с ограничена отговорност от група самостоятелно заети пилоти. Проучването „Рикардо“ сочи, че самостоятелната заетост не е често използвана форма на заетост сред европейските превозвачи. Самостоятелната заетост изглежда незначителна сред кабинния екипаж. От всички анкетирани пилоти 9 % се определят като самостоятелно заети лица⁶³. 75 % от тези пилоти са посочили, че работят за нискотарифен превозвач, като 59 % от тях работят за един конкретен превозвач.

Формите на самостоятелна заетост, като цяло, могат да предложат на въздушните превозвачи по-голяма гъвкавост и да им позволят да реагират на промените в условията на силно конкурентен пазар. Анализът на отговорите от проучването сочи, че значителна част от пилотите, които са се определили като самостоятелно заети лица, работят само за един въздушен превозвач. Те осъществяват професионална дейност под ръководството и на подчинение на превозвача и следователно е неправдоподобно да се смятат за действително самостоятелно заети лица⁶⁴.

⁶³ 8 % са посочили, че са били наети чрез посреднически агенции, а 1 % — пряко от въздушния превозвач.

⁶⁴ 90 % от анкетираните самостоятелно заети пилоти са посочили, че не са свободни да работят успоредно за повече от един въздушен превозвач, а 93 % са посочили, че не могат да избират кога, къде и за кого да работят — две важни характеристики на самостоятелната заетост.

Степента, в която членовете на екипажи на ВС са действително самостоятелно заети, или са фактически в трудово правоотношение (т.е. са фиктивно самостоятелно заети), е била предмет на няколко проучвания⁶⁵. Дали такива практики могат да се считат за действителна или фиктивна самостоятелна заетост в съответствие с приложимото национално и съюзно право се следи и оценява поединично основно от компетентните национални органи. Подходите към самостоятелната заетост се различават в отделните държави членки, както по отношение на определението, така и по отношение на правата и задълженията на самостоятелно заетите лица.

Според съдебната практика на Съда обаче, за да се определи дали страна по трудов договор е работник или служител за целите на регламентите „Брюксел I“ и „Рим I“ (и съответно може да се възползва от предвидените в тях защитни правила по отношение на индивидуалните трудови договори), са от значение следните фактори: установяването на устойчива връзка, която в определена степен включва работника или служителя в организационната рамка на предприятието на работодателя⁶⁶, и отношението на подчиненост на работника или служителя спрямо работодателя⁶⁷.

Що се отнася до свободното движение на работници, в утвърдената съдебна практика на Съда са определени понятията „работник“ и „услуга“ (т.е. трансгранична дейност, извършвана извън трудово правоотношение). Самият факт, че дадено лице извършва дейности извън връзките на трудов договор, не означава, че лицето не представлява работник по смисъла на член 45 от Договора за функционирането на ЕС. Това трябва да се оценява поединично. В съдебната си практика Съдът е установил следното самостоятелно понятие на правото на Съюза за работник: „физическо лице, което за определен период от време изпълнява услуги за и под ръководството на друго лице срещу възнаграждение“. Лице, което фактически е работник за целите на трудовото право на ЕС, следва да се определя като работник и да бъде обект на съответното трудово право на ЕС. От друга страна, действителните самостоятелно заети лица, които предоставят услуги независимо, на своя собствена отговорност, и поемат рисковете от извършването на своята стопанска дейност, не следва да се считат за работници, тъй като не отговарят на критериите, разработени от Съда⁶⁸.

За да спомогне с намирането на решения на някои от посочените по-горе проблеми, и по-специално на фиктивната самостоятелна заетост, Комисията представи редица инициативи. В допълнение към създаването на Европейски орган по труда (вж. раздел 4.2.3), **предложението на Комисията за Директива за прозрачни и предвидими условия на труд** предоставя допълнителна закрила (напр. достъп до прозрачна информация за техните правоотношения, нови съществени права и изпълнителни мерки) на всички работници, включително на работещите по гъвкави, нестандартни схеми и нови форми на заетост. Екипажите на ВС, категоризирани като самостоятелно заети, попадат в обхвата на посочената директива.

⁶⁵ Вж. проучването „Ricardo“.

⁶⁶ Решение от 15 януари 1987 г. по дело *Shenavai*, 266/85; Вж. също решение от 15 февруари 1989 г. по дело *Six Constructions*, 32/88.

⁶⁷ Решение от 10 септември 2015 г. по дело 47/14.

⁶⁸ Решение от 3 юли 1986 г. по дело *Deborah Lawrie-Blum*, 66/85; решение от 14 октомври 2010 г. по дело *Union syndicale Solidaires Isère*, C-428/09; решение от 9 юли 2015 г. по дело *Balkaya*, C-229/14; решение от 4 декември 2014 г. по дело *FNV Kunsten*, C-413/13; и решение от 17 ноември 2016 г. по дело *Ruhrlandklinik*, C-216/15.

Освен това в рамките на **Европейската платформа относно недеклаирания труд**, създадена през май 2016 г. с цел засилване на сътрудничеството на европейско равнище в борбата с недеклаирания труд, вече беше разгледан въпросът с фиктивната самостоятелна заетост на специален семинар по въпросите на автомобилния транспорт (юни 2018 г.) и в проучване на фиктивната самостоятелна заетост⁶⁹. Представители обменят информация и добри практики и развиват по-тясно трансгранично сътрудничество с оглед предотвратяване на трансграничните измами. В рамките на всяка държава целта е да се изградят по-тесни връзки между всички органи, които се борят с недеклаирания труд, като например инспекциите по труда, данъчните органи и осигурителните институции.

В съответствие с Европейския стълб на социалните права Комисията подкрепя също ефективния достъп до социална закрила на наетите и самостоятелно заетите лица⁷⁰ и прие законодателно предложение в тази насока⁷¹. Самостоятелно заетите лица и лицата с нетипични трудови договори не винаги са добре обхванати от гледна точка на социалната сигурност, като са лишени от осигуряване при безработица или достъп до пенсионни права.

ДЕЙСТВИЕ

Комисията настоятелно призовава съзаконодателите да приемат предложението за Директива за прозрачни и предвидими условия на труд в Европейския съюз.

Комисията приканва държавите членки да прилагат Препоръката⁷² относно достъпа до социална закрила за всички работници и самостоятелно заети лица, за която беше постигната договореност на политическо равнище през декември 2018 г., и по-специално за тези лица, които поради трудовия си статус не са обхванати в достатъчна степен от схемите за социална сигурност.

През 2019 г. по линия на Европейската платформа относно недеклаирания труд ще бъде организиран семинар за проучване на начините за справяне с недеклаирания труд в сектора на въздухоплаването, като ще бъде поставен специален акцент върху фиктивната самостоятелна заетост на екипажите на ВС и трансграничното сътрудничество между компетентните органи⁷³.

Комисията настоятелно призовава държавите членки чрез подходящи мерки да осигурят прилагането на съществуващите правила на трудовото право на национално равнище, както и да гарантират непрекъснато спазване на правото на ЕС, съгласно тълкуването му от Съда.

4.2.5. Екипажи от държави извън ЕС — съюзни и международни аспекти

⁶⁹ „Practices of Enforcement Bodies in Detecting and Preventing Bogus Self-Employment“ („Практики на правоприлагащите органи в областта на откриването и предотвратяването на фиктивна самостоятелна заетост“) (Heyes & Hastings, 2017 г.).

⁷⁰ IP 18-1624.

⁷¹ COM(2018) 132.

⁷² Политическата договореност беше постигната на 6.12.2018 г.

⁷³ Работна програма за периода 2019—2020 г., приета на 19.10.2018 г.

Лицензираните въздушни превозвачи от ЕИП са използвали и в миналото екипажи от държави извън ЕС за конкретни маршрути поради културни и езикови причини. Проучването „Ricardo“ потвърждава, че това е така предимно за полети до и от трети държави и в по-малка степен за полети в рамките на ЕИП. Посочват се конкретни случаи на въздушни превозвачи, които използват екипажи от трети държави. Не е възможно, въз основа на събраните данни, да се определи колко често срещана е тази практика, нито дали основната база на използвания екипаж на ВС се намира в трета държава или в ЕС. Повечето от анкетираните авиокомпании са посочили, че никога не използват екипажи от трети държави за маршрути в рамките на ЕС.

Кодексът на шенгенските граници⁷⁴ съдържа конкретни правила относно екипажи на ВС, които преминават транзитно през или почиват в дадена държава от Шенген. Притежателите на свидетелство за летателна правоспособност на пилот или на удостоверение за член на екипаж могат да се качват или да слизат на летището за междинно кацане или летището на пристигане, без да се налага да отговарят на условията за краткосрочно пребиваване в дадена държава членка (до три месеца).

Същевременно могат да се прилагат и други правила на ЕС или национални правила, които определят условията на пребиваване и работа в съответната държава. Съгласно законодателството на ЕС в областта на законната миграция, на екипажите на ВС от държави извън ЕС, които се намират в дадена държава членка и имат разрешение за работа и пребиваване, трябва да бъде гарантирано равно третиране с гражданите на тази държава по отношение например на условията за работа и на социалната сигурност. Това служи като защитна мярка за намаляване на нелоялната конкуренция, произтичаща от възможната експлоатация на граждани на държави извън ЕС.

Липсата на световно признати трудови стандарти за гражданското въздухоплаване обаче засяга ефективността на трудовото законодателство на ЕС и държавите членки по отношение както на маршрутите в рамките на ЕС, така и на тези извън ЕС. Морската трудова конвенция на Международната организация на труда, която е транспонирана в правото на ЕС, много успешно регламентира условията на труд и тяхното прилагане в сектора на морския транспорт в световен мащаб. За разлика от морския сектор обаче, в рамките на Международната организация на труда няма консенсус за обсъждане на международна трудова конвенция за гражданското въздухоплаване.

По традиция двустранните споразумения за въздушен транспорт не съдържат разпоредби относно социалните и трудовите аспекти. ЕС се стреми да включи амбициозни социални и трудови клаузи в своите споразумения в областта на въздухоплаването с трети държави и ще продължи да го прави.

⁷⁴ Регламент (ЕС) 2016/399 на Европейския парламент и на Съвета от 9 март 2016 г. относно Кодекс на Съюза за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници) (ОВ L 77, 23.3.2016 г., стр. 1).

ДЕЙСТВИЕ

Комисията предприема проверка за пригодност на законодателството на ЕС в областта на законната миграция⁷⁵, в рамките на която ще бъде оценена, *inter alia*, ситуацията на екипажи на ВС от трети държави, които са с висока степен на мобилност.

Тя ще продължи да насърчава високите социални и трудови стандарти за международното въздухоплаване, като предлага амбициозни социални и трудови клаузи в споразуменията на ЕС в областта на въздухоплаването с трети държави.

4.3. Насърчаване на равенството между половете и баланса между професионалния и личния живот

Работата в сектора на въздушния транспорт продължава да бъде престижна⁷⁶ както за мъжете, така и за жените. Балансът между половете в авиацията е по-добър, отколкото при други видове транспорт. В сектора на въздушния транспорт жените представляват 40 % от работната сила⁷⁷. Въпреки това, макар и голям дял от кабинния екипаж да се пада на жените, жените пилоти са едва около 5 %⁷⁸ в световен мащаб.

През идните десетилетия се очаква секторът на въздухоплаването да продължи да нараства и поради това трябва да продължи да бъде привлекателно работно място за младите хора за привличане на повече жени за пилотската професия.

През 2017 г. Комисията стартира инициативата „Жените в транспорта — платформа на ЕС за промяна“⁷⁹, за да подкрепи заетостта на жените и равните възможности за жените и мъжете в транспортния сектор. През 2019 г. Комисията публикува „Икономически аргументи в полза на увеличаване на заетостта на жените в транспорта“⁸⁰, като публикацията съдържа добри примери от сектора на въздухоплаването за това как да се стимулира наемането на жени. Свързаните с пола стереотипи са все още твърде актуални, когато става въпрос за професията на пилота.

Що се отнася до формите на заетост, проучването „Ricardo“ показва, че жените — членове на екипажи на ВС, са малко по-склонни да бъдат пряко наети, отколкото чрез посредник. Разликата обаче е по-скоро свързана с фактори, различни от пола, като например опита, възрастта и ролята на служителя в дружеството.

Макар че самостоятелната заетост по принцип следва да предоставя по-голям контрол върху работните часове, пилотите в тази форма на заетост споделят, че практиката е обратната и ако работят по-малко часове от пълното работно време, рискуват да изгубят по-нататъшната си работа. Това води до значителен спад на броя

⁷⁵ Въз основа на резултатите от нея ще бъде започнат процес на консултации на високо равнище (вж. COM(2018) 635).

⁷⁶ https://ec.europa.eu/transport/themes/social/studies/social_bg

⁷⁷ Докато в транспортния сектор като цяло на жените се падат едва 22 % (Изследване на Евростат на работната сила).

⁷⁸ <https://sesarju.eu/sites/default/files/documents/SESAR%20women%20in%20aviation.pdf>

⁷⁹ https://ec.europa.eu/transport/themes/social/women-transport-eu-platform-change_en Добрите практики могат да бъдат споделени на тази уебстраница, а декларацията относно равните възможности за жените и мъжете в транспортния сектор може да бъде подписана онлайн (досега са събрани около 1000 подписа).

⁸⁰ На разположение на уебстраницата на платформата.

самостоятелно заети членове на екипажи на ВС, които са доволни от продължителността на периода, прекаран у дома.

По-доброто споделяне на отговорностите за полагане на грижи между жените и мъжете ще привлече повече жени на пазара на труда, включително в сектора на въздушния транспорт. Предложението за **Директива относно равновесието между професионалния и личния живот**⁸¹ има за цел да увеличи използването на отпуски по семейни причини от мъжете, като по този начин се допринася за постигането на тази цел. В допълнение, гъвкавата организация на работното време, която позволява на мъжете и на жените да балансират по-добре професионалните и семейните задължения, ще доведе до увеличаване на удовлетворението от работата и ще допринесе за привлекателността на професията.

Данните за обезщетенията за майчинство и бащинство, събрани в проучването „Ricardo“, потвърждават, че е малко вероятно жените и мъжете в алтернативни форми на заетост⁸² да получават същите обезщетения и отпуски по майчинство/бащинство като своите колеги във форма на пряка заетост⁸³. По-малко от половината пилоти, наети чрез посредник, имат достъп до отпуск по майчинство/бащинство. За жените, наети чрез агенции за временна заетост, най-важният въпрос е рискът от загуба на работата, тъй като понякога временните договори не биват подновявани след бременността. Според проучването „Ricardo“ тези рискове са по-високи за хората, работещи за някои нискотарифни въздушни превозвачи, отколкото за традиционните превозвачи.

ДЕЙСТВИЕ

Комисията активно насърчава заинтересованите страни в сектора на въздухоплаването да предприемат конкретни действия по инициативата „Жените в транспорта — платформа на ЕС за промяна“ с оглед подобряване на условията на труд и заетост за привличане и задържане на жените като членове на екипажи на ВС.

Комисията активно ще подкрепя приключването на преговорите по Директивата относно равновесието между професионалния и личния живот⁸⁴, с цел да подкрепи по-балансирана по пол работна сила. Тя също така ще стартира две проучвания, които да ѝ помогнат 1) да разработи инструментариум за учители от началното и средното образование за борба с половите стереотипи и за повишаване на информираността за професиите в областта на транспорта сред младите хора; 2) да установи добри практики за това как да се организират работните графици по най-добрия начин, благоприятен за семейството, които да бъдат достъпни за всички заинтересовани страни.

5. НАСЪРЧАВАНЕ НА АКТИВЕН И ВСЕОБХВАТЕН СОЦИАЛЕН ДИАЛОГ

⁸¹ COM(2017) 253 final.

⁸² Алтернативни спрямо преките и постоянните трудови договори.

⁸³ Според проучването 59 % от членовете на кабинния екипаж и 69 % от пилотите, наети пряко от въздушен превозвач, посочват, че имат достъп до обезщетения за майчинство/бащинство в съответствие с приложимото право. 48 % от членовете на кабинния екипаж и 48 % от пилотите, наети чрез посредник, потвърждават, че имат достъп до обезщетения за майчинство/бащинство в съответствие с приложимото право.

⁸⁴ Предложено на 26 април 2017 г.

Комисията е изцяло ангажирана в подкрепа на европейския социален диалог, както е отразено в осмия принцип на Европейския стълб на социалните права⁸⁵ и съвместното изявление относно ново начало за социален диалог от 27 юни 2016 г.⁸⁶ Европейският комитет за секторен социален диалог в гражданското въздухоплаване обхваща три работни групи: за екипажи на ВС, за наземно обслужване и за управление на въздушното движение⁸⁷.

Сред основните предизвикателства, които е набелязал този комитет, са липсата на еднакви условия на конкуренция в световен мащаб, все по-конкурентната среда и структурните промени във формите на заетост, както и разработването на инициативата за Единно европейско небе⁸⁸.

В този контекст е важно да се подчертае, че за да се намерят съгласувани решения на изискванията и интересите на отрасъла, социалният диалог на европейско равнище изисква представителност, взаимно признаване на социалните партньори и готовност за провеждане на взаимно обвързващи преговори. Липсата на представителност на авиокомпаниите от 2017 г. насам⁸⁹ намали възможността за съдържателен европейски социален диалог.

Могат да бъдат споменати и други положителни признаци за по-засилени консултации с европейските социални партньори. Член 115 от Новия основен регламент за безопасността, в който се разглежда процедурата по изготвяне на правила и механизмът за консултации, изисква привличането на социалните партньори в ЕС и други съответни заинтересовани страни, когато се провежда консултация относно възможното социално въздействие на регулаторните предложения на Агенцията.

ДЕЙСТВИЕ

Комисията ще продължи активно да подкрепя и улеснява социалния диалог между представителите на авиокомпаниите и екипажите на ВС, включително между европейските социални партньори в областта на гражданското въздухоплаване, в контекста на Европейския комитет за социален диалог.

Комисията насърчава социалните партньори да осигурят подходящо представителство на авиокомпаниите и екипажите на ВС, както и да използват по най-добрия начин този инструмент, за да намерят доброволни и взаимно удовлетворяващи решения на предизвикателствата, пред които са изправени.

Тя ще продължи да предоставя редовни оценки на организациите на социалните партньори, участващи в социалния диалог, посредством представителните проучвания

⁸⁵ https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_bg

⁸⁶ ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=16099&langId=en

⁸⁷ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=480&langId=en&intPageId=1829>

⁸⁸ Работата на комитета се подкрепя чрез организирането на срещи и финансирането на проекти вследствие на европейски покани за представяне на предложения.

⁸⁹ До 2017 г. авиокомпаниите бяха представени от три организации, представляващи различни сегменти на пазара: традиционни, туристически и регионални авиокомпани. Откакто организацията на традиционните авиокомпани (АЕА) преустанови дейността си, тя няма заместник в комитета за социален диалог. Някои авиокомпани, включително нискотарифни превозвачи, наскоро поискаха да станат членове на комитета за социален диалог, но към момента на съставянето на настоящия доклад тяхното членство все още не е потвърдено от комитета.

на Европейската фондация за подобряване на условията на живот и труд. През 2019 г. ще стартира проучване в сектора на гражданското въздухоплаване.

6. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

При изготвянето на настоящия доклад Комисията използва информацията, получена от всички заинтересовани страни от 2015 г. насам, и по-специално по време на конференцията на високо равнище, която Комисията организира през същата година⁹⁰. Комисията използва също така заключенията от проучването „Ricardo“, предходни проучвания, както и своя редовен обмен на информация със заинтересованите страни през последните 3 години.

Секторът на въздушния транспорт все още е голям и като цяло атрактивен работодател за екипажите на ВС, но е претърпял и все още търпи дълбоки структурни промени. Трудовите и социалните правила продължават да се регламентират в голяма степен на национално равнище, но вече съществуват законодателни актове и процедури на ЕС, които защитават екипажите на ВС, като едновременно с това гарантират свободата им на придвижване и работа в ЕС.

Настоящият доклад показва необходимостта да се поддържа силна социална програма, която да подкрепя въздушния транспорт. Запазването на конкурентоспособността на един социално отговорен европейски сектор на въздухоплаването е от полза за всички заинтересовани страни, включително авиокомпаниите и техния персонал и пътници, както и за мрежата от въздушни маршрути.

Изпълнението на тази програма не е нещо, което Комисията трябва да прави самостоятелно. Държавите членки, Комисията, другите институции на ЕС, отделните авиокомпаниии, организациите на работодателите и на екипажите на ВС, както на равнище ЕС, така и на национално равнище, трябва да работят заедно в съответствие с принципите на Европейския стълб на социалните права за постигане на социално отговорен въздушен транспорт, в който безопасността, устойчивият растеж и конкурентоспособността укрепват, като същевременно биват защитени и социалните права.

По-доброто прилагане на правилата на ЕС и националните правила е от съществено значение за всички форми на заетост на екипажите на ВС. Това е преди всичко въпрос от компетентността на държавите членки, техните компетентни органи и националните съдилища. Правилното прилагане е от основно значение, за да се избегне фиктивната самостоятелна заетост и други практики, които представляват злоупотреби или заобикаляне на приложимото право, както и за да се осигурят еднакви условия на конкуренция. Комисията продължава да бъде ангажирана с подкрепа на държавите членки в този процес.

ХОРИЗОНТАЛНИ ДЕЙСТВИЯ

През 2019 г. Комисията ще организира семинар на високо равнище с участието на всички заинтересовани страни, за да бъде направен преглед на напредъка, постигнат по

⁹⁰ https://ec.europa.eu/transport/media/events/event/high-level-conference-2015-social-agenda-transport_en

отношение на социалната програма за екипажите на ВС от 2015 г. насам, както и да бъдат набелязани възможните следващи стъпки.

Комисията ще свика *ad hoc* група от експерти на държавите членки, занимаващи се с въпроси от областта на трудовото право и въздухоплаването, с цел да се определят най-добрите практики за осигуряване на равнопоставени условия на конкуренция и качествени условия на труд. На нея ще бъде възложена, *inter alia*, и задачата да направи равностойка на действията, описани в настоящия доклад, като се допитва до социалните партньори, когато това е целесъобразно, и като предоставя съвети на Комисията и държавите членки относно това как трудовото право може да се прилага адекватно в сектора на въздухоплаването.