

Специален доклад

## Осигурила ли е Комисията ефективно изпълнение на Директивата за услугите?



ЕВРОПЕЙСКА  
СМЕТНА  
ПАЛАТА

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Тел. +352 4398-1

За запитвания: [eca.europa.eu/bg/Pages/ContactForm.aspx](http://eca.europa.eu/bg/Pages/ContactForm.aspx)

Уебсайт: [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)

Туитър: @EUAuditorsECA

Допълнителна информация за Европейския съюз можете да намерите в интернет (<http://europa.eu>).

Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз, 2016 г.

Print	ISBN 978-92-872-4139-9	ISSN 1831-0974	doi:10.2865/674118	QJ-AB-16-002-BG-C
PDF	ISBN 978-92-872-4164-1	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/98096	QJ-AB-16-002-BG-N
EPUB	ISBN 978-92-872-4142-9	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/38091	QJ-AB-16-002-BG-E

© Европейски съюз, 2016 г.

Възпроизвеждането е разрешено при посочване на източника.

Специален доклад

**Осигурила ли  
е Комисията ефективно  
изпълнение на  
Директивата за услугите?**

(съгласно член 287, параграф 4, втора алинея от ДФЕС)

Специалните доклади на ЕСП представят резултатите от извършени от нея одити на изпълнението или на съответствието по конкретни бюджетни области или теми на управлението. ЕСП подбира и разработва одитните си задачи така, че те да окажат максимално въздействие, като отчита рисковете за изпълнението или съответствието, проверявания обем приходи или разходи, предстоящите промени, както и политическия и обществения интерес.

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от Одитен състав IV с ръководител Milan Martin Cvikl, член на ЕСП. Този състав е специализиран в одита на приходите, изследванията и вътрешните политики, както и институциите и органите на Европейския съюз. Одитът беше ръководен от члена на ЕСП Neven Mates със съдействието на Georgios Karakatsanis — ръководител на неговия кабинет, и Marko Mrkalj — аташе в кабинета; Paul Stafford — главен ръководител, Wayne Codd — ръководител на одитната задача; Sandra Dreimane, Jurgen Manjé и Wolfgang Stolz — одитори.



От ляво надясно: J. Manjé, P. Stafford, N. Mates, W. Codd, S. Dreimane, G. Karakatsanis.

Точки

## Речник на термините и съкращения

### I-VIII Кратко изложение

#### 1-11 Въведение

#### 6-7 Цели на Директивата за услугите

#### 8-11 Роля и отговорности

### 12-13 Обхват и подход на одита

### 14-110 Констатации и оценки

#### 16-42 Транспониране и мониторинг на изпълнението

16-18 Комисията е подпомогнала транспонирането и е извършвала мониторинг

19-20 Двадесет държави членки са закъснели с транспонирането

21-27 Взаимните оценки са иновативна практика, която се управлява добре от Комисията и впоследствие е използвана и при други директиви

28-29 Все още не е постигнато успешно изпълнение

30-32 Извършени са проверки как функционира законодателството на ЕС в практически бизнес сценарии

33-34 Резултатите от проверките на ефикасността са довели до изготвянето на още законодателни предложения от страна на Комисията

35-36 Комисията е можела да използва по-добре резултатите, за да постигне систематично прилагане на Директивата за услугите

37-42 Липса на оценка на икономическото въздействие

#### 43-77 Изпълнение

43-45 Инструментите и подкрепата, предоставени от Комисията за изпълнението на Директивата за услугите, не се използват пълноценно и поради това са само частично ефективни

46-52 Закъснения при създаването на единични звена за контакт и различно качество в отделните държави членки

53-55 Единичните звена за контакт е трудно да бъдат открити, информираността на търговските дружества е ниска

56-64 Слабо административно сътрудничество по въпросите, свързани с Директивата за услугите

- 65-71 Потребителите продължават да срещат проблеми с достъпа до единния пазар за услуги
- 72-75 Доставчиците на услуги все още използват неправомерна дискриминация
- 76-77 Разрешаване на проблемите
- 78-110 **Осигуряване на прилагането**
- 78-79 Комисията използва няколко инструмента за осигуряване на прилагането
- 80-85 SOLVIT се използва рядко за Директивата за услугите
- 86-93 „Пилот ЕС“ — система, прилагана преди откриването на процедури за нарушение, която получава висока оценка от държавите членки
- 94-99 Комисията почти не използва процедурите за установяване на нарушение
- 100-101 Процедурите за установяване на нарушение са твърде продължителни
- 102-104 Отделните жалби, свързани с услугите, се проследяват редовно; в процедурите за нарушение обаче се наблюдават дълги периоди на бездействие
- 105-107 Само един случай е изпратен до Съда на ЕС
- 108-110 Специфичните за всяка държава препоръки имат ограничен успех
  
- 111-120 **Заклучения и препоръки**
- 112-114 **Транспониране и мониторинг на изпълнението**
- 115-118 **Изпълнение**
- 119-120 **Осигуряване на прилагането**

## Отговори на Комисията

# Речник на термините и съкращения

**БВП:** Брутен вътрешен продукт.

**ДПК:** Директива относно професионалните квалификации.

**ДФЕС:** Договор за функционирането на Европейския съюз.

**ДЧ:** Държава/и членка/и.

**ЕЗК:** Единично звено за контакт.

**ЕС:** Европейски съюз.

**ИСВП:** Информационна система за вътрешния пазар.

**„Пилот ЕС“:** Платформата „Пилот ЕС“ осигурява сътрудничество между държавите членки и Комисията по въпросите, засягащи съответствието на националното право с правото на ЕС или правилното прилагане на правото на ЕС. Платформата се използва като първа стъпка за избягване на официална процедура за установяване на нарушение, когато това е възможно.

**СЕС:** Съд на Европейския съюз.

**СНАР:** Система на Комисията за регистрация на жалби.

**СРС:** Сътрудничество в областта на защитата на потребителите.

**CSR:** Специфична за всяка държава препоръка.

**ECC-net:** Мрежа на европейските потребителски центрове.

**ESA:** Европейска система от сметки.

**NACE Rev 2:** Статистическа класификация на икономическите дейности в Европейския съюз.

**SOLVIT:** Алтернативен механизъм за разрешаване на спорове, създаден в помощ на гражданите и предприятията в ЕС, на които е отказана възможността да упражняват правата си на европейския вътрешен пазар поради погрешно прилагане на законодателството за вътрешния пазар от страна на администрацията на друга държава членка.

**Sweeps:** Преглед на уебсайтове на територията на целия ЕС в конкретни онлайн сектори.

I  
Единният пазар на стоки е добре развит от гледна точка на вътрешната за ЕС търговия. Широко признато е обаче, че пазарът на услуги все още не е достигнал пълния си потенциал. Директивата за услугите е насочена към дейности по предоставяне на услуги, които представляват около 46 % от БВП на ЕС. Нейната цел е да намали правните и административните пречки както пред доставчиците, така и пред ползвателите на услуги. Държавите членки следва да постигнат това чрез транспониране на Директивата, повишаване на прозрачността и опростяване на процедурите, чрез които бизнесът и потребителите да могат да предоставят или да получават услуги на единния пазар.

II  
Извършеният от Сметната палата одит се съсредоточи върху действията, които Европейската комисия предприема, за да подкрепя държавите членки, и включи проверка на мерките за налагане на изпълнението на правилата, чрез които следва да се решат проблемите, породени от неспазването на разпоредбите, ограничаващи доброто функциониране на единния пазар на услуги.

III  
Повечето държави членки не са транспонирали навреме Директивата в националното си законодателство. Въпреки това по време на целия процес Комисията е извършвала мониторинг на напредъка и е предоставяла подкрепа за прилагането на Директивата преди и след транспонирането, като е организирала процедури за взаимна оценка и е предоставяла указания при редовните тематични заседания на експертни групи.

IV  
Взаимните оценки и проверките на изпълнението в целеви сектори са полезни на държавите членки, но също така показват, че значителен брой пречки все още не са преодолени. Комисията не е предприела достатъчно действия за проследяване на тези пречки, по-конкретно като се е въздържала от оспорване на обосновката, позоваваща се на „принципа на пропорционалност“, използван от някои държави членки с цел поддържане на изисквания, които не съответстват на правилата.

V  
Комисията е постигнала само частична ефективност при осигуряването на изпълнението на Директивата. Няколко години след поставения краен срок за изпълнение през 2009 г. бариерите пред единния пазар на услуги, попадащи в обхвата на Директивата, продължават да съществуват, а Комисията не е склонна да открива съдебни процедури, което отчасти се дължи на дългия срок на съдебното производство, но също и на липсата на солидно законодателство. Мерките като SOLVIT и „Пилот-ЕС“ се прилагат за разрешаване на проблемите, но не постигат необходимите бързи резултати за бизнеса и ползвателите на услуги. Потребителите все още не се ползват от достъп до вътрешния пазар за услуги в степента, предвидена от Директивата.

VI  
Потенциалните икономически ползи от пълното изпълнение на Директивата все още не са известни, въпреки че очакваните ползи във връзка с крайните продукти често се посочват като доказателство за въздействието от премахването на пречките. Поради липса на подходящи подробни данни за секторите, засегнати от Директивата, все още няма надеждна информация за остойността на нейното въздействие.



### VII

Наред с другите отправени препоръки, Сметната палата препоръчва на Комисията по-конкретно по-строго да прилага Директивата, като:

- проследява резултатите от проверките, като например взаимните оценки и проверките на изпълнението, за да отстранява случаите на неспазване на правилата; и съвместно с държавите членки предприема действия за преодоляване на най-значимите в икономически план проблеми;
- стартира случаите по платформата „Пилот-ЕС“ възможно най-скоро след установяването на проблем. Информацията относно разрешаването на проблемите следва да бъде споделяна;
- съкрати максимално срока на процедурите за установяване на нарушение;
- сезира Съда на ЕС за важните случаи на неизпълнение и неправилно прилагане на правилата.

### VIII

Освен това:

- Комисията следва да изготви указания за транспониране и да ги публикува възможно най-скоро след тяхното приемане;
- Комисията следва да се стреми да разрешава проблема с данните, необходими за оценка на въздействието на новото законодателство, на един ранен етап на законодателната процедура;
- Държавите членки следва да спазват Хартата на единичните звена за контакт, например като предоставят информация на няколко езика и като позволяват изпълнение на всички административни стъпки, необходими за трансгранично предоставяне на услуги;
- законодателният орган следва да въведе период на изчакване във връзка с уведомяването за проекто-изискванията и да следи те да се публикуват на уебсайт, достъпен за широката общественост, за да се позволи по-добър достъп и навременна проверка;
- обхватът на преразглеждането на Регламента за сътрудничество в областта на защита на потребителите следва да се разшири, така че да се включи и член 20 от Директива за услугите.

## 01

Директивата за услугите (наричана по-нататък „Директивата“) е приета през 2006 г. с цел да намали правните и административните пречки както пред доставчиците, така и пред ползвателите на услуги. Държавите членки следва да постигнат това чрез транспониране на Директивата, повишаване на прозрачността и опростяване на процедурите, които да позволяват на бизнеса и потребителите да предоставят или да ползват услуги на единния пазар. Директивата засяга услуги, които допринасят за 46 %<sup>1</sup> от БВП на ЕС. Всички държави членки на ЕС е следвало да започнат прилагане на Директивата до края на 2009 г.

## 02

Историята на Директивата започва през 1997 г., когато Комисията представя план за действие за единен пазар<sup>2</sup> и призовава за премахването на секторните препятствия пред интеграцията на пазара. По-късни документи се фокусират конкретно върху услугите, като посочват, че редица бариери на вътрешния пазар на услуги са причина за значително забавяне на икономиката на ЕС и потенциала ѝ за растеж, конкурентоспособност и създаване на работни места<sup>3</sup>. Това води до изготвянето през 2004 г. на предложение за Директива за услугите (наричана още директива „Болкешайн“), която налага принципа на държавата на произход при свободното движение на стоки. Това означава, че доставчиците на услуги следва да спазват нормативните разпоредби само на държавата членка, където е създадено тяхното дружество, независимо от мястото на предоставяне на услугата. Принципът на държавата на произход обаче е изоставен по искане на Европейския парламент<sup>4</sup>. Директивата за услугите<sup>5</sup>, приета през 2006 г., въвежда вместо това задължение за всяка държава членка да „гарантира свободен достъп до и свободно упражняване на дейността по предоставяне на услугата в рамките на цялата си територия“ и задължение за държавите членки да „не поставят достъпа до или упражняването на дейност по предоставянето на услуга на тяхна територия, в зависимост от изпълнението на всякакви изисквания, които не са съобразени със следните принципи: недискриминация [...], необходимост [...] и пропорционалност [...]“<sup>6</sup>.

## 03

Обхватът на Директивата изключва няколко вида икономически дейности — нестопански услуги от общ интерес, финансови услуги, електронни съобщения, агенции за временна заетост, здравеопазване, аудио-визуални услуги, хазартни игри, дейности, свързани с упражняването на публична власт, социални услуги, частни охранителни услуги, услуги на нотариуси и съдебни изпълнители и услуги, свързани с данъчно облагане. Директивата не засяга и законодателството на държавите членки, свързано със социалната сигурност.

- 1 SWD(2014) 131 окончателен от 31 март 2014 г. „Работен план за докладване във връзка с националните реформи на пазарите на услуги“.
- 2 CSE(97)1 окончателен от 4 юни 1997 г. Съобщение на Комисията до Европейския съвет „План за действие за единния пазар“.
- 3 COM(2002) 441 окончателен от 30 юли 2002 г. „Доклад от Комисията до Съвета и Европейския парламент относно състоянието на вътрешния пазар на услуги“.
- 4 COM(2013) 547 окончателен от 24 юли 2013 г. „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно платежните услуги във вътрешния пазар, за изменение на директиви 2002/65/ЕО, 2013/36/ЕС и 2009/110/ЕО и за отмяна на Директива 2007/64/ЕО“.
- 5 Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 г. относно услугите на вътрешния пазар (ОВ L 376, 27.12.2006 г., стр. 36).
- 6 Член 16, параграф 1 от Директивата за услугите. Пропорционалност: изискванията трябва да са подходящи за постигане на преследваната цел и не трябва да надхвърлят необходимото за нейното постигане.

## 04

Докато единният пазар на стоки е добре развит от гледна точка на вътрешната за ЕС търговия, широко признато е, че пазарът на услуги все още не е достигнал пълния си потенциал. Нуждата от растеж е подчертана от Европейския парламент в доклада Corazza Bildt<sup>7</sup> относно вътрешния пазар на услуги и, в по-скоро време, в доклада Cofferati<sup>8</sup>. Въздействието от успешното изпълнение на Директивата може да бъде много силно, предвид значението на услугите за европейската икономика.

## 05

Срокът за транспониране е определен за 2009 г., но в съобщение на Комисията от 22 октомври 2013 г. се посочва, че „Европа все още изостава от своите амбиции за единния пазар, по-специално в ключови области като цифровата икономика, енергетиката и услугите“. През януари 2014 г. Съветът подчертава нуждата от координация между Комисията и държавите членки, за да се подобри изпълнението, прилагането и спазването на правилата за единния пазар<sup>9</sup>.

## Цели на Директивата за услугите

## 06

Пълното изпълнение на Директивата следва да премахне бюрократичните пречки и значително да улесни създаването на дружества за предоставяне на услуги на национално и международно ниво. По този начин следва да се улесни трансграничното предоставяне на услуги. За да се подпомогне постигането на тази цел, от държавите членки се изисква да създадат единични звена за контакт (ЕЗК), които следва да помагат на бизнеса като оповестяват изчерпателна информация относно процедурите, необходими за извършването и предоставянето на услуги, и като позволяват да се изпълнят необходимите формалности онлайн. Директивата също така укрепва правата на лицата, които ползват услуги, особено на потребителите, като забранява дискриминацията въз основа на гражданство или местоживееене.

## 07

Някои от пречките, които Директивата се стреми да премахне, са<sup>10</sup>:

- а) дискриминационни изисквания пряко или непряко основани на националност или в случаите на компании, на местоположението на адреса на управление;
- б) забрана за установяване на доставчика на услуги в повече от една държава членка или за вписване в регистри или постъпване в професионални организации или сдружения на повече от една държава членка;

- 7 Доклад Corazza Bildt относно вътрешния пазар на услуги: актуално състояние и следващи стъпки (2012/2144(INI)) (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7—2013—0273+0+DOC+XML+V0//EN>).
- 8 Доклад Cofferati относно управлението на единния пазар в рамките на европейския семестър 2014 (2013/2194(INI)) (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7—2014—0066+0+DOC+XML+V0//EN>).
- 9 Бележка към годишния работен план за 2014 г. на Комисията за докладване във връзка с националните реформи на пазарите на услуги, 5431/14, COMPET 29, MI 51, Съвет на ЕС, Брюксел, 22 януари 2014 г.
- 10 Както е описано в член 14 от Директивата.

## Въведение

- в) задължение за доставчика да определи основното си място на установяване на територията на ползвателите;
- г) условия за реципрочност с държавата членка, в която доставчикът вече е установен;
- д) поставяне на издаването на разрешително в зависимост от преминаване на тест за доказване на икономическа нужда или пазарна необходимост, или от задължителна оценка на потенциалния или текущия икономически ефект от дейността, или от оценка на това доколко дейността е подходяща с оглед целите на икономическото планиране, поставени от компетентния орган;
- е) включването на конкурентни оператори, включително в рамките на консултативни органи, при предоставянето на разрешение или взимането на други решения от компетентните органи;
- ж) финансови гаранции, в т.ч. задължението за сключването на застраховка от доставчик или институция, установена на територията на ползвателите;
- з) задължение за предварителна регистрация за определен период в регистрите на държавата членка или за предходно осъществяване на дейност за определен период на тяхна територия.

## Роля и отговорности

### 08

Директивата определя ролите и отговорностите на Комисията и държавите членки.

### 09

Държавите членки следва да транспонират директивата в своето законодателство и да изпълнят редица задачи по отношение на проследяването на това транспониране чрез взаимни оценки (вж. точки 21—29), както и да улесняват помощта за бизнеса чрез създаване на единични звена за контакт (ЕЗК). За първи път държавите членки са правно задължени да въведат такива услуги за електронно управление и да ги предоставят на трансгранични потребители.

### 10

SOLVIT е механизъм за разрешаване на спорове, създаден в помощ на гражданите и предприятията в ЕС, на които е отказана възможността да упражняват правата си на европейския вътрешен пазар поради погрешно прилагане на законодателството за вътрешния пазар от страна на администрацията на друга държава членка. Системата работи чрез мрежа от центрове SOLVIT в държавната администрация на всяка държава членка. SOLVIT е практична алтернатива на официалните механизми за разрешаване на проблеми, като например националните съдебни производства или подаването на жалби до Европейската комисия.

### 11

ГД „Вътрешен пазар, промишленост, предприемачество и МСП“ (предишна ГД „Вътрешен пазар и услуги“) координира политиката на Комисията по отношение на единния европейски пазар и се стреми да премахва необоснованите пречки пред търговията, особено в областта на услугите и финансовите пазари. Тя следва да извършва мониторинг на практическото прилагане на законодателството на ЕС, да подпомага държавите членки и да стартира процедури за установяване на нарушение, когато е необходимо.

# Обхват и подход на одита

12

## 12

Основният въпрос, който Сметната палата разгледа, беше въпроса дали Комисията е осигурила ефективно изпълнение на Директивата. Този въпрос беше разделен на два подвъпроса:

- а) Извършила ли е Комисията подходящ мониторинг и оценка на изпълнението на Директивата?
- б) Улеснила ли е Комисията в достатъчна степен изпълнението на Директивата и успяла ли е да осигури нейното приложение?

## 13

Бяха проведени интервюта и документи проверки в Комисията. Освен това, одитът включи посещения за установяване на фактите на редица ресорни министерства, бизнес организации, търговски камари и организации на потребителите в седем държави членки, с цел събиране на информация за съществуващите пречки пред търговията и ефективността на съществуващите механизми за тяхното премахване. Сметната палата избра държави членки, в които се наблюдава значителна трансгранична търговия — Германия, Обединеното кралство, Австрия, Словакия, Франция, Нидерландия и Португалия. Бяха извършени консултации и с няколко европейски организации.

## 14

След приключването на процеса на транспониране през 2009 г. Комисията е положила усилия да определи областите, в които директивата не е била приложена, като същевременно е създавала няколко механизма за облекчаване на оставащите пречки. Въпреки това продължават да съществуват бариери, някои от които се дължат на неясните формулировки в Директивата. Комисията проявява нежелание да предприема мерки за установяване на нарушение, което се дължи отчасти на липсата на солидност на правната база и отчасти на дългия период от време, необходим при тази правна процедура, за да се наложи спазването на правилата (няколко години, дори когато етапите на процедурата се развиват навреме).

## 15

Все още не е възможно да се оцени до каква степен очакваните икономически ползи от Директивата са били реализирани. Комисията е публикувала разчети за потенциалното увеличаване на БВП вследствие на прилагането на Директивата, но те се основават на приблизително изчислени данни. Преди 2014 г. Комисията не е полагала систематични усилия за събиране на данни за трансграничната търговия при услугите, които попадат в обхвата на Директивата. Освен това през 2015 г. тези данни все още не са налични, което прави невъзможно извършването на оценка на растежа в областта на трансграничните услуги или увеличението на БВП, свързано с прилагането на Директивата.

## Транспониране и мониторинг на изпълнението

### Комисията е подпомогнала транспонирането и е извършвала мониторинг

## 16

Директивата влиза в сила на 28 декември 2006 г. и определя 28 декември 2009 г. като краен срок за транспониране. Транспонирането е трудоемко за държавите членки, тъй като се обхваща законодателство, засягащо голям брой икономически дейности. Ето защо Директивата предвижда срок от три години, вместо обичайните две.

## 17

Комисията публикува „Ръководство за прилагане на Директивата за услугите“, което има за цел да предостави на държавите членки техническа помощ, като описва добрите подходи за изпълнение. Ръководството обаче е предоставено на всички езици почти една година след одобряването на Директивата<sup>11</sup>. Представители на посетените държави членки посочиха, че ръководството е полезно помагало, но въздействието му би било по-голямо, ако е било предоставено скоро след влизането в сила на Директивата. В допълнение към ръководството, Комисията предоставя консултации на държавите членки при посещенията за мониторинг и като отговаря на техните запитвания.

11 Версиите на всички езици са публикувани в интернет през ноември 2007 г., като само версията на английски език е била налична на 30 юли 2007 г.

## Констатации и оценки

### 18

Чрез работа в рамките на двустранните отношения и чрез предоставената на държавите членки подкрепа Комисията е изпълнила необходимите стъпки за мониторинг на напредъка при транспонирането и е докладвала за това на Съвета по конкурентоспособност. През юни 2012 г. тя е издала по-изчерпателен доклад под формата на „законодателен пакет за услугите“<sup>12</sup>.

### Двадесет държави членки са закъснели с транспонирането

### 19

Срокът за транспониране на Директивата е спазен само от осем държави членки<sup>13</sup>. Официални уведомителни писма, с които се отбелязва началото на процедура за установяване на нарушения, са изпратени на държавите членки, които не са декларирали транспониране. На 27 октомври 2011 г. трите случая<sup>14</sup>, които не са били разрешени междуременно, са изпратени до Съда на ЕС. Тези случаи обаче са разрешени, преди да бъдат разгледани от Съда. Последната държава членка, която завършва транспонирането на Директивата, е Гърция на 31 май 2012 г.

### 20

Комисията е предвидила единичните звена за контакт (вж. точки 44—55) да играят значителна роля при изпълнението на Директивата. Ето защо тя им обръща специално внимание при докладването относно напредъка на държавите членки при изпълнението, като се основава на собствения си анализ и на проучвания, извършени от стопански организации. Към крайния срок през 2009 г. 21 от 27 държави членки са създали ЕЗК „от първо поколение“<sup>15</sup>, въпреки че степента, в която административните процедури могат да се извършват онлайн, е различна.

### Взаимните оценки са иновативна практика, която се управлява добре от Комисията и впоследствие е използвана и при други директиви

### 21

Практиката на взаимна оценка, предвидена в Директивата, изисква всяка държава членка да оценява обосновката за националните изисквания, свързани с доставчиците на услуги, и след това да споделя констатациите си с другите държави членки. Целта е да се подобри разбирането на причините за поставяне на изискванията и да се насърчат държавите членки да сравняват своите регулаторни подходи и да споделят добрите практики, като премахват изискванията, за които се приеме, че не са обосновани.

- 12 COM (2012) 261 окончателен от 8 юни 2012 г. „Партньорство за нов растеж в сектора на услугите 2012—2015 г.“ и подкрепящи документи.
- 13 Чешка република, Естония, Хърватия, Литва, Унгария, Малта, Нидерландия, Швеция.
- 14 Германия (приключен на 26.1.2012 г.), Австрия (приключен на 26.4.2012 г.), Гърция (приключен на 31.5.2012 г.).
- 15 ЕЗК от първо поколение отговарят на ограничените изисквания, определени в Директивата. Съгласно Хартата на ЕЗК, ЕЗК от второ поколение следва не само да изпълняват задълженията по директивата за услугите, но и да ги надхвърлят, както по отношение на обхвата, така и на функционалността.



## 22

Директивата определя процедурите и изискванията, свързани с взаимните оценки на регулаторната рамка, приложима за дейностите по предоставяне на услуги в държавите членки. До 28 декември 2009 г. държавите членки е следвало да представят на Комисията доклад, в който се съдържа информация за i) разрешителните режими, ii) конкретните национални изисквания, които държавите членки възнамеряват да запазят, и iii) мултидисциплинарните дейности. Държавите членки следва да покажат съвместимостта на разрешителните режими или изискванията, които продължават да се прилагат, с условията по Директивата, както и да обосноват как тези изисквания отговарят на условията за недискриминация, необходимост и пропорционалност и да посочат по отношение на кои доставчици те ще бъдат прилагани.

## 23

Комисията е споделила тези пояснения на изискванията с другите държави членки, като е определила шестмесечен срок за отговор. След това, на 28 декември 2010 г., Комисията е изготвила доклад относно процедурата за взаимна оценка, като е координирала отговорите на държавите членки и ги е допълнила, където е уместно, с предложения за допълнителни инициативи. От Комисията се изисква да проследява този въпрос ежегодно. Първоначално това проследяване е извършено под формата на „законодателен пакет за услугите“, публикуван през юни 2012 г., а след това — чрез инициативи като партньорска проверка по отношение на правната форма, изискванията за капиталовото участие и тарифите или оценка на националното законодателство, свързано с достъпа до професии и достъпа до семинари за заинтересованите страни в областта на застраховането.

## 24

Успехът на процедурата за взаимна оценка при прегледа на законодателството на множество държави членки е толкова голям, че тази практика по-късно е пренесена и в други области, като например изменената Директива относно признаването на професионалните квалификации.

## 25

Методологията на взаимните проверки се състои от следните етапи<sup>16</sup>: самооценка на отделните държави членки, обсъждане в групи от пет държави членки и пленарни заседания с всички държави членки. Комисията е отбелязала постигнатите подобрения, като например замяната на разрешителни режими, обхващащи няколко области, с методи с по-малка административна тежест като подаването на декларации, и премахването на схемите, специфични за даден сектор, минималните капиталови изисквания, забраната за повече от едно място на стопанска дейност, задължителните тарифи и териториалните ограничения<sup>17</sup>.

16 COM(2011) 20 окончателен от 27 януари 2011 г. „За по-добре функциониращ единен пазар на услугите — използване на резултатите от процеса на взаимна оценка на директивата за услугите“, стр. 6.

17 SEC(2011) 102 окончателен от 27 януари 2011 г. „Работен документ на службите на Комисията относно процеса на взаимна оценка на Директивата за услугите“, придружаващ документ към COM(2011) 20 окончателен, стр. 10.

### 26

Предприети са важни стъпки към премахването на бариерите. Отговорните служители в посетените държави членки считат, че процедурата на взаимна оценка е един от най-важните елементи при изпълнението на Директивата поради факта, че държавите членки е трябвало да си сътрудничат интензивно при прегледа на много големи обеми национални и регионални законодателни документи, за да оценят тяхното съответствие с изискванията на Директивата и съществуващата съдебна практика на Съда на Европейския съюз.

### 27

Посетените държави членки признават, че Комисията е положила много усилия на практическо ниво да подпомогне изпълнението на Директивата, като е организираща дискуссионни групи за процедурата за взаимна оценка, както и като е предоставила насоки по време на редовните тематични заседания на експертни групи.

### Все още не е постигнато успешно изпълнение

### 28

Докладите от процедурата за взаимна оценка показват, че бариерите са премахнати само частично. Съгласно изчисленията на Комисията, от всички бариери, които Директивата се стреми да премахне, за изследваните професионални групи са премахнати изцяло 10 %, частично премахнати са 60 %, а 30 % продължават да съществуват<sup>18</sup>. Това показва, че все още предстои много работа за постигане на пълно изпълнение.

### 29

Взаимните оценки предполагат сътрудничество за прегледа на голям обем национални и регионални законодателни документи, но служителите в няколко държави членки отправят критики към ефективността на тази процедура. Те считат, че Комисията не е направила достатъчно, за да премахне потенциално неоснователните пречки, открити при процедурата на взаимна оценка. Освен това група от шест държави членки смята, че Комисията не е проявила достатъчно стриктно отношение към използването на принципа на „пропорционалност“ като обосновка. Те настояват за публикуването на конкретни насоки с примери за това какво се счита за пропорционално. Това ще спомогне за постигането на общо разбиране на концепцията за пропорционалност и ще предостави на Комисията инструмент за измерване при оценката на съществуващите и новите изисквания.

18 J. Monteagudo, Al. Rutkowski, D. Lorenzani, "The economic impact of the Services Directive: A first assessment following implementation", *Economic Papers* № 456, юни 2012 г., Европейска комисия, Брюксел, 2012 г., стр. 30.

### Извършени са проверки как функционира законодателството на ЕС в практически бизнес сценарии

#### 30

През 2011 и 2012 г. Комисията е предприела „проверки на ефикасността“, за да оцени „начина на прилагане на различните законодателни текстове на ЕС и практическото им действие“<sup>19</sup> от перспективата на различните ползватели на единния пазар. Това е наложило да се вземат предвид и други инструменти на ЕС освен Директивата. Комисията е взела решение да извърши проверките въз основа на конкретни случаи в избрани бизнес-сектори и за избрани дейности.

#### 31

Държавите членки са приканени да предоставят информация как тяхното национално законодателство ще бъде приложено на практика по отношение на потенциалните доставчици на услуги, които искат или да създадат дружество, или да предоставят трансгранични услуги на тяхната територия.

#### 32

В един работен документ на службите на Комисията<sup>20</sup> са обобщени резултатите от проверките на ефикасността за три сектора, които се считат за важни за трансграничната търговия в ЕС — строителство (с принос от 6,3 % за БВП), бизнес услуги (11,7 %) и туризъм (4,4 %).

### Резултатите от проверките на ефикасността са довели до изготвянето на още законодателни предложения от страна на Комисията

#### 33

Проверките показват, че съществува много тясна връзка между тази Директива и Директивата относно признаването на професионалните квалификации. Често е необходимо признаване на професионалните квалификации, преди дадено лице да може да предоставя услуги или да създаде трансгранично дружество. Резултатите от проверките на ефикасността стават причина Комисията да предложи изменения на Директивата относно признаването на професионалните квалификации и на сътрудничеството посредством ИСВП<sup>21</sup>.

19 COM(2011) 20 окончателен, стр. 9.

20 SWD(2012) 147 окончателен от 8 юни 2012 г. „Работен документ на службите на Комисията относно резултатите от проверките на ефикасността на вътрешния пазар на услуги (строителство, бизнес услуги, туризъм)“.

21 Директива 2013/55/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 20 ноември 2013 г. за изменение на Директива 2005/36/ЕО относно признаването на професионалните квалификации и на Регламент (ЕС) № 1024/2012 относно административно сътрудничество посредством Информационната система за вътрешния пазар („Регламент за ИСВП“) (ОВ L 354, 28.12.2013 г., стр. 132).

## 34

Проверките на ефикасността разкриват бариери в националното законодателство, което налага изисквания за специални акционерни структури и застраховка. Често се налага дружествата да адаптират своята правна форма или акционерна структура, за да могат да извършват дейност в друга държава членка, като установят вторично представителство, което може да доведе до допълнителни разходи. Друга често срещана трудност е свързана с обхвата на застрахователното покритие. В много държави членки застрахователното покритие в държавата членка по установяване не се признава в държавата членка, в която дружеството планира да предоставя услуги, което отново води до допълнителни разходи за доставчика на услуги. По тези два въпроса са публикувани работни документи на службите на Комисията през октомври 2013 г.<sup>22</sup> и март 2014 г.<sup>23</sup>

**Комисията е можела да използва по-добре резултатите, за да постигне систематично прилагане на Директивата за услугите**

## 35

Проверките на ефикасността разкриват, че в държавите членки продължават да съществуват сериозни препятствия и пречки, някои от които са общи и за трите сектора (междусекторни бариери), а някои са специфични за отделните области.

## 36

Въпреки че това не е основната цел на проверките на ефикасността, заключенията от тяхното провеждане потвърждават заключенията от взаимната оценка — че значителен брой от препятствията продължават да съществуват. Комисията би могла да използва резултатите за допълнително систематично налагане на изпълнението на Директивата, като се предприемат действия по най-значимите икономически проблеми.

**Липса на оценка на икономическото въздействие**

## 37

Комисията е извършила само прогнозна оценка на икономическите ползи от Директивата по време на нейното въвеждане и не е разполагала с достатъчно подробни икономически данни, за да разгледа само дейностите, засегнати от Директивата.

- 22 SWD(2013) 402 окончателен от 2 октомври 2013 г. „Работен документ на службите на Комисията относно резултатите от партньорската проверка по отношение на изискванията за правна форма, акционерно участие и тарифи съгласно Директивата за услугите“.
- 23 SWD(2014) 130 окончателен от 31 март 2014 г. „Работен документ на службите на Комисията — Достъп до осигуряване във връзка с услуги, предоставени в друга държава членка“.

## 38

През 2012 г. е изчислила, че при по-добро изпълнение на Директивата БВП може да бъде увеличен с още 1,6 % в допълнение към увеличението от 0,8 %, за което се твърди, че вече е постигнато<sup>24</sup>. Това проучване използва иконометричен модел и данни за пречките, съществуващи преди крайният срок за изпълнение през 2009 г., които са събрани при процедурата на взаимна оценка, в съчетание с икономически данни относно засегнатите сектори, за да прогнозира въздействието от премахването на съществуващите бариери. Ето защо то не представлява последваща оценка за остойностяване на ефекта от изпълнението на Директивата.

## 39

Тъй като подробни разбивки на данните от съществуващите източници (национални сметки или платежен баланс) не са налични, Комисията трябва да изготвя прогнози относно размера на икономическите сектори, които ще бъдат засегнати от Директивата.

## 40

Едва през 2014 г. Комисията е изразила ангажимент пред Европейския съвет<sup>25</sup>, че ще засили своите инструменти за мониторинг чрез по-задълбочено качествено и количествено докладване относно секторните и националните реформи в областта на услугите. По-конкретно, Комисията се съгласява да събира данни за услугите за 2012, 2013 и 2014 г., като прави разграничение между данните, свързани с обхванатите от Директивата сектори, и данните за секторите извън нейния обхват. Тъй като данните няма да обхващат периода преди въвеждането на Директивата, те не могат да позволят оценка на цялостния ѝ ефект.

## 41

През май 2014 г. Комисията представя пред работната група по националните сметки документ, в който се представя икономическия анализ във връзка с Директивата и се описва нуждата от информация предвид поетия от Комисията ангажимент за извършване на анализ в бъдеще. По-специално в документа се подчертава нуждата от данни, които да правят разграничение между икономическата дейност, влизаща в обхвата на Директивата, и дейността, която остава извън обхвата ѝ. Комисията отбелязва, че наличните понастоящем данни сериозно ограничават обхвата на задълбочения анализ и докладването относно напредъка, и търси решение на проблема с остарялата или липсваща информация<sup>26</sup>, понякога за периоди от до 10 години.

## 42

Членовете на работната група по националните сметки приемат да отговарят на запитванията на Комисията с цел да се направи опит за разрешаване на конкретни проблеми, ако е възможно предоставянето на данни, които може да не са публично достъпни. Въпреки това не е изразен ангажимент за предоставяне на необходимата информация за адекватна оценка на Директивата.

24 J. Monteagudo, Al. Rutkowski, D. Lorenzani, "The economic impact of the Services Directive: A first assessment following implementation", *Economic Papers* No 456, юни 2012 г., Европейска комисия, Брюксел, 2012 г.

25 „Услугите: оползотворяване на потенциала за растеж и работни места“, принос на Комисията към заседанието на Европейския съвет на 20—21 март 2014 г.

26 По отношение на разбивката от 64 елемента в националните сметки по класификацията NACE rev. 2. Съгласно финализираната наскоро Програма за предаване на данни по ESA 2010, тази разбивка вече ще бъде представяна от държавите членки. Регламент (ЕС) № 549/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 21 май 2013 година относно Европейската система от национални и регионални сметки в Европейския съюз (ОВ L 174, 26.6.2013 г., стр. 1).

### Изпълнение

**Инструментите и подкрепата, предоставени от Комисията за изпълнението на Директивата за услугите, не се използват пълноценно и поради това са само частично ефективни**

#### 43

Много инструменти, информационни услуги и механизми за сътрудничество са предвидени в Директивата или са създадени от Комисията, за да улеснят нейното изпълнение. От механизмите, пряко произтичащи от Директивата, ЕЗК са най-значими. Другите механизми, в т.ч. Информационната система на вътрешния пазар и мрежата на европейските потребителски центрове, също са разработени с целта да подобрят търговските услуги в ЕС. Ефективността на тези инструменти за Директивата обаче не е толкова висока, колкото се очаква.

#### 44

Директивата задължава държавите членки да гарантират, че ЕЗК позволяват на доставчиците на услуги да изпълнят всички процедури и формалности, необходими за получаването на разрешителни от компетентните органи, по електронен път и на едно гише. Те следва също така да предоставят информация на потенциалните доставчици и ползватели на услуги. Държавите членки следва да гарантират, че информацията и услугите са достъпни „от разстояние и по електронен път“<sup>27</sup>, като се насърчава предоставянето на информация на други езици на ЕС.

#### 45

Създаването на ЕЗК се оказва трудна задача и държавите членки имат значителна свобода при избора на подход, което води до различни начини на включване на ЕЗК в административните им структури.

**Закъснения при създаването на единични звена за контакт и различно качество в отделните държави членки**

#### 46

Към момента на изтичане на срока за транспониране на Директивата (28 декември 2009 г.) много държави членки не са разполагали с напълно работещи ЕЗК. За да подпомогне държавите членки, Комисията е създавала две експертни групи в допълнение към общата експертна група, натоварена с изпълнението на Директивата за услугите. Експертната група EUGO е свързана с ЕЗК като цяло и носи името на мрежата от ЕЗК, която се използва и за налагането на обща марка в цяла Европа (вж. **фигура 1**). Експертната група по електронни процедури се фокусира върху по-техническите въпроси, свързани със създаването на възможности за доставчиците на услуги да извършват административните процедури онлайн.

Фигура 1

Лого, използвано в целия ЕС за обозначаване на уебсайтовете на ЕЗК



#### 47

ЕЗК са включени в информационното табло за единния пазар на Комисията и са обект на многобройни изследвания от страна на Комисията и няколко външни организации<sup>28</sup>. Тези анализи показват, че амбицията за постигане на резултати е различна в администрациите на държавите членки, като това води до различно качество на ЕЗК. Съществуват слабости, свързани с наличните езици, на които могат да бъдат изпълнени административните задължения, удобството при ползване, приемането на електронен подпис и степента, в която ЕЗК реално функционират като портали за електронно управление. Популяризирането и „откриваемостта“ на ЕЗК варират, като не всички ЕЗК се идентифицират с логото EUGO, създадено от Комисията.

#### 48

След публикуването на съобщение в „законодателния пакет за услугите“ от 2012 г.<sup>29</sup> и за да подобри реакциите на ЕЗК към нуждите на бизнеса, Комисията е разработила Харта за електронните единични звена за контакт по Директивата за услугите (Харта за ЕКЗ), която да служи като указания за държавите с амбиция техните ЕЗК да надхвърлят поставените им правни изисквания. Хартата за ЕЗК има за цел да се превърне в основа за разработване на ЕЗК от второ поколение.

28 - Изследване на изпълнението на Директивата за услугите — гледна точка на камарите по отношение на единичните звена за контакт, Асоциация на европейските търговско-промишлени камари (Eurochambres), изследване на политиката, 7 издание, януари 2011 г.  
 - Улесняват ли реално ЕЗК дейността на европейските компании? - Доклад за изпълнението на Директивата за услугите, BusinessEurope, ноември 2011 г.  
 - Функциониране и полезност на единичните звена за контакт съгласно Директивата за услугите — актуално състояние и следващи стъпки, окончателен доклад на Deloitte и tech4i2 за Европейската комисия, ГД „Вътрешен пазар и услуги“, DG MARKT/2010/22/E (SMART 2007/035, LOT 4), 21.1.2012 г.  
 - J. Montesgudo, A Rutkowski, D Lorenzani, „Part 2: Assessing the economic impact of setting up Points of Single Contact: an approximation based on the Doing Business“ в „The economic impact of the Services Directive: a first assessment following implementation“ *Economic Papers* № 456, юни 2012 г.

29 COM(2012) 261 окончателен, стр. 12.

### 49

Хартата за ЕЗК предоставя насоки за държавите членки, които имат желание-то и амбицията да развият своите ЕЗК, и им дава възможност да се развиват в една и съща посока. Хартата служи като рамка за дискусията относно най-добрите възможности за прилагане и обмен на добри практики.

### 50

Изготвянето на хартата от Комисията е положителна стъпка за преодоляване на ограничения набор от правни изисквания, които са в сила за ЕЗК, насочени към дружества и отделни лица, очакващи значително повече.

### 51

Използването на хартата за ЕЗК за тестване на ЕЗК създава ясна представа за държавите членки по какви критерии ще бъдат оценявани техните ЕЗК. От една страна, включването на доброволни критерии помага на амбициозните държави членки да получат независима оценка за своя напредък. От друга страна, държавите членки, които не си поставят толкова амбициозни цели за своите ЕЗК, могат да бъдат насърчени да развият ЕЗК в съответствие с хартата.

### 52

Едно изследване, извършено по поръчка на Комисията<sup>30</sup> и публикувано през 2015 г., заключава, че резултатите на ЕЗК са „посредствени, със значителен потенциал за подобрене“ и предоставя подробен списък с конкретни препоръки.

### **Единичните звена за контакт е трудно да бъдат открити, информираността на търговските дружества е ниска**

### 53

За да могат ЕЗК да допринесат за увеличаването на трансграничната търговия и предоставяне на услуги, търговските дружества трябва да са осведомени за предлаганите информация и услуги. Добрият достъп онлайн би позволил на дружествата, които търсят информация или помощ, да бъдат насочени към ЕЗК.

30 „Работата на единичните звена за контакт — оценка спрямо хартата на ЕЗК“, изследване, изготвено за ГД „Вътрешен пазар, промишленост, предприемачество и МСП“ на Европейската комисия, 2015 г.



## 54

Много организации, интервюирани от ЕСП, обаче, докладват, че осведомеността относно ЕЗК сред търговските дружества остава слаба. Както органите на държавите членки, така и бизнес групите посочват, че Комисията следва да направи повече за популяризиране на ЕЗК.

## 55

Комисията е обявила, че причината за ограничената информационна кампания за ЕЗК е в липсата на ресурси<sup>31</sup>. Комисията посочва, че в интернет дейността за целенасочено популяризиране биха имали най-добър ефект, но по-активната роля на бизнес организациите за популяризиране на ЕЗК сред техните членове също ще доведе до повишаване на осведомеността.

### Слабо административно сътрудничество по въпросите, свързани с Директивата за услугите

## 56

Свободата за извършване на трансгранични доставки означава, че отговорните органи са изправени пред допълнителното предизвикателство да извършват необходимите проверки на доставчиците от други държави членки. Директивата предвижда механизми за това — административно сътрудничество, което се поддържа по електронен път посредством ИСВП (вж. **каре 1**). То приема формата на взаимна помощ, при която една държава членка може да поиска от друга държава членка информация, например относно разрешителните и съответствието с търговските стандарти, или извършването на проверки, инспекции и разследвания.

31 Например в SWD(2012) 148 окончателен от 8 юни 2012 г. „Работен документ на службите на Комисията: Подробна информация за изпълнението на Директива 2006/123/ЕО относно услугите на вътрешния пазар“, стр. 20.

### Информационна система за вътрешния пазар (ИСВП)

Директивата изисква Комисията да създаде електронна система за обмен на информация относно административното сътрудничество между държавите членки, като вземе предвид съществуващите информационни системи. Решение 2009/739/ЕО на Комисията<sup>32</sup> определя, че за тази цел ще бъде използвана Информационната система за вътрешния пазар (ИСВП). ИСВП е стартирана през февруари 2008 г. с цел да подпомага изпълнението на Директива 2005/36/ЕО относно признаването на професионалните квалификации<sup>33</sup>. От декември 2009 г. ИСВП се използва като инструмент за обмен на информация в областта на услугите. От тогава насам броят на областите, в които се използва ИСВП, се е увеличил на осем — професионални квалификации, услуги, командировани работници, трансграничен автомобилен транспорт на евро в брой, SOLVIT, правата на пациентите при трансгранично здравно обслужване, електронна търговия (пилотен проект), свидетелства за управление на локомотив (пилотен проект).

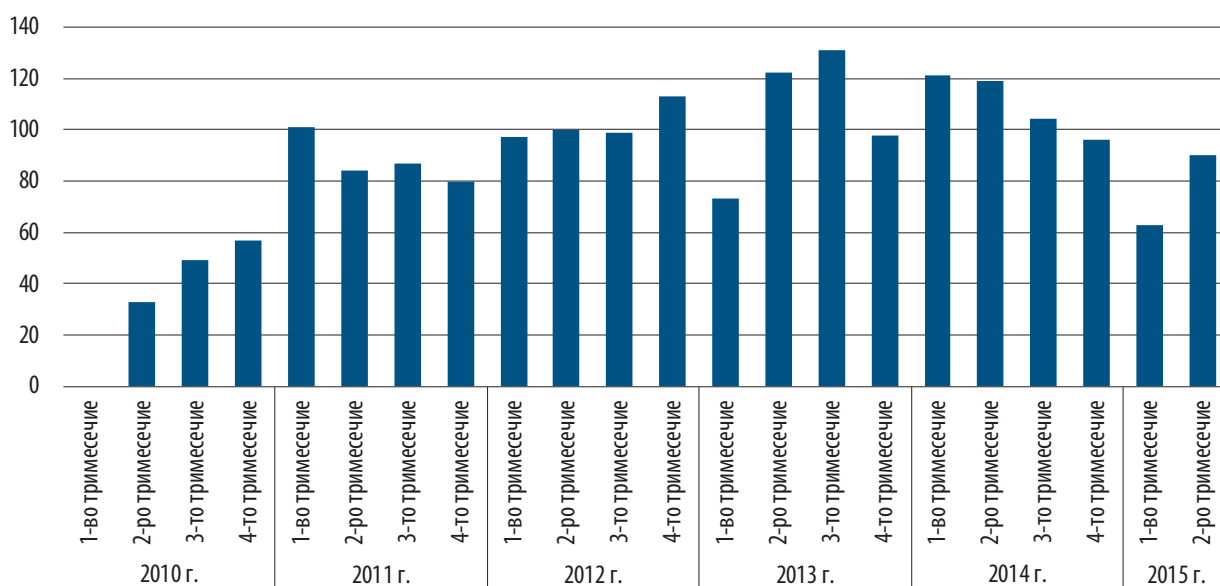
32 ОВ L 263, 7.10.2009 г., стр. 32.

33 Директива 2005/36/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 септември 2005 г. относно признаването на професионалните квалификации (ОВ L 255, 30.9.2005 г., стр. 22).

57

Броят на заявките, свързани с Директивата (вж. **фигура 2**), зависи от фактори като броя на доставчиците на услуги, чиято дейност пресича граници, съответното законодателство в приемната държава, информираността и свързаността на отговорните органи с ИСВП и нуждата от установяване на контакт с компетентните органи в друга държава членка. Поради това е трудно да се интерпретира броят на заявките, отправени чрез ИСВП, но Комисията признава, че системата се използва слабо по отношение на тази Директива в сравнение с Директивата относно признаването на професионалните квалификации. За да насърчи използването на ИСВП за въпроси, свързани с Директивата за услугите, Комисията организира конференции и курсове за обучение.

**Фигура 2** Общ брой на заявките, свързани с Директивата за услугите, по тримесечие



Източници: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/performance\\_by\\_governance\\_tool/internal\\_market\\_information\\_system/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/internal_market_information_system/index_en.htm)  
[http://ec.europa.eu/internal\\_market/imi-net/statistics/index\\_bg.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/statistics/index_bg.htm)

58

ИСВП се използва също така като инструмент за комуникация по механизма за предупреждение на директивата, чрез който отговорните органи в други държави членки следва да бъдат предупреждавани за конкретни доставчици на услуги в областта на здравеопазването, безопасността или опазването на околната среда. Посетените държави членки обаче рядко са използвали този механизъм за предупреждение и определят тази функция на ИСВП като излишна. Изпратени са общо само три предупреждения, едно от които е било погрешно и е оттеглено.

## 59

Чрез ИСВП Директивата за услугите предвижда уведомяване за новите изисквания по отношение на предоставянето на услуги през граница и свободата на установяване. През септември 2013 г. стартира модул за уведомителни съобщения в ИСВП, който следва да замести уведомяването по електронна поща. Съобщенията, изпратени чрез ИСВП, се получават от Комисията и от националните координатори по ИСВП в държавите членки, като се предвижда да бъдат подложени на партньорска проверка от другите държави членки.

## 60

Администрациите на посетените държави членки не считат процедурата на уведомяване за полезна. Отправени са критики, свързани с работната тежест за органите на държавите членки и липсата на яснота в получените уведомления.

## 61

Общо 310 уведомления<sup>34</sup> са били изпратени чрез ИСВП от началото на използването на системата за тази цел. Въпреки че изготвянето на уведомления е правно задължение, от 31 държави членки на ЕС и на ЕИП, които са свързани към ИСВП, седем никога не са изпращали уведомления. За останалите 24 държави броят на съобщенията за период от 20 месеца е между 1 и 73.

## 62

Уведомяването за нови изисквания е задължение, закрепено освен в Директивата за услугите и в Директива 98/34/ЕС<sup>35</sup>, която изисква от държавите членки да уведомяват Комисията за техническите регламенти, свързани с продукти и услуги в сферата на информационното общество, на етапа на тяхното изготвяне. Директивата обаче не предвижда тримесечен период на изчакване<sup>36</sup>, който се прилага за уведомленията по Директива 98/34/ЕС преди тяхното приемане или публично обявяване. Според служителите на Комисията, публикуването на уведомленията по Директивата на обществено достъпен уебсайт се обмисля. Няколко заинтересовани страни в държавите членки са посочили, че ще приветстват подобна процедура, включваща период на изчакване.

## 63

Като цяло, използването на ИСВП във връзка с Директивата е от умерено до ниско — подават се заявки за информация и уведомления, но предупрежденията и дерогациите за отделни случаи са рядкост<sup>37</sup>.

- 34 Данните до 1 юни 2015 г. са предоставени от Комисията.
- 35 Директива 98/34/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 22 юни 1998 година за определяне на процедура за предоставяне на информация в областта на техническите стандарти и регламенти (ОВ L 204, 21.7.1998 г., стр. 37).
- 36 Приемането на национални законодателни документи се отлага до края на периода на изчакване.
- 37 Член 18 от Директивата гласи, че „като дерогира член 16 и само в изключителни случаи, дадена държава членка може да предприеме мерки, свързани с безопасността на услугите по отношение на доставчик, установен в друга държава членка“.

**64**

Предвид факта, че Директивата задължава държавите членки да обявяват въвеждането на всички нови изисквания, логично е за тази цел да се използва ИСВП. ИСВП като платформа за комуникация осигурява необходимите функции. Разширяването на ИСВП така, че да се включи период на изчакване и да се създаде обществено достъпен уебсайт, съдържащ обявените изисквания, би позволило на заинтересованите страни да имат по-добър достъп до уведомленията и поглед върху новите изисквания.

**Потребителите продължават да срещат проблеми с достъпа до единния пазар за услуги****65**

Член 20 от Директивата изисква от държавите членки да гарантират, че получателите на услуги (в т.ч. потребителите) не са обект на дискриминационни изисквания, основани на националност или местожителство, както и че достъпът до услуги следва да бъде също така неограничен. Като типичен пример за такива ограничения може да се посочи например многонационална компания за продажби онлайн, която не позволява на клиентите да пазаруват пряко от даден уебсайт, а ги пренасочва автоматично към онлайн магазин в тяхната държава, където цените и условията може да бъдат различни. В други случаи на неспазване, един търговец може да откаже да достави продукт на клиент в друга държава, без да представи обосновка. Директивата позволява съществуването на „разлики в условията на достъп, когато тези разлики са пряко оправдани от обективни критерии“.

**66**

Комисията и държавите членки са създали мрежа от европейски потребителски центрове (ЕСС-net), която да предоставя информация и помощ на получателите на услуги, срещащи проблеми с търговците в други държави. Центровете в тази мрежа, в която участват държавите членки на ЕС, Норвегия и Исландия, се финансират съвместно от бюджета на ЕС и с национални средства. Всяка държава членка поддържа център, който следва да отговаря на въпросите на потребителите, да предоставя консултации относно процедурите за обезщетяване и да използва контактите с центровете от ЕСС-net в други държави, когато е необходимо.

**67**

Мрежата е публикувала доклад за анализ на жалбите, подадени от потребителите между януари 2010 г. и декември 2012 г. През този период мрежата е получила 222 жалби, свързани с член 20. При посещенията си на центровете по ЕСС-net и други органи в седем държави членки, ЕСП установи, че този брой жалби не отразява реалната величина на проблема, тъй като центровете/държавите членки считат, че потребителите не са добре информирани за правата си и особено за правата, произтичащи от Директивата. Освен това, дори когато потребителите разбират, че е възможно да съществува нарушение, усилията, необходими за подаване на жалба, често не се смятат за оправдани или поради стойността на съответната услуга, или поради нуждата от бързо разрешаване на проблема.

## Констатации и оценки

### 68

Публикувани са два доклада относно прилагането на дискриминационни изисквания — „Изследване на бизнес практиките, използващи различни условия за достъп въз основа на националността или мястото на пребиваване на потребителите на услуги“<sup>38</sup> и „Тайните на трансграничната търговия онлайн — състояние на електронния съюз“, които са изготвени от мрежата на европейските потребителски центрове (ECC-Net)<sup>39</sup>.

### 69

Първият доклад разглежда дали съществуват разлики в третирането на потребители в зависимост от тяхната националност или мястото на пребиваване. Изследването обхваща четири сектора — наем на автомобили, изтегляне на цифрови файлове, онлайн продажби на електронни стоки и туризъм. Заключение е, че са налице *prima facie* доказателства за систематично разграничаване в четирите разгледани сектора въз основа на мястото на пребиваване на клиентите, но не и въз основа на националността им. Различното третиране е установено по-конкретно по отношение на предоставяните онлайн услуги с автоматично пренасочване според адреса или съществуване на паралелни уебсайтове за отделните държави.

### 70

Изследването подсказва, че причините за възникването на такива разлики могат да бъдат правни или регулаторни, както и свързани с бизнеса. Като примери за правни и регулаторни причини могат да се посочат финансовите разходи, разходите, свързани със спазването на правилата и разликите в законодателствата на държавите членки, а свързаните с бизнеса причини могат да бъдат например разходите за транспорт и доставки, разходите, свързани с маркетинг, и корпоративната структура, в т.ч. франчайзинг.

### 71

Вторият доклад има за цел да разкрие препятствията пред трансграничната търговия онлайн. С помощта на 17 члена на мрежата ECC-net от ЕС е извършено проучване на 305 трансгранични покупки онлайн в десет актуални продуктови категории<sup>40</sup>. Като цяло потребителските центрове докладват, че в 173 от 305 случая (56 %) са възникнали различни проблеми<sup>41</sup>, свързани с договорните условия и правата на потребителите, което показва, че потребителите все още се сблъскват с препятствия при ползването на услуги през граница.

38 Публикуван на 7 декември 2009 г.

39 Публикуван през септември 2011 г.

40 Продуктите включват дрехи, спортни стоки, домакински стоки, книги, музикални DVD дискове, видео или компютърни игри, софтуер, електронно оборудване и продукти за лична хигиена.

41 Например, затруднения да се намерят достатъчно онлайн търговци, които са склонни да извършват трансгранични продажби, процент на коректно извършените доставки, оттегляне на оферти за безплатна доставка и разлики в сумите, начислявани по кредитните карти, които впоследствие са били отдадени на ДДС ставките, митническото оформяне и валутни въпроси. Много търговци не са предоставили достатъчно информация относно правата на клиентите да върнат стоките.

### Доставчиците на услуги все още използват неправомерна дискриминация

#### 72

Докато член 20, параграф 2 от Директивата изисква евентуалното дискриминационно третиране да бъде „пряко оправдано от обективни критерии“, в съображение 95 се съдържа пропуск, като се посочва, че обективите причини „могат да варират в различните страни, като например допълнителните разходи, свързани с разстоянието или техническите характеристики на предоставянето на услугата, или различните пазарни условия, като например по-високото или по-ниско търсене, повлияно от сезоните, различните периоди на почивки в държавите членки, цените на различни конкуренти или допълнителните рискове, свързани с разликите в правилата в сравнение с държавата членка на установяване.“

#### 73

Това е довело до неправомерна дискриминация, както е показано в примерите в **каре 2**.

### Каре 2

#### Дискриминационни практики спрямо потребителите

При резервирането на ваканционен пакет онлайн за тематичен парк във Франция, клиентка от България е избрала погрешно Обединеното кралство като място на пребиваване. Тя скоро е установила грешката си и вместо това е избрала България. По този начин тя е открила, че съществува почти 40 % разлика в цената и е била помолена да заплати 500 евро повече от лицата, пребиваващи в Обединеното кралство.

По време на ваканцията си в австрийски ски-курорт, един германски клиент е установил, че цената на билетите за лифт е много по-висока за туристите, отколкото за пребиваващите в Австрия.

*Източник:* По-добра защита на потребителите — Директива 2006/123/ЕО за услугите. Анализ на жалби на потребители по член 20, параграф 2, и член 21, подадени пред ECC-Net между 2010 и 2012 г., стр. 20—21.

#### 74

Докладът на ECC-net изброява редица подобни примери за такова дискриминационно третиране, които по-често се основават на мястото на пребиваване, отколкото на националността, и често се прилага непряко предвид държавата на издаване на кредитната карта или мястото на доставка.

## Констатации и оценки

### 75

Член 20, параграф 2 е източник на несигурност и съмнения и за бизнес организациите, които не разбират какви задължения ще се наложи да изпълняват при продажбата на клиенти в други държави. Според търговски представители в държавите членки, предоставените до момента насоки<sup>42</sup> не предоставят увереност или сигурност кога търговските дружества са длъжни да доставят стоки в други държави.

## Разрешаване на проблемите

### 76

Комисията е възприела тематичен подход към разрешаването на най-важните видове проблеми, свързани с доставчиците на услуги. Тя използва мрежата за сътрудничество в областта на защитата на потребителите (СРС), за да извършва прегледи („sweeps“), които се състоят в проверка на уебсайтове на територията на целия ЕС в определени онлайн сектори. Извършват се едновременни координирани проверки, за да се разкрият нарушенията на законите за защита на потребителите и след това да се осигури прилагането на тези закони. След извършването на тези проверки отговорните национални органи следва да предприемат съответни действия за осигуряване на прилагането на нормите, като провеждат диалог с дружествата относно възможните нередности и ги приканват да предприемат корективни действия или да се изправят пред съдебно производство. Извършени са прегледи в следните области: авиокомпаниите, съдържание за мобилни телефони, електронни стоки, онлайн продажба на билети, потребителски кредити, цифрово съдържание и резервиране на пътувания онлайн.

### 77

Съгласно една външна оценка<sup>43</sup>, извършена през 2012 г., последващото ниво на прилагане е високо за всички сектори, въпреки че ефектът от прегледите може да бъде увеличен чрез по-голяма публичност и провеждане на последващи действия за осигуряване на непрекъснато спазване на нормите. За съжаление изискванията на Директивата не са били специално интегрирани в извършените оценки, тъй като, според Комисията, законодателството в областта на сътрудничеството в областта на защитата на потребителите е въведено преди влизането в сила на Директивата. Външните оценки отправят препоръки за разширяване на обхвата на прегледите, но отхвърлят възможността за включване на Директивата в това, въпреки че признават, че тя гарантира определени права на получателите на услуги, като например недискриминация, право на информация, застраховка за професионална отговорност и търговски съобщения. В това отношение голямо значение имат критериите за презгранична приложимост и последователност на услугата. В оценката се посочва обаче, че Директивата за услугите има силен фокус върху задълженията на държавите членки, а не върху дейността на отделните доставчици на услуги, както и че Директивата обхваща също аспектите на дейността между търговски предприятия (т.е. понятието „получател на услуги“ не се ограничава до потребителите), които не са съвместими с фокуса на целите на СРС върху потребителите. Това виждане противоречи на данните, представени в доклада на мрежата на европейските потребителски центрове, в който се подчертава важния ефект върху потребителите от неспазването на Директивата.

42 SWD(2012) 146 окончателен от 8 юни 2012 г. „Работен документ на службите на Комисията с оглед установяване на насоки относно прилагането на член 20, параграф 2 от Директива 2006/123/ЕО относно услугите на вътрешния пазар („Директива за услугите“).

43 (Външна) оценка на Регламента за сътрудничество в областта на защитата на потребителите, окончателен доклад, изготвен от Консорциума за оценка на политиката в областта на защитата на потребителите (СРЕС), 17 декември 2012 г.

### Осигуряване на прилагането

#### Комисията използва няколко инструмента за осигуряване на прилагането

#### 78

Спазването на Директивата е важно едновременно от правна и от икономическа гледна точка. Когато са нарушени права в ЕС, необходимо е да се намери бързо и ефективно решение както за доставчиците на услуги, така и за получателите.

#### 79

Комисията може да стартира процедура за установяване на нарушение срещу държава членка, която не е изпълнила задължение, произтичащо от Договора. Комисията е създавала също така общ механизъм, предшествашащ производството за установяване на нарушение — „Пилот ЕС“, и механизъм за алтернативно разрешаване на конфликти — SOLVIT, който е специално разработен за въпроси от сферата на вътрешния пазар. Освен това Комисията може да предприеме действия по въпроси на политическо ниво, като отправя специфични препоръки по държави в рамките на европейския семестър.

#### SOLVIT се използва рядко за Директивата за услугите

#### 80

SOLVIT е безплатна услуга между държавите членки, която се използва предимно онлайн и се предоставя от националните администрации. Тя е създадена през 2001 г.<sup>44</sup> и актуализирана през 2013 г.<sup>45</sup> SOLVIT предоставя решения за широк набор от практически ситуации, като например признаване на професионални квалификации, визи и право на пребиваване, търговия и услуги (търговски предприятия), превозно средства и свидетелства за управление, семейни надбавки, пенсионни права, работа в чужбина, обезщетения при безработица, здравно осигуряване, достъп до образование, движение през граница на капитали и плащания и възстановяване на ДДС. През 2013 г. Комисията е публикувала брошура с примери за практически решения на отделни проблеми, постигнати с използване на централните по SOLVIT.

#### 81

Като цяло, по-голямата част от случаите са разрешени успешно в рамките на средно девет седмици<sup>46</sup> (при целеви срок от десет седмици<sup>47</sup>). Обикновено системата получава около 1400 случая годишно, но те са се увеличили до 2368 през 2014 г.

44 Препоръка на Комисията от 7 декември 2001 г. относно принципите за използване на „SOLVIT“ — мрежата за решаване на проблеми в рамките на вътрешния пазар (ОВ L 331, 15.12.2001 г.), стр. 79.

45 Препоръка на Комисията от 17 септември 2013 г. относно принципите, приложими за SOLVIT, Брюксел (C(2013) 5869 окончателен).

46 Препоръка на Комисията относно принципите, приложими за SOLVIT (17 септември 2013 г.), стр. 2.

47 [http://ec.europa.eu/solvit/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/solvit/index_en.htm).



### Решения по SOLVIT

#### SOLVIT позволява на туристи да наемат германски яхти в Италия

Германско предприятие отдава на туристи в Италия четири яхти, плаващи под германски флаг. Собственикът на предприятието е глобен, защото не е регистрирал търговските съдове пред пристанищните власти в съответствие с въведеното наскоро италианско законодателство. Пет месеца по-късно, след продължителни опити да получи регистрация, собственикът на предприятието е бил информиран, че това е възможно само ако установи предприятието в Италия. SOLVIT се намесва за да поясни, че това условие не е съгласувано със законодателството на ЕС и че отговорните органи трябва да приемат регистрацията в германската търговска камара. И четирите яхти са регистрирани и са им издадени лицензи за извършване на чартърни превози.

*Проблемът е разрешен за 9 седмици.*

#### SOLVIT осигурява справедливо третиране на фирми за рафтинг в Словения

Фирми за рафтинг от Унгария и Словакия са подали оплакване, че достъпът до една река в Словения е резервиран целогодишно и на по-ниска цена за словенски фирми. Регистрираните в чужбина дружества не само трябва да заплащат по-висока цена, но и понасят ежедневното неудобство да закупуват билети. След намесата на SOLVIT дискриминационните правила са променени и чуждестранните дружества вече могат да извършват своята дейност по словенските реки при същите условия, както местните фирми. Тъй като е била необходима промяна на правилата, разрешаването на този случай е отнело по-дълго от средното за SOLVIT.

*Проблемът е разрешен за 10 месеца.*

*Източник: Европейска комисия, SOLVIT — успешни случаи, 2013 г.*

## 82

SOLVIT обаче има незначителна роля по отношение на Директивата. През 2014 г. само 17 случая от 2368 са били свързани с нея (6 случая през 2013 г., 16 през 2012 и 2011 г.).

## 83

SOLVIT разполага с ограничен брой служители и технически капацитет за обработка на сложни бизнес случаи<sup>48</sup>. В големи държави като Германия, Франция и Обединеното кралство, в центровете на SOLVIT не достигат служители<sup>49</sup>, а броят на служителите с юридическа квалификация е недостатъчен<sup>50</sup>. Комисията обаче организира редовни обучения по правни въпроси за служителите от центровете на SOLVIT.

48 Nordic Innovation Report „Delivering a stronger Single Market“, юни 2012 г., стр. 50.

49 Пак там.

50 Dr. M. Kaeding, F. Voskamp, „Better Implementation of EU Legislation is not just a question of taking Member States to Court“, работен документ (2011/w/01 EIPA), стр. 10.

**84**

Повечето случаи са подадени от частни лица, едва около 20 случая са подадени от предприятия, тъй като обикновено те разполагат с други начини за разрешаване на проблемите, възникващи при упражняване на търговска дейност в чужбина. В изследване, извършено от Комисията през 2011 г., се посочва, че търговските дружества предпочитат да се обръщат към официални институции при търсенето на решения.

**85**

Решенията, предлагани от SOLVIT, не са законодателни решения, а информацията относно случаите и тяхното разрешаване не са достъпни за широката общественост, поради което не са от помощ за други възможни заинтересовани страни. Освен това могат да бъдат предложени различни решения за идентични проблеми, например от различни държави членки и регионални органи.

**„Пилот ЕС“ — система, прилагана преди откриването на процедури за нарушение, която получава висока оценка от държавите членки**

**86**

„Пилот ЕС“ е поверителен механизъм за обмен на информация между Комисията и държавите членки. Той е създаден от Комисията през 2008 г. с 15 доброволно участващи държави членки<sup>51</sup> и към юли 2013 г. обхваща всички 28 държави членки. „Пилот ЕС“ се използва в опит да се изясняват или разрешават проблеми, така че, ако е възможно, да се избегне стартирането на официална процедура за установяване на нарушение по член 258 от ДФЕС.

**87**

Комисията е открила 1502 случая по „Пилот ЕС“, засягащи всички области, през 2013 г. и 1208 случая през 2014 г. До началото на 2015 г. са налице 84 случая, свързани с Директивата.

**Разрешаването на случай по „Пилот ЕС“, свързан с Директивата за услугите, отнема средно над 16 месеца**

**88**

Комисията представя отделни случаи на съответните държави членки, използвайки механизма „Пилот ЕС“. Органите на държавите членки разполагат със срок от десет седмици, за да предоставят отговор и да предложат решение.

51 Чешка република, Дания, Германия, Ирландия, Испания, Италия, Литва, Унгария, Нидерландия, Австрия, Португалия, Словения, Финландия, Швеция и Обединено кралство.

## 89

Комисията публикува средния процент на отговор на държавите членки на всички писма по „Пилот ЕС“, като определя крайния срок за отговор на 70 дни. Съгласно информационното табло за единния пазар (07/14)<sup>52</sup> мнозинството държави са отбелязани в зелено като спазващи сроковете. Чешката република, Ирландия, Испания, Италия, Латвия, Полша, Португалия, Румъния, Швеция и Обединеното кралство са отбелязани в жълто, което означава, че срокът почти е спазен (средно време за отговор от 71 до 77 дни). Средното действително време за отговор за Франция, обаче, е 93 дни. Времето, действително изразходвано от Комисията, не е отбелязано в информационното табло, но съгласно втория доклад за оценка на „Пилот ЕС“<sup>53</sup>, в който тя също така си определя срок от 70 дни за оценка на отговорите и вземане на решение за последващите действия, то е било средно 102 дни.

## 90

За повечето случаи по „Пилот ЕС“, свързани с Директивата, е била необходима няколкократно размяна на кореспонденция, което удължава нужното време. Средната продължителност на работа по случаите, свързани с Директивата, е 16,6 месеца.

### В някои случаи Комисията е изчакала твърде дълго, преди да предприеме действия

## 91

Сметната палата разгледа шест случая по „Пилот ЕС“, свързани с Директивата. В тази извадка процедурата е отнела между пет и осем месеца, преди случаите да бъдат разрешени с помощта на „Пилот ЕС“. По-сложните случаи обаче впоследствие са били прехвърлени към процедурата за установяване на нарушение, са отнели между девет и тридесет месеца.

## 92

Държавите членки са представили отговорите си навреме. В **каре 4** обаче са представени примери за закъснения при процедурата по „Пилот ЕС“.

52 [http://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/performance\\_by\\_governance\\_tool/eu\\_pilot/index\\_en.htm#maincontentSec](http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/eu_pilot/index_en.htm#maincontentSec).

53 SEC(2011) 1629/2 от 21 декември 2011 г. „Втори доклад за оценка на проекта „EU Pilot“.

### Примери за закъснения по процедурата „Пилот ЕС“

За една държава на Комисията ѝ е отнело 16 месеца след установяване на проблема, за да изпрати административно писмо до държавата членка и още шест месеца, за да стартира случая по „Пилот ЕС“.

В случая на друга държава членка Комисията е имала нужда от почти 20 месеца от момента на получаване на жалбата до започването на случай по „Пилот ЕС“.

Един случай по „Пилот ЕС“ е стартиран през 2012 г. и все още не е приключен, тъй като все още е необходимо да се провери дали изпълнението на въведените законодателни промени е правилно.

## 93

Информацията относно случаите по „Пилот ЕС“ не е публична нито докато те са активни, нито след тяхното приключване. В резултат на това дори ако тези процедури намерят разрешение за отделна държава, те не са от полза за други заинтересовани страни, нито допринасят за създаването на официална правна практика на ЕС в тази област.

### Комисията почти не използва процедурите за установяване на нарушение

## 94

Ако след предварителните консултации в рамките на „Пилот ЕС“ Комисията прецени, че правилата на ЕС не се прилагат правилно, тя може да стартира процедура за установяване на нарушение срещу съответната държава членка. Комисията има правомощията да приключи тази процедура, в т.ч., ако е необходимо, да предаде случая на Съда на Европейския съюз. Процедурата може да бъде открита въз основа на жалба, получена от Комисията<sup>54</sup>, или по нейна собствена инициатива.

## 95

Случаят може да бъде разрешен, ако държавата членка представи необходимата допълнителна информация, която да покаже на Комисията, че не е налице нарушение, или ако държавата приеме становището на Комисията и премахне нарушението.

## 96

Като част от законодателния пакет за услугите от 2012 г. Комисията обявява „политика на нулева толерантност“. Комисията обаче възприема позицията, че само един ограничен набор от условия попада в обхвата на тази „нулева толерантност“ (вж. **каре 5**).

54 Всички жалби по всички въпроси, в т.ч. жалбите, водещи до стартиране на случай по „Пилот ЕС“ или на процедура за установяване на нарушение, се регистрират в СНАР (системата на Комисията за регистрация на жалби). СНАР включва функция за сигнализиране, когато жалбите са свързани с член 5б (свобода на предоставяне на услуги) или член 49 (свобода на установяване) от ДФЕС.

**„Нулева толерантност“ към неспазването на правилата**

Комисията е взела решение да налага своята политика за „нулева толерантност“, само по отношение на неспазването на следните задължения, определени в Директивата за услугите:

Директивата забранява налагането на няколко особено дискриминативни и трудоемки изисквания, които са описани в член 14.

Директивата въвежда конкретни задължения за улесняване на процедурата по разрешение:

- 1) в член 13, параграф 4 се предвижда мълчаливо одобрение, т.е. липсата на отговор от администрацията означава, че разрешението е дадено, и
- 2) разрешението, предоставено по член 10, параграф 4 важи на цялата национална територия.

Директивата премахва пълната забрана за търговски съобщения на регулираните професии в член 24.

Изискванията за установяване правят невъзможно предоставянето на услуги през граница. Това са едни от най-рестриктивните изисквания, които се разглеждат от член 16, параграф 2 на Директивата за услугите (клауза за свободно предоставяне на услуги), и държавите членки не могат да ги налагат на доставчиците на услуги.

*Източник: COM (2012) 261 окончателен „А Партньорство за нов растеж в сектора на услугите 2012—2015 г.“, стр. 4.*

**97**

Тази политика е насочена към най-рестриктивните изисквания, обхванати от Директивата. Политиката не се прилага за други установени пречки и бариери, при които предоставената от държавите членки обосновка за пропорционалност следва да бъде проучена и евентуално оспорена. Становището на Комисията е, че тя не може да се произнася по тези конкретни случаи, тъй като решение по тях може да бъде взето само от Съда на ЕС. Комисията обаче не показва желание да изпраща случаи на Съда, когато не е абсолютно сигурна, че решението ще потвърди нарушаване на законодателството.

**98**

За някои случаи Комисията е предоставила насоки при презентациите на заседанията на експертните групи на новите изисквания, въз основа на уведомленията в ИСВП относно законодателните мерки. Въпреки това „политиката на нулева толерантност“ не се прилага за случаите, които Комисията счита за необосновани изисквания, налагани от държавите членки.

### 99

Налице са само девет случая на процедури за нарушение за несъответствие на националното законодателство с Директивата от нейното въвеждане насам. Този брой е малък в сравнение с броя на докладваните проблеми по време на взаимните оценки, проверките на ефикасността и докладите за изпълнението (законодателен пакет за услугите) и не отговаря на обявената от Комисията политика на „нулева толерантност“.

### **Процедурите за установяване на нарушение са твърде продължителни**

### 100

Съгласно данните, предоставени от Комисията, средната продължителност на 18-те случая, които са свързани с Директивата и още не са били приключени на 1 октомври 2014 г. е 19,6 месеца. Това вече надхвърля поставената от Комисията цел подобни нарушения да се разглеждат в рамките на 18 месеца. В края на 2015 г., около 15 месеца по-късно, 11 от тези случаи все още не са приключени. Комисията не изготвя и не публикува систематично информация относно продължителността на процедурите за установяване на нарушения, свързани с Директивата за услугите.

### 101

Освен 20-те случая, свързани с късно транспониране (вж. точка 19), и 9-те случая на несъответствие (вж. точка 99), налице са 55 случая<sup>55</sup>, свързани с неправилно прилагане или транспониране на Директивата за услугите, и 20 сходни нарушения, които са свързани с член 49 (свобода на установяване) или член 56 (свободно предоставяне на услуги) на ДФЕС. Понякога директивата е транспонирана правилно в националното законодателство, но законодателните разпоредби не са били транспонирани или не се прилагат правилно.

### **Отделните жалби, свързани с услугите, се проследяват редовно; в процедурите за нарушение обаче се наблюдават дълги периоди на бездействие**

### 102

Сметната палата разгледа десет процедури за нарушение, свързани с бариери, подчертани при посещенията на Комисията и държавите членки, или с особено продължителни процедури.

## 103

Случаите в системата на Комисията за вписване на жалбите (СНАР) са били проследявани редовно, Случаите, свързани с Директивата, са прехвърляни на ГД „Вътрешен пазар и услуги“, която на свой ред е изготвяла отговор или е откривала случай по „Пилот ЕС“ за стартиране на процедура, предшестваща процедурата за нарушение. Във всички случаи са разменени множество съобщения между Комисията и държавите членки. След началото на процедурите за нарушение обаче са възникнали дълги закъснения и са налице периоди на бездействие по отделни случаи, както и закъснения на отговорите на държавите членки. Например в един случай се наблюдава период на бездействие между февруари 2012 г. и март 2014 г., а в друг случай има пауза в кореспонденцията с Комисията между ноември 2012 г. и май 2015 г., въпреки че след това решението е било взето бързо.

## 104

Въпреки че отнемат по-дълго от очакваното и планираното, всички приключени процедури за установяване на нарушение са имали за резултат промяна от държавите членки на съответното законодателство, с което се разрешават установените проблеми. Може да се заключи, че когато процедурите за нарушение са стартирани, те водят до законодателни промени в държавите членки. Техният брой обаче остава изключително нисък. Освен това, въпреки че Комисията обявява разкриването на процедура за нарушение, подробната документация не се обявява публично при приключването на случая, което намалява прозрачността на процедурата и спъва развитието на обща правна практика.

## Само един случай е изпратен до Съда на ЕС

## 105

Когато Комисията изпрати случай на дадена държава членка до Съда на ЕС, тя носи задължението да предостави доказателства, че е налице нарушение на правото на ЕС. Ако предоставените доказателства не са достатъчно убедителни, Съдът има право да вземе решение срещу Комисията, като обяви делото за недопустимо или необосновано. Комисията е изпратила само едно дело за нарушение въз основа на Директивата<sup>56</sup> до Съда на ЕС<sup>57</sup> (вж. **каре 6**)

56 Членове 14, 15 и 16.

57 Дело C-179/14, Комисията срещу Унгария, 2012/4083.

### Дело за нарушение пред Съда на ЕС

Европейската комисия е взела решение да заведе дело срещу Унгария пред Съда на ЕС, оспорвайки унгарското законодателство за издаване на ваучери за храна, развлекателни дейности и почивка. Комисията счита, че ограниченията, въведени с унгарския закон, който влиза в сила на 1 януари 2012 г., противоречат на основните принципи на свобода на установяване и свобода на предоставяне на услуги, закрепени в Договора за функционирането на Европейския съюз (членове 49 и 56 от ДФЕС), както и на Директивата за услугите (Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 г. относно услугите на вътрешния пазар).

През 2011 г. Унгария изменя своето законодателство, свързано с ваучерите за храна (топла и студена храна), развлекателни дейности и почивка, които се предоставят от работодателите на работниците и се считат за обезщетения в натура, подлагани на по-благоприятно данъчно облагане и правила за социално осигуряване. Новото законодателство влиза в сила на 1 януари 2012 г. без значителен преходен период или мерки. Преди това не са били прилагани специфични изисквания за работодателите, издаващи ваучери за храна на своите работници, нито за формата на тези ваучери.

Новият закон създава монопол за една обществена фондация, отговаряща за издаването на ваучери за студена храна (в хартиен или електронен формат) и ваучери за топла храна (в хартиен формат), които работодателите да предоставят на своите работници. Освен това, в законодателството се установяват много строги условия за издаването на ваучерите за топла храна, развлекателни дейности и почивка, считани за обезщетения в натура, като не вече не могат да се издават в електронна форма.

Това означава, че с въвеждането на тези законодателни разпоредби операторите, които присъстват на пазара за ваучери за топла и студена храна от няколко години, вече са изключени от пазара на ваучери, считани за обезщетения в натура.

Тъй като Унгария не е привела законодателството си в съответствие с аргументираното становище, което ѝ е изпратено през ноември 2012 г., Комисията е взела решение да представи случая пред Съда на ЕС. Към октомври 2015 г. случаят още не е разрешен.

### 106

В докладите на Комисията, Европейския парламент и други органи, и по-конкретно в законодателния пакет за услугите (юни 2012 г.), инструментите за осигуряване на прилагането са прегледани и са отправени препоръки за бъдещи действия. Сметната палата установи съгласие между посетените държави членки, че по всички случаи на неспазване следва да бъдат взети мерки и да се приложат процедурите за установяване на нарушение.

### 107

Комисията не е създавала систематична стратегия за укрепване на единния пазар на услуги, по-специално в областите, обхванати от Директивата. Прилаганите понастоящем дейности за осигуряване на изпълнението не се фокусират винаги върху икономически най-значимите сектори, избрани въз основа на риска.



### Специфичните за всяка държава препоръки имат ограничен успех

#### 108

В допълнение към процедурите за установяване на нарушение, Комисията се стреми да оказва влияние върху държавите членки, като включва свързани с Директивата препоръки в специфичните за всяка държава препоръки, изготвяни в контекста на европейския семестър. Тези препоръки се одобряват от Съвета. Комисията счита, че тези препоръки имат по-голям политически ефект, отколкото процедурата за установяване на нарушение, тъй като се съгласуват и се приемат от правителствата на държавите членки.

#### 109

През юни 2014 г. въпроси, свързани с „конкуренцията в сектора на услугите“ са включени в 14 специфични препоръки<sup>58</sup>. Например, Комисията е препоръчала на правителството на Франция да „премахне неоснователните ограничения по отношение на достъпа до регулираните професии и тяхното упражняване и да намали разходите за навлизане на пазара, както и да насърчи конкуренцията в областта на услугите“. През 2015 г. е отбелязано, че в тази област е отбелязан известен напредък<sup>59</sup>. В някои държави обаче не се отбелязва напредък, или той е ограничен, или по специфичните препоръки не са предприети действия. (Вж. **каре 7**)

#### 110

Въпреки становището на Комисията, че специфичните за всяка държава препоръки имат по-голям политически ефект, отколкото процедурата за установяване на нарушение, не всички държави членки предприемат съответни действия по препоръките. Липсват доказателства, че специфичните препоръки са по-ефективни за премахването на бариери от процедурите за нарушение.

58 [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/overview\\_recommendations\\_2014\\_by\\_member\\_state\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/overview_recommendations_2014_by_member_state_en.pdf).

59 Например регулирани професии, по-специално в сферата на фармацевтиката и оптиката, насърчаване на конкуренцията в областта на услугите, намаляване на регулаторната тежест, засягаща сектора на търговия на дребно, със закона „Loi relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises (ACTPE)“, насочен към опростяването на процедурата за създаване на търговски обекти за продажба на дребно, и с проектозакон за икономическата дейност, който предоставя по-големи правомощия на Органа за защита на конкуренцията.

**През 2015 г. са проследени специфичните препоръки от 2014 г., като е отбелязана липса на напредък или ограничен такъв**

Специфична препоръка № 5 за Унгария препоръчва на страната да „стабилизира регулаторната рамка и да насърчи конкуренцията на пазара, наред с другото чрез премахване на бариерите в сектора на услугите“.

През 2015 г. обаче е отбелязано, че Унгария е постигнала ограничен напредък при изпълнението на специфична препоръка № 5 и препоръката на Съвета. В действителност не е постигнат никакъв напредък по отношение на стабилизирането на регулаторната рамка и насърчаването на конкуренцията на пазара, особено в сектора на услугите.

Специфична препоръка № 4 към Австрия ѝ препоръчва да „отстрани излишните пречки пред доставчиците на услуги, включително по отношение на изискванията за правна форма и капиталово участие и по отношение на учредяването на дружества, предоставящи интердисциплинарни услуги“.

Австрия не е постигнала напредък в реформите през разглеждания период, в т.ч. и по отношение на изискванията за правна форма и капиталово участие и интердисциплинарни услуги. Все още липсва общ преглед на съществуващите ограничения.

Специфична препоръка № 6 за Испания посочва, че страната следва „до края на 2014 г. да приеме амбициозна реформа на професионалните услуги и на професионалните сдружения, като определи професиите, за които се изисква регистрация в професионална организация, както и прозрачността и отчетността на професионалните организации, като отвори неоснователно запазените дейности и съхрани единството на пазара по отношение на достъпа до професионални услуги и тяхното упражняване в Испания. Да намали още повече времето, разходите и броя на процедурите, необходими за учредяването на предприятие. Да отстрани неоснователните ограничения за разкриването на големи търговски обекти за продажба на дребно, по-специално като преразгледа съществуващите разпоредби за регионално планиране“.

Не е постигнат напредък по отношение на приемането на реформата на професионалните услуги и на професионалните сдружения.

Известен напредък е постигнат по отношение на намаляването на времето, разходите и броя на процедурите, необходими за учредяването на предприятие.

## 111

Комисията има задължението да координира политиката по отношение на единния европейски пазар и да се стреми да премахва неоснователните пречки пред търговията в областта на услугите. Няколко години след изтичане на крайния срок за изпълнение на Директивата за услугите все още съществуват бариери пред вътрешния пазар на услуги, попадащи в обхвата на тази директива. Комисията е въвела няколко механизма за разкриване на бариерите, създала е структури за подкрепа, които да подпомагат държавите членки за намаляването на тези бариери и е въвела инструменти за алтернативно разрешаване на конфликти. Комисията обаче не е склонна да открива съдебно производство, което се дължи отчасти на дългия срок на процедурата, но също и на липсата на увереност в солидността на законодателството. Като цяло Комисията е постигнала само частична ефективност при осигуряването на изпълнението на Директивата.

## Транспониране и мониторинг на изпълнението

### 112

Повечето държави членки не са транспонирали навреме Директивата в националното законодателство. Комисията е извършвала мониторинг на напредъка и е докладвала за това на Съвета по конкурентоспособност. Държавите членки признават, че Комисията е положила много усилия на практическо ниво да подпомогне изпълнението на Директивата по време на и след транспонирането, като е организираща дискуссионни групи за процедурата за взаимна оценка, както и като е предоставяла насоки по време на редовните тематични заседания на експертните групи. Насоките за транспониране са издадени под формата на „Ръководство за прилагане на Директивата за услугите“, което се счита за полезно, но не е изготвено навреме за началото на тригодишния период и поради това е допринесло за закъсненията при пълното транспониране (вж. точки 16—20).

## Препоръка 1

---

Комисията следва да изготвя указания за транспониране и да ги публикува възможно най-скоро след тяхното приемане.

### 113

Процедурата на взаимна оценка и последващите проверки на ефикасността показват, че продължават да съществуват значителен брой пречки. Държавите членки считат, че Комисията е можела да положи повече усилия, за да премахне потенциално неоснователните пречки, открити при тази процедура. Освен това Комисията не е проявила достатъчно строго отношение към обосновката, позоваваща се на принципа на пропорционалност, използвана от някои държави членки. Комисията не е използвала резултатите за допълнително систематично налагане на изпълнението на Директивата с цел предприемане на действия по най-значимите икономически проблеми (вж. точки 21—36).

## Заклучения и препоръки

### Препоръка 2

---

Резултатите от извършените процедури като взаимната оценка и проверките на ефикасността следва да се проследяват с цел премахване на случаите на несъответствие с правилата. Комисията и държавите членки следва да предприемат действия по случаите с най-голямо икономическо значение.

#### 114

Потенциалните икономически ползи от пълното прилагане на Директивата не са известни, въпреки че очакваните ползи във връзка с крайните продукти често се посочват като доказателство за въздействието от премахването на пречките. Поради липсата на подходящи подробни данни за секторите, засегнати от Директивата, все още няма надеждна информация за устойчивостяването на нейното въздействие. Едва наскоро Комисията е поискала от държавите членки да предоставят необходимите подробни разбивки на националните сметки (вж. точки 37—42).

### Препоръка 3

---

Комисията следва да се стреми да разрешава проблема с данните, необходими за оценка на въздействието на новото законодателство, на един ранен етап на законодателната процедура.

### Изпълнение

#### 115

Единичните звена за контакт са важен елемент на Директивата. Наблюдават се закъснения при създаването на ЕЗК и тяхното качество варира в различните държави членки, като някои държави показват липса на амбиции да подобрят реакциите на ЕЗК към нуждите на бизнеса. Комисията е изготвила Харта на ЕЗК, в която приканва държавите членки да положат необходимите усилия за постигането на тази цел, но това все още не е довело до задоволителни резултати (вж. точки 46—52).

#### 116

Осведомеността относно ЕЗК сред търговските дружества не е висока и не всички ЕЗК са достатъчно популяризирани (вж. точки 53—55).

### Препоръка 4

---

Държавите членки следва да спазват Хартата на ЕЗК, например като предоставят информация на няколко езика и като позволяват изпълнение на всички административни стъпки, необходими за трансграничното предоставяне на услуги.

## Заклучения и препоръки

### 117

Административното сътрудничество между държавите членки може да бъде полезно приложено по отношение на Директивата, но се използва много по-малко, отколкото например във връзка с Директивата за признаването на професионалните квалификации. ИСВП също е полезен инструмент за комуникация за задължителните уведомления, но не се използва достатъчно поради неудовлетвореността на държавите членки от начина, по който Комисията обработва изпратените уведомления, и поради липсата на яснота в уведомленията, получени от други държави членки (вж. точки 56—64).

### Препоръка 5

---

Законодателният орган следва да въведе период на изчакване във връзка с уведомяването за проекто-изискванията и да следи те да се публикуват на уебсайт, достъпен за широката общественост, за да се позволи по-добър достъп и навременна проверка.

### 118

Има данни, че много потребители продължават да срещат проблеми с достъпа до единния пазар на услуги, дори и да не подават официални жалби. Комисията обаче може да предложи разширяване на обхвата на Регламента за сътрудничество в областта на защитата на потребителите, така че да бъде включен и член 20 от Директивата за услугите (вж. точки 65—77).

### Препоръка 6

---

Комисията следва да измени приложението към Регламента за сътрудничество в областта на защитата на потребителите, за да включи член 20 от Директивата за услугите.

## Осигуряване на прилагането

### 119

Въпреки че „Пилот ЕС“ е полезен инструмент за сътрудничество между държавите членки и Комисията, често той отнема прекалено дълго време, за да се стартира дадена процедура, а информацията за разрешаването на случаите не е публична. В резултат на това, дори ако тези процедури намерят разрешение в един отделен случай, те не са от полза за други заинтересовани страни, нито допринасят за създаването на официална правна практика на ЕС в тази област (вж. точки 86—93).

## Заклучения и препоръки

### Препоръка 7

---

Комисията следва да не отлага започването на даден случай по „Пилот ЕС“, когато се установи наличието на проблем. Информацията относно случаите, разрешени по „Пилот ЕС“, следва да се споделя (ако е необходимо анонимно), което ще допринесе за разпространението на добри практики.

### 120

Въпреки политиката на „нулева толерантност“, налице са само девет случая на процедури за нарушение, засягащи несъответствие на националното законодателство с Директивата. Тези случаи са били разрешени твърде бавно (средно за две години), като само един случай на нарушение на Директивата за услугите е достигнал до Съда на ЕС. Комисията не разполага с последователна стратегия за укрепване на единния пазар на услуги, по-специално в областите, обхванати от Директивата. Прилаганите понастоящем дейности за осигуряване на изпълнението не прилагат основан на риска подход, за да се фокусират винаги върху икономически най-значимите сектори (вж. точки 94—107).

### Препоръка 8

---

Комисията следва да съкрати максимално времетраенето на процедурите за установяване на нарушение. Тя следва да прилага подход при стартирането на такива процедури, като да отчита риска и икономическата значимост на съответния проблем. На последно място, като се има предвид, че самата Комисия счита, че важните въпроси, засягащи прилагането, могат да бъдат разрешени единствено от Съда на ЕС, тя следва да сезира тази инстанция, когато е необходимо.

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав IV с ръководител Milan Martin CVIKL — член на Европейската сметна палата, в Люксембург на заседанието му от 3 февруари 2016 г.

*За Сметната палата*



Vitor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*Председател*

## Резюме

### IV

Комисията определи приоритетите си в съобщението от 2012 г. относно прилагането на Директивата за услугите<sup>1</sup>. В своето съобщение Комисията обяснява, че тя се съсредоточава върху прилагането, но това не е единствената ѝ област на действие. Комисията посочва също така приоритетни сектори и определя действия за следващите години, включително план за действие в областта на търговията на дребно, реформа на Директивата за признаване на професионалните квалификации и партньорска проверка по отношение на правно организационната форма и изискванията относно притежаването на дялове и акции. Този пакет от мерки беше приветстван от Европейския съвет в неговите заключения от 23 октомври 2013 г. Както беше подчертано от Европейския съвет, държавите членки, трябва да играят централна роля в прилагането на Директивата за услугите.

През първата половина на 2015 г. Комисията образува няколко преписки за установяване на нарушение, в рамките на които е необходимо да бъде оценена пропорционалността на дадена национална мярка. Например Комисията откри 8 случая за установяване на нарушение, свързано с правно организационната форма и изискванията относно притежаването на дялове и акции или с тарифи (които са условни задължения, предвидени в член 15 от Директивата за услугите). Също така бе даден ход на няколко случая въз основа на количествени или териториални ограничения (член 15 от Директивата за услугите) и въз основа на член 20, параграф 2 (недискриминация по отношение на достъпа до услуги). През втората половина на 2015 г. бяха открити 10 EU Pilot процедури във връзка с неспазване на член 8 на Директивата за услугите относно единичните звена за контакт, където също е необходима оценка на пропорционалността.

### V

Когато е необходимо, Комисията открива съдебни производства. Комисията определи своите приоритетни сектори и предприе действия по тях.

Част от Директивата се основава на оценка на пропорционалността, която следва да се извършва от държавите членки за всеки отделен случай, като Комисията трябва да вземе това под внимание. (Например член 15 и член 19, които изискват държавите членки да правят оценка на определени изисквания.) Поради това решаваща за предприемане на действие не е степента на увереност, а правната основа. Продължителността на съдебното производство никога не е действала възпиращо на образуването на преписка за установяване на нарушение. По отношение на безусловните задължения, съдържащи се в Директивата, Комисията действа бързо с постоянен брой разследвания, започнати по собствена инициатива. При средно 80 EU Pilot процедури годишно Комисията образува повече от 30 преписки по своя собствена инициатива.

<sup>1</sup> [http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/services-directive/implementation/evaluation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/services-directive/implementation/evaluation/index_en.htm)

### VI

По отношение на икономическото въздействие на Директивата за услугите проучването от 2012 г. [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/economic\\_paper/2012/pdf/ecp\\_456\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_456_en.pdf) се основаваше на оценка на бариерите в сектора на услугите към два момента: преди въвеждането на Директивата и след въвеждането (в края на 2011 г.). Комисията извърши също така актуализация на това проучване, за да обхване националните реформи, проведени между 2012 г. и 2014 г. (на разположение на адрес: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13327/attachments/1/translations/en/renditions/native>). Освен това наскоро бяха направени по-подробни оценки на оставащите бариери и икономическия потенциал от премахването им в приоритетните сектори на бизнес услугите и търговията на дребно. Те бяха публикувани в работния документ на службите на Комисията относно стратегията за единния пазар (вж. раздели 2.3 и 2.4: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13405/attachments/1/translations/en/renditions/native>).

### VII, първо тире

След проведената през 2013 г. взаимна оценка Комисията образува повече от 30 преписки (случаи на нулева толерантност). След партньорската проверка по отношение на правно организационната форма, изискванията относно притежаването на дялове и акции и тарифите през 2014 г. тя образува 15 EU Pilot преписки. В 5 от тези 15 преписки до съответните държави членки бе изпратено официално уведомително писмо, което прави общо около 80 EU Pilot процедури годишно. Това е сред най-високия брой процедури, открити в рамките на Комисията, за отделен акт на вторичното законодателство. От страна на държавите членки и Комисията това представлява огромно усилие, тъй като изискваше 1584 национални законодателни акта за транспонирането му, което е въобще най-високият брой мерки за транспониране, необходими във връзка с отделен акт на вторичното законодателство на ЕС.

### VII, второ тире

EU Pilot е система, чрез която Комисията и държавите членки обсъждат на ранен етап евентуални нарушения на правото на ЕС. Определяща за тези обсъждания е поверителността. Комисията не разкрива дали е налице, или е била налице EU Pilot процедура срещу дадена държава членка по конкретен въпрос. Комисията извършва обмен на добри практики с държавите членки относно прилагането на законодателството на Съюза, включително функционирането на EU Pilot, в специални форуми. Комисията публикува информация относно EU Pilot по обобщен начин в годишния доклад относно мониторинга върху прилагането на правото на ЕС (COM(2015)329). Ако Комисията реши да публикува конкретна информация относно EU Pilot процедура, тя трябва да зачита задълженията за поверителност по отношение на държавите членки, като те се вземат предвид в зависимост от всеки отделен случай. Практиката на Комисията на поверително третиране на текущите EU Pilot разследвания вече бе потвърдена от Съда на Европейския съюз (СЕС) (Решение Petrie (T-191/99), Решение Spirlea (T 306/12), Решение ClientEarth/Комисия, T-424/14 и T-425/14). Тези решения бяха постановени по отношение на искания за достъп до документи от страна на външни трети лица. В светлината на гореизложеното Комисията смята, че в нейната настояща политика на разпространение на информация е постигнат подходящ баланс между необходимостта от насърчаване на най-добрите практики в прилагането на правото на ЕС и зачитането на поверителността по отношение на държавите членки. Комисията е решена да разпространява обща информация относно EU Pilot.

### VII, трето тире

Комисията смята, че целта на производството за нарушение е да се прекрати нарушение на правото на ЕС и да се гарантира съответствието на възможно най-ранен етап. Тя е решена да ограничава, доколкото е възможно, времето, необходимо за постигането на тази цел. Най-ефективният начин обаче за постигането на тази цел е невинаги свързан с бързината на производството за установяване на нарушение, тъй като понякога пристъпването към производство за нарушение, без да се отчитат условни обстоятелства, може да има обратен на търсения ефект.



### VII, четвърто тире

Фактът, че случаи не са били отнесени до Съда на ЕС, не означава непременно, че Комисията не е дейна в преследването на нарушения, а че съответствието е било гарантирано преди сезирането. Целта на процедурата за установяване на нарушение е да се гарантира съответствие на възможно най-ранен етап. В това отношение механизмът EU Pilot е ефективен инструмент за решаването на въпроси преди започването на официална процедура за установяване на нарушение и, в крайна сметка, отнасянето на случая до Съда, ако това е необходимо. След въвеждането на EU Pilot като цяло драстично е намалял броят на процедурите за установяване на нарушение и, по този начин, на исковете, предявени пред Съда. Както се посочва в отговора, това изявление е валидно за процедурата за установяване на нарушение като цяло.

### VIII, първо тире

Комисията подпомага държавите членки в прилагането на законодателството на Съюза, като използва всеобхватен набор от инструменти за насърчаване на съответствието (планове за прилагане на важни законодателни инициативи, мрежи, както и заседания на експертни комисии и насоки). Приетият през май 2015 г. Пакет за по-добро регулиране потвърди подкрепата на Комисията за държавите членки в усилията им по прилагането (Насоки за по-добро регулиране, стр. 33—35). В това отношение всички предложения за основни директиви са придружени от планове за прилагане, в които се описват предизвикателствата при прилагането и съответните действия в подкрепа, които ще се предприемат от Комисията.

Ръководството за прилагане на Директивата за услугите бе на разположение 7 месеца след приемането на Директивата за услугите и 29 месеца преди крайния срок за транспониране. Преди публикуването на ръководството бяха проведени обширни консултации и обсъждания с държавите членки и поради това съдържанието му им бе добре известно предварително. Публикуването на ръководството без съответни консултации щеше да бъде по-голям проблем от забавянето на публикуването му.

### VIII, второ тире

Съгласно новата Програма за по-добро регулиране Комисията засилва своя подход за оценка на въздействието и оценки с цел да се подобри доказателствената база, на която се основават всички законодателни предложения, без да се засягат политическите решения. Комисията осигури достъп до процеса на създаване на политиките си за допълнителна проверка, както и предложения и коментари от обществеността чрез уеб портал, на който могат да бъдат проследявани инициативите и новите обществени консултации, когато Комисията извършва оценки на съществуващи политики или евентуални нови предложения.

### VIII, четвърто тире

В Стратегията за единния пазар за стоки и услуги, публикувана от Комисията на 28 октомври 2015 г., бяха обявени няколко действия за подобряване на изпълнението на Директивата за услугите, включително реформа на процедурата за уведомяване. Комисията разглежда няколко законодателни варианта, включително елементи като срок на изчакване и разрешаване на достъп на заинтересованите страни до уведомленията, за да се гарантира по-голяма прозрачност. В Стратегията за единния пазар е посочен фактът, че не е налице предоставянето на информация на уеб сайт, достъпен за широката общественост. Съответно предложение е планирано за 2016 г.

### VIII, пето тире

В Стратегията за единния пазар се обявява такова преразглеждане на законодателството за защита на потребителите, а също и законодателство, съдържащо по-подробна уредба извън обхвата на член 20 от Директивата за услугите.

## Въведение

### 11

Комисията отбелязва, че чрез сливане на предишните ГД MARKT („Вътрешен пазар и услуги“) и ГД ENTR („Предприятия и промишленост“) бе създадена ГД GROW („Вътрешен пазар, промишленост, предприемачество и МСП“).

## Констатации и оценки

### 14

Комисията определи области, в които Директивата не е била приложена, и предприе съответни действия, като например политиката на нулева толерантност и случаите, свързани с правно организационната форма, изискванията за притежаването на дялове и акции и тарифите. Държавите членки носят отговорност за установяването на ограниченията и пречките на своята територия.

Комисията намери за полезно да прилага систематично EU Pilot като ефективен начин за избягване на продължителни съдебни процедури и за гарантиране на съответствието от страна на държавите членки по бърз начин.

Някои важни разпоредби на Директивата изискват оценка на пропорционалността, която да се извърши от държавата членка в зависимост от отделните случаи, като Комисията трябва да вземе под внимание този елемент и да се погрижи да не се излиза извън обхвата на Директивата за услугите.

### 15

По отношение на икономическото въздействие на Директивата за услугите проучването от 2012 г. [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/economic\\_paper/2012/pdf/ecp\\_456\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_456_en.pdf) се основаваше на оценка на бариерите в сектора на услугите към два момента: преди въвеждането на Директивата и след въвеждането (в края на 2011 г.).

Комисията извърши също така актуализация на това проучване, за да обхване националните реформи, проведени между 2012 г. и 2014 г. (на разположение на адрес: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13327/attachments/1/translations/en/renditions/native>). Освен това наскоро бяха направени по-подробни оценки на оставащите бариери и икономическия потенциал от премахването им в приоритетните сектори на бизнес услугите и търговията на дребно. Те бяха публикувани в работния документ на службите на Комисията относно стратегията за единния пазар (вж. раздели 2.3 и 2.4: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13405/attachments/1/translations/en/renditions/native>).

### 17

Ръководството бе на разположение 7 месеца след приемането на Директивата за услугите и 29 месеца преди крайния срок за транспониране. Преди публикуването на ръководството бяха проведени обширни консултации и обсъждания с държавите членки и поради това съдържанието му им бе добре известно предварително. Публикуването на ръководството без съответни консултации щеше да бъде по-голям проблем от незначителното забавяне на публикуването му.

### 28

Комисията е на мнение, че трябва да се направи повече за подобряване на амбициозното прилагане на Директивата за услугите. През 2015 г. службите на Комисията извършиха последващо действие по отношение на оценката от 2012 г., като разгледаха напредъка през периода 2012—2014 г. Бе установено, че предприетите през този период мерки ще добавят само още 0,1 % от БВП на ЕС (в сравнение с потенциалния 1,8 % от БВП, определен в проучването от 2012 г.).

Комисията е на мнение, че следва да бъдат предприети допълнителни мерки за по-нататъшно намаляване на ограниченията на правно организационната форма, както е видно например в специфичните за всяка държава препоръки в рамките на европейския семестър, а също и чрез неотдашните действия на Комисията, насочени срещу такива ограничения в няколко държави членки.

### 29

Комисията определи приоритетите си в съобщението от 2012 г. относно прилагането на Директивата за услугите<sup>2</sup>. В своето съобщение Комисията обяснява, че тя се съсредоточава върху прилагането, но това не е единствената ѝ област на действие. Комисията посочва също така приоритетни сектори и определя действия за следващите години, включително план за действие в областта на търговията на дребно, реформа на Директивата за признаване на професионалните квалификации и партньорска проверка по отношение на правно организационната форма и изискванията относно притежаването на дялове и акции. Този пакет от мерки беше приветстван от Европейския съвет в неговите заключения от 23 октомври 2013 г. Както беше подчертано от Европейския съвет, държавите членки трябва да играят централна роля в прилагането на Директивата за услугите.

През лятото на 2012 г. Комисията се обърна към държавите членки, за да се осведоми относно начина, по който възнамеряват да се отстранят явните нарушения (случаи на нулева толерантност).

### 36

Проверките на ефективността нямаха за цел установяването на бариерите, които са несъвместими с Директивата за услугите. След проверките на ефективността Директивата за професионалните квалификации беше изменена през 2013 г. (вж. първоначалното предложение COM (2011) 883 окончателен, раздел 4.11 и Съобщение на Комисията от 2011 г. (COM (2011) 20, раздел 4.2.), а през 2015 г. се постигна съгласие относно изменената Директива за пакетните пътувания (вж. първоначалното предложение на Комисията COM (2013), 512, раздел 1.4. от предложението).

### 37

Подробна оценка на реформите, осъществени от държавите членки след въвеждането на Директивата за услугите до края на 2011 г., както и потенциалното им икономическо отражение, бе публикувана през 2012 г.

Проучването ([http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/economic\\_paper/2012/pdf/ecp\\_456\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_456_en.pdf)) съдържа подробни обяснения на икономическите данни, използвани при извършването на оценката, а също и техните източници (вж. стр. 19—20 и 67—68). За една или повече държави членки някои данни може да липсват или да не са налични. Това обаче е много често срещан проблем за всеки вид икономическо проучване или иконометричен анализ.

### 38

Моля, вж. отговора на Комисията по точка 15.

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/services-directive/implementation/evaluation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/services-directive/implementation/evaluation/index_en.htm)

### 39

Вж. също отговорите по Комисията по точки 37 и 38.

### 40

Вж. отговорите на Комисията по точки 37—39.

### Общ отговор по точки 41 и 42

Комисията даде ход на инициатива, целяща постигането на по-пълно и навременно предаване на данните от националните сметки, публикувани от Евростат. Съществуват обаче няколко други вида статистически данни за секторите на услугите (включително например структурната бизнес статистика на Евростат), които дават възможност за задълбочен анализ на пазарите на услуги.

### 43

По отношение на информационните услуги или механизмите за сътрудничество Директивата за услугите предвижда само единични звена за контакт. Що се отнася до използването на ИСВП, в системата са регистрирани повече от 6 000 компетентни органи в областта на услугите. Броят на случаите на обмен на информация между органите е все още относително нисък, тъй като държавите членки подценяват потенциала на системата (и поради липсата на осведоменост за правните задължения въз основа на Директивата за услугите, особено на местно равнище).

Мрежата на европейските потребителски центрове не е създадена за целите на Директивата за услугите. Тя е отговорна за широк спектър от дейности. Една от нейните основни задачи е да насърчава правата на потребителите в трансграничен контекст. Европейските потребителски центрове участват също, доколкото позволяват техните ресурси, в насърчаването на правата на потребителите съгласно Директивата за услугите.

### 46

Създаване на единични звена за контакт и гарантирането на правилното им функциониране е отговорност на държавите членки. Комисията предостави подкрепа в хода на целия процес. Това беше направено чрез два експертни групи:

- EUGO — тя осигури платформа за обмен на най-добри практики и организиране на сравнителен анализ, с което да се предостави на държавите членки обратна информация относно техните постижения и необходимите подобрения (организира се ежегодно чрез извършване на сравнителни проучвания или тестове с потребители);
- Експертна група по електронните процедури — тя бе създадена с цел обсъждането на въпроси, свързани с оперативната съвместимост на електронните процедури, както и специфични инструменти, осигурени от Комисията, за да се улесни спазването на задълженията съгласно член 8 от Директивата за услугите. Тази техническа подгрупа вече не съществува. По въпросите, свързани с електронните процедури, вече са взети мерки в Регламент 910/2014 относно електронната идентификация и удостоверителните услуги при електронни трансакции на вътрешния пазар (Регламент eIDAS).

### 47

Информационното табло за единния пазар дава възможност да се докладва за ефективността на единните звена за контакт на годишна основа. Това бе направено въз основа на външните проучвания, цитирани от Сметната палата, както и чрез тестването с потребители, което Комисията извършва съвместно с държавите членки. Тестване с потребители бе извършено заедно с държавите членки през 2011 г., 2013 г. и 2015 г. През 2013 г. Комисията включи в провежданите тестове също и предприятия (чрез Enterprise Europe Network, Business Europe и Eurochambres). Това не продължи през 2015 г., тъй като тестването с предприятия бе проведено от външния изпълнител в рамките на проучването.

### 51

Комисията ще продължи да подкрепя държавите членки, като предоставя насоки и отправя препоръки въз основа на най-добри практики.

### 52

След неотдашното проучване относно единичните звена за контакт Комисията реши да открие 10 EU Pilot разследвания срещу 10 държави членки. Тези разследвания не са приключили до момента (декември 2015 г.).

### 54

Мрежата EUGO бе създадена, за да координира действията на органите, регулиращи единичните звена за контакти (ЕЗК), като допринася за повишаване на осведомеността сред предприемачите и предприятията как могат да получат подробна информация за извършването на стопанска дейност в чужбина и за начина на уреждане на административните формалности във връзка със създаването на предприятие или с трансграничното предоставяне на услуги.

### 55

Комисията работи за увеличаването на достъпа до ЕЗК, например чрез по-добро указване на полезна информация на уеб сайта „Вашата Европа — Предприятия“. По линия на програмата COSME тя предлага финансиране на ЕЗК за трансгранични проекти за повишаване на осведомеността със специална насоченост към дейности онлайн.

### 60

Яснотата и качеството на уведомленията, изпратени чрез ИСВП, и по-специално на оценката на пропорционалността на националните разпоредби, които се изискват по силата на Директивата за услугите, зависят от нотифициращата държава членка. За да се улесни оценката на уведомленията, Комисията осигурява превод на английски език за всички държави членки и и го предоставя в ИСВП.

Следва да се отбележи, че тъй като съгласно Директивата за услугите не съществува задължение за уведомяване относно проектомерките, в повечето случаи нотифицираните мерки вече са приети. В този контекст единственото ефективно средство за Комисията да се противопостави на посочените мерки е производство за установяване на нарушение, докато всъщност действията на Комисията биха били по-ефективни на етап проект. В рамката на Стратегията за единния пазар Комисията обяви законодателна инициатива по отношение на тези въпроси.

### 61

Комисията е осведомена за редица изисквания, за които държавите членки е следвало да уведомят, но не са го направили. За разлика от системата съгласно Директивата за прозрачността (предишна 98/34/ЕО, настояща 2015/1535/ЕС), допълнена от съдебната практика на Съда на ЕС (дело C-194/94 *CIA Security*), съгласно която при отсъствието на уведомяване за национални мерки същите са неприложими, санкции от този вид не съществуват съобразно Директивата за услугите. Комисията обмисля въвеждането, в рамките на законодателната си дейност във връзка със Стратегията за единния пазар, на разпоредба, в съответствие с която липсата на уведомление за изискване прави изискването неприложимо, като това следва да насърчи уведомяването от страна на държавите членки.

**62**

Въпреки че както Директивата за услугите, така и Директивата за прозрачността определя задължение за уведомяване за нови изисквания, Директивата за услугите не предвижда задължение за уведомяване на проектомерки и не включва срок на изчакване, с което сериозно се ограничават възможността за намеса от страна на Комисията. Данните показват, че голяма част от мерките, за които е постъпило уведомление, вече са приети от държавите членки. Освен това уведомленията по Директивата за услугите не са прозрачни за заинтересованите страни и бизнес общността като цяло и поради това те нямат възможност да реагират по проектомерката. С цел да подобри процедурата на уведомяване по отношение на услугите, Комисията разглежда няколко законодателни варианта, включително елементи като срок на изчакване и разрешаване на достъп на заинтересованите страни до уведомленията, за да се гарантира по-голяма прозрачност. Предоставянето на информация на уеб сайт, достъпен за широката общественост, може да се счита за основно средство за постигане на тази прозрачност.

**66**

В организацията на някои от европейските потребителски центрове (ЕПЦ) е включено звено за контакт съгласно Директивата за услугите, но дейностите на тези звена за контакт са отделени от дейностите на ЕПЦ, които са структури, съфинансирани от Европейската комисия и държавите членки, за да съдействат на потребителите при проблеми, свързани с техните трансгранични покупки.

**67**

На равнището на ЕС бяха публикувани брошури, за да се гарантира, че потребителите са по-добре информирани (не на последно място сред тях „Закупуване на услуги навсякъде в ЕС“<sup>3</sup>), в които се дават ясни указания на потребителите относно техните права. Основните усилия за повишаване на осведомеността трябва обаче да бъдат полагани на национално равнище, така че да се отчитат специфичните комуникационни потребности на гражданите в различните държави членки.

Докладваните от ЕПЦ 222 жалби, отнасящи се до член 20, представляват само част от всички жалби на потребители, тъй като не всички от тези жалби са докладвани на ЕПЦ, а могат да бъдат докладвани на националните органи, потребителските асоциации или Комисията (напр. около 1000 жалби са внесени във „Вашата Европа — Съвети“).

**75**

Насоките на Комисията от 2012 г. не бяха ефективни в гарантирането на правна сигурност за търговците и потребителите и изясняването на разпоредбите на член 20, параграф 2. Ето защо са необходими допълнителни действия, за да може тези принципи да се реализират и да се разработят конкретни правила срещу дискриминацията въз основа на гражданството или местожителството на участниците на пазара. В Стратегията за единния пазар Комисията обяви, че ще предприеме законодателни мерки за борба с необоснованото различно третиране на клиентите въз основа на местожителството или гражданството по отношение на достъпа, цените или други търговски условия. Това включва идентифициране и забрана на конкретни форми на дискриминация въз основа на местожителството, които не се основават на обективни и проверими фактори.

**76**

Извършват се прегледи съгласно член 9 от Регламент № 2004/2006 за сътрудничество в областта на защитата на потребителите (СОЗП), който съдържа приложение със списък на съответните материалноправни норми. Директивата за услугите понастоящем не е включена в посоченото приложение и поради това не могат да се извършват прегледи, за да се провери спазването от страна на предприятията на свързаните с потребителите разпоредби на тази директива (т.е. член 20). В контекста на Стратегията за единния пазар целта е член 20 да бъде добавен в приложението към Регламента за СОЗП. Това ще означава, че към него ще се прилагат всички разпоредби на регламента: не само разпоредби относно прегледи (член 9), но също и общи разпоредби, като например искания за взаимна помощ (членове 6, 7, 8).

3 <http://bookshop.europa.eu/bg/buying-services-everywhere-in-the-eu-pbKM0414646/?CatalogCategoryID=X0gKABstUGQAAAEjwZAY4e5L>

### 77

Външната оценка действително препоръчва разширяването на обхвата на прегледите, тъй като те са мощни инструменти за правоприлагане. Това е взето предвид при преразглеждането на Регламента за СОЗП, като една от мерките, които ще бъдат предложени, е да се повиши ефикасността на координираните действия (по силата на член 9 от Регламента), като например прегледи. Във външната оценка се прави ясна разлика между настоящата уредба на СОЗП и това, което трябва да се постигне, за да се засилят предвидените механизми за сътрудничество сами по себе си, а също и обхватът на неговото приложение. Тъй като понастоящем няма разпоредби на Директивата за услугите, които са включени в приложението към Регламента за СОЗП, няма специфична препоръка относно прегледите във връзка с Директивата за услугите.

Относно обхвата на приложението външната оценка не препоръчва да се вземе предвид цялата Директива за услугите поради причините, посочени от Съда, които повтарят в това отношение доклада за външна оценка. При подготовката на преразглеждането на Регламента за СОЗП обаче становището на външната оценка относно значителното трансгранично измерение на посочената директива бе взето под внимание и Комисията възнамерява да предложи включването само на член 20 (както е обяснено в отговора на Комисията по точка 76.).

### 82

Въпросите, свързани с прилагането на Директивата за услугите, са много често структурни проблеми, свързани с регулации, а не с административни нарушения. Като се има предвид казаното, Стратегията за единния пазар предвижда укрепването на SOLVIT, така че да бъде в състояние да се занимава с повече структурни проблеми и проблеми, които не са непременно с трансгранично измерение.

### 83

Комисията подпомага и подкрепя функционирането на SOLVIT чрез:

- а) организиране на редовни обучения и мероприятия в рамките на мрежата в сътрудничество с националните центрове на SOLVIT;
- б) изготвяне и актуализиране на наръчник за разглеждане на случаи от SOLVIT в сътрудничество с националните центрове на SOLVIT;
- в) предоставяне на подкрепа за разглеждане на случаите по искане на централните центрове на SOLVIT. При сложни случаи това може да включва предоставяне на неформални правни консултации;
- г) управление и поддръжка на базата данни на SOLVIT и на публичен интерфейс и предоставяне на специално обучение и материали, за да се улесни използването им от централните центрове на SOLVIT;
- д) мониторинг на качеството и постигнатите резултати от централните центрове на SOLVIT и на разглежданите случаи;
- е) гарантиране на добро съгласуване на разглеждането на жалби и SOLVIT;
- ж) информиране на централните центрове на SOLVIT, по тяхно искане, за последващите действия от страна на Комисията по неразрешени случаи, ако жалбата е била подадена до Комисията.

### 89

EU Pilot е преди всичко инструмент за постигане на съответствие от страна на държавите членки и избягване на започването на производство за установяване на нарушение. Това изисква цялостен анализ и постоянен диалог.

**90**

Срокът е 16,6 месеца, считано от датата на регистриране на първата жалба. Следователно времето за EU Pilot случай е средно 11 месеца.

**Каре 4 — Примери за закъснения по процедурата EU Pilot**

Комисията стартира EU Pilot процедура през ноември 2012 г. и изпрати официално уведомително писмо (първи етап от производството за нарушение) през октомври 2013 г. По този начин етапът EU Pilot продължи само 11 месеца.

Третият случай бе открит през месец март 2012 г. и приключен през май 2013 г. за по-нататъшно разглеждане в рамките на производство за установяване на нарушение. Искането на Комисията за допълнителна информация през февруари 2013 г. е причината за лекото забавяне в приключването на EU Pilot процедурата.

**93**

EU Pilot е система, чрез която Комисията и държавите членки обсъждат на ранен етап евентуални нарушения на правото на ЕС. EU Pilot представлява фаза на неофициален, но структуриран диалог между Комисията и отделната държава членка, чиято цел е да се намерят бързо решения и да не се прибегва до официални производства за установяване на нарушение. Ако този двустранен диалог доведе до задоволителен резултат, EU Pilot случаят се приключва. Ако, напротив, е установено евентуално нарушение на законодателството на ЕС, но на този ранен етап не може да се намери решение, Комисията може да започне процедура за нарушение (като изпрати на държавата членка официално уведомително писмо). Този диалог е поверителен. Комисията не разкрива дали е налице, или е била налице EU Pilot процедура срещу дадена държава членка по конкретен въпрос. Комисията извършва обмен на добри практики с държавите членки относно прилагането на законодателството на Съюза, включително функционирането на EU Pilot, в специални форуми. Комисията публикува информация относно производствата за установяване на нарушение, т.е. когато е Комисията е открила официална процедура за установяване на нарушение на правото на ЕС с изпращането на официално уведомително писмо. След като е открита процедура за нарушение и е изпратено официално уведомително писмо, Комисията публикува заглавието и номера на случая ([http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement\\_decisions/?lang\\_code=bg](http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/?lang_code=bg)). Същото се отнася и до етапа на мотивирано становище, когато се публикува и кратко съобщение за медиите. На етапа на сезиране на Съда Комисията публикува по-подробно съобщение за медиите. Комисията публикува информация относно EU Pilot по обобщен начин в годишния доклад относно мониторинга върху прилагането на правото на ЕС (COM(2015)329). Ако Комисията реши да публикува конкретна информация по EU Pilot случай, това би било в разрез със задълженията за поверителност спрямо държавите членки в контекста на действията, предхождащи процедура за нарушение (което би могло да подкопае доверието на националните органи в тези и други случаи). Практиката на Комисията на поверително третиране на текущите EU Pilot разследвания вече бе потвърдена от Съда на Европейския съюз (СЕС) (Решение Petrie (T-191/99), Решение Spirlea (T 306/12), Решение ClientEarth/Комисия, T-424/14 и T-425/14).

В светлината на гореизложеното Комисията смята, че в нейната настояща политика на разпространение на информация е постигнат подходящ баланс между необходимостта от насърчаване на най-добрите практики в прилагането на правото на ЕС и отношенията на поверителност на Комисията с държавите членки. Комисията се е ангажирала да обмисли как най-добре може да бъде разпространявана обща информация относно EU Pilot.



### 97

През първата половина на 2015 г. Комисията образува няколко преписки за установяване на нарушение в случаи, в които е необходимо да бъде оценена пропорционалността на дадена национална мярка. Например Комисията откри 8 случая за установяване на нарушение, свързано с правно организационната форма и изискванията относно притежаването на дялове и акции или с тарифи (които са условни задължения, предвидени в член 15 от Директивата за услугите). Също така бе даден ход на няколко случая въз основа на количествени или териториални ограничения (член 15 от Директивата за услугите) и въз основа на член 20, параграф 2 (недискриминация по отношение на достъпа до услуги). През втората половина на 2015 г. бяха открити 10 EU Pilot процедури във връзка с неспазване на член 8 на Директивата за услугите относно единичните звена за контакт, където също е необходима оценка на пропорционалността. Когато Комисията предявява иск срещу дадена държава членка пред Съда, тя трябва да представи необходимите доказателства за нарушение на правото на ЕС, както и за това, че е предоставила на държавите членки възможност да изложат доводите си преди всяко съдебно действие. Ако Комисията не представи такива доказателства, Съдът има право да вземе решение срещу Комисията, като обяви делото за недопустимо или необосновано.

### 98

Политиката на нулева толерантност бе създадена непосредствено след извършената взаимна оценка като политика за третиране на безусловни задължения, т.е. задължения, които не са зависими от анализ на пропорционалността. В началото на прилагането на Директивата за услугите тези задължения бяха възприети като приоритет за Комисията. Въпреки това, както е посочено в отговора на Комисията по точка 97, Комисията откри впоследствие случаи за нарушение при необосновани изисквания.

### 99

Комисията е открила много повече от девет случая за несъответствие на националното законодателство. Девет случая за нарушение са открити въз основа на политиката на нулева толерантност, което означава, че за набор от мерки, включени в Директивата за услугите — които Комисията може да идентифицира като безусловни задължения — държавите членки следва да нямат случаи на нарушение поради несъответствие с националното законодателство. Изискването за „нулева толерантност“ е следователно изпълнено, когато не съществуват производства за нарушения срещу държави членки. При все че са открити 9 случая на нарушение, Комисията започна около 40 разследвания. Следователно 9 случая на нарушение може да се смята за добър резултат, тъй като другите са разрешени в предходните етапи на разследването. Трябва да се вземе под внимание, че Комисията се основава в случаите на нулева толерантност на доклада относно пречките на национално равнище, който е в основата на Пакета за прилагането от 2012 г. След разглеждането на посочения доклад Комисията определи безусловните задължения, които не са били изпълнени от държавите членки. В резултат на този процес бяха образувани посочените 40 разследвания.

### 100

Комисията потвърждава, че целевият срок по отношение на случай на нарушение е бил 18 месеца и че средната продължителност на случаите, свързани с Директивата за услугите, е била 19,6 месеца. Сред тези случаи има и такива, които са много деликатни от политическа гледна точка. Продължителността на случаите, свързани с Директивата за услугите, е под средната продължителност на случаите, касаещи други директиви за вътрешния пазар.

### 101

Както е обяснено в отговора на Комисията по точка 99, т.нар. случаи „за несъответствие“ са случаи на нулева толерантност, започнати от Комисията по нейна собствена инициатива.

**104**

Продължителността на случаите на нарушение, свързани с Директивата за услугите, е под средната. Освен това Комисията смята, че законодателни промени в държавите членки не са само следствие от откриването на производство за установяване на нарушение: след въвеждането на EU Pilot много случаи са били разрешени преди откриването на производство за установяване на нарушение. Успехът на EU Pilot обяснява по-ограничения брой процедури за нарушения и последващо сезиране на Съда. Що се отнася до документацията на разположение, решенията на Комисията по случаи за установяване на нарушение са публично достъпни на уеб сайта на Комисията. Освен това в годишния доклад на Комисията относно мониторинга върху прилагането на правото на Съюза се предоставя пълен преглед на производствата за установяване на нарушение, с които Комисията се е занимавала предходната година. Както се признава от Съда, атмосферата на взаимно доверие между Комисията и съответната държава членка следва да бъде запазена, докато тези процедури са в ход. Тази политика намира отражение във връзка с исканията за достъп до документи (вж. член 4, параграф 2 от Регламента за достъпа до документи 1049/2001). Въпреки това, в съответствие със съдебната практика, веднага след приключването на разследване, и доколкото то не е свързано с други текущи разследвания, Комисията вече не прилага такава обща презумпция и разглежда всяко искане с оглед на предоставянето на възможно най-широк достъп съгласно Регламент № 1049/2001.

**Каре 6 — Дело за нарушение пред Съда на ЕС**

Както се заявява в „Годишния доклад относно мониторинга върху прилагането на правото на ЕС (2014)<sup>4</sup>, общото намаляване на броя на производствата за установяване на неизпълнение на задължения може да се разглежда във връзка със същественото увеличаване на преюдициалните заключения по член 267 от ДФЕС от 2010 г. насам. От 2010 г. насам Съдът е разглеждал въпроси, свързани със съответствието на национално законодателство със законодателството на ЕС, в около половината от решенията си по член 267 от ДФЕС, като в много случаи е установил наличието на несъответствия. Макар преюдициалните заключения да се различават от решенията в производства за установяване на неизпълнение на задължения, това дава на Комисията допълнителна възможност да гарантира по един по-систематичен начин отстраняването на нарушенията на правото на Съюза, произтичащи от националното законодателство или неговото прилагане.

Генералният адвокат представи своето становище през септември 2015 г.

**107**

Стратегията за прилагане в областта, обхваната от Директивата за услугите, се основава на различни инструменти: нарушения, корпоративната социална отговорност (КСО), както и диалог с държавите членки. В действията на Комисията трябва да се вземат предвид всички различни инструменти. От 2007 г. насам Комисията определя техните приоритети чрез действия по осигуряване на изпълнението, а своите приоритети Комисията определя в съобщението от 2012 г. Извършени са действия за изпълнението на тези приоритети, като, разбира се, се взема предвид задължението на Комисията като „пазител на Договора“. По-цялостно основани на приоритети политики ще бъдат допълнително разработени съгласно Стратегията за единния пазар.

**108**

Специфичните за всяка държава препоръки в рамките на европейския семестър се отнасят до въпроси и проблеми, които са анализирани и обсъдени между държавите членки и Комисията, а също и на равнището на Съвета. Следователно има по-силна политическа ангажираност. Процедурите за нарушение могат да имат и политически последици.

**110**

Вж. отговора на Комисията по точка 108.

## Заклучения и препоръки

### 111

Когато е необходимо, Комисията инициира съдебно производство. Комисията определи своите приоритетни сектори и предприе действия по тях.

Голяма част от Директивата се основава на оценка на пропорционалността, която следва да се извършва от държавите членки за всеки отделен случай, като Комисията трябва да вземе това под внимание. (Например член 15 и член 19, които изискват държавите членки да правят оценка на определени изисквания.) Поради това решаваща за приемане на действие не е степента на увереност, а правната основа. Продължителността на съдебното производство никога не е действала възпиращо на образуването на преписка за установяване на нарушение. По отношение на безусловните задължения, съдържащи се в Директивата, Комисията действа бързо с постоянен брой разследвания, започнати по собствена инициатива. При средно 80 EU Pilot процедури годишно Комисията образува повече от 30 преписки по своя собствена инициатива.

### 112

Ръководството бе на разположение 7 месеца след приемането на Директивата за услугите и 29 месеца преди крайния срок за транспониране. Преди публикуването на ръководството бяха проведени обширни консултации и обсъждания с държавите членки и поради това съдържанието му им бе добре известно предварително. Публикуването на ръководството без съответни консултации щеше да бъде по-голям проблем от незначителното забавяне на публикуването му.

### Препоръка 1

Комисията приема препоръката. В Пакета за по-добро регулиране, приет на 19 май 2015 г., се определя обща рамка за опростяване и повишаване на ефективността на законите на ЕС. Комисията подпомага държавите членки в прилагането на законодателството на Съюза, като използва всеобхватен набор от инструменти за насърчаване на съответствието (планове за прилагане на важни законодателни инициативи, мрежи, както и заседания на експертни комитети и експертни насоки). Комисията счита, че изготвянето на насоки не следва да пречи на политическия процес, който води до споразумение между Европейския парламент и Съвета относно ново законодателство.

### 113

Комисията определи приоритетите си в съобщението от 2012 г. относно прилагането на Директивата за услугите<sup>5</sup>. В своето съобщение Комисията обяснява, че тя се съсредоточава върху прилагането, но това не е единствената й област на действие. Комисията посочва също така приоритетни сектори и определя действия за следващите години, включително план за действие в областта на търговията на дребно, реформа на Директивата за признаване на професионалните квалификации и партньорска проверка по отношение на правно организационната форма и изискванията относно притежаването на дялове и акции. Този пакет от мерки беше приветстван от Европейския съвет в неговите заключения от 23 октомври 2013 г. Както беше подчертано от Европейския съвет, държавите членки, също трябва да играят роля при прилагането на Директивата за услугите.

Проверките на ефективността нямаха за цел установяването на бариерите, които са несъвместими с Директивата за услугите. Вместо това, те бяха насочени към възможни несъответствия между различните законодателни актове на ЕС, така че да се избегне каквато и да е несъгласуваност между тях. След проверките на ефективността Директивата за професионалните квалификации беше изменена през 2013 г. (вж. първоначалното предложение COM (2011) 883 окончателен, раздел 4.11 и Съобщение на Комисията от 2011 г. (COM (2011) 20, раздел 4.2.), а през 2015 г. се постигна съгласие относно изменената Директива за пакетните пътувания (вж. първоначалното предложение на Комисията COM (2013), 512, раздел 1.4. от предложението).

5 [http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/services-directive/implementation/evaluation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/services-directive/implementation/evaluation/index_en.htm)

### Препоръка 2

Комисията приема препоръката. Комисията определи приоритетите си в съобщението от 2012 г. и предприе последващи действия в тази връзка. В своето съобщение от юни 2012 г. тя призова държавите членки да въведат по-амбициозни национални реформи в областта на услугите. Тя подкрепи този призив с издаване на специфични за всяка страна препоръки в контекста на европейския семестър.

### 114

Проучването от 2012 г. ([http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/economic\\_paper/2012/pdf/ecp\\_456\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_456_en.pdf)) се основаваше на оценка на бариерите в сектора на услугите към два момента: преди въвеждането на Директивата и след въвеждането (в края на 2011 г.). Поради това пресметнатото въздействие не се основаваше на теоретични предварителни оценки, а на извършените действителни национални реформи. Изчислената еластичност във връзка с оценката на икономическото въздействие на премахването на бариерите се основаваше на сравнения между държавите на базата на икономически данни, налични към онзи момент. Това не означава обаче, че посочената еластичност е неточна или ненадеждна.

Комисията извърши също така актуализация на това проучване, за да обхване националните реформи, проведени между 2012 г. и 2014 г. (на разположение на адрес: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13327/attachments/1/translations/en/renditions/native>). Освен това наскоро бяха направени по-подробни оценки на оставащите бариери и икономическия потенциал от премахването им в приоритетните сектори на бизнес услугите и търговията на дребно. Те бяха публикувани в работния документ на службите на Комисията относно стратегията за единния пазар (вж. раздели 2.3 и 2.4: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13405/attachments/1/translations/en/renditions/native>).

### Препоръка 3

Комисията приема препоръката. Тя прие на 19 май 2015 г. Пакета за по-добро регулиране, за да гарантира ефективността на своите действия. В Пакета за по-добро регулиране се съдържат и насоки относно начина на извършване на оценки на въздействието, така че да се разглеждат потенциалните икономически, социални и екологични последици от предложените варианти за действие. Комисията следва тези насоки.

### 115

Комисията ще продължи да подкрепя държавите членки, като предоставя насоки и отправя препоръки въз основа на най-добрите практики.

### 116

Комисията работи за увеличаване на достъпа до единичните звена за контакт (ЕЗК), напр. чрез „Вашата Европа — Предприятията“. По линия на програмата COSME тя предлага финансиране на ЕЗК за трансгранични проекти за повишаване на осведомеността със специална насоченост към дейности онлайн.

### Препоръка 4

Комисията приема препоръката. Макар препоръката да е отправена към държавите членки, Комисията ще продължи да подкрепя държавите членки, като предоставя насоки и отправя препоръки въз основа на най-добрите практики.

### 117

Яснотата и качеството на уведомленията, изпратени чрез ИСВП, и по-специално на оценката на пропорционалността на националните разпоредби, които се изискват по силата на Директивата за услугите, зависят от нотифициращата държава членка. За да се улесни оценката на уведомленията, Комисията осигурява превод на английски език за всички държави членки и и го предоставя в ИСВП.

Службите на Комисията оценяват всички уведомления, подадени от държавите членки в ИСВП. Когато оценката на националните изисквания повдига въпроси по отношение на съвместимостта с Директивата за услугите, службите на Комисията изпращат бележки до съответната държава членка посредством ИСВП.

Следва да се отбележи, че тъй като съгласно Директивата за услугите не съществува задължение за уведомяване относно проектомерките, в повечето случаи нотифицираните мерки вече са приети. В този контекст единственото ефективно средство за Комисията да се противопостави на посочените мерки е производство за установяване на нарушение, докато всъщност действията на Комисията биха били по-ефективни на етап проект.

### Препоръка 5

Комисията приема препоръката.

### 118

Понастоящем Комисията не разполага с възможности за по-добро използване на Регламента за сътрудничество за защита на потребителите. Необходимо е този регламент да бъде официално изменен, така че да може да бъде използван за прилагането на член 20 от Директивата за услугите.

### Препоръка 6

Комисията приема препоръката.

### 119

EU Pilot е система, чрез която Комисията и държавите членки обсъждат на ранен етап евентуални нарушения на правото на ЕС във връзка с неправилно транспониране или неправилно прилагане на достиженията на правото на ЕС. Даден EU Pilot случай се закрива, ако обсъждането с държавата членка води до задоволителни резултати, или може да доведе до производство за нарушение (като на държавата членка бъде изпратено официално уведомително писмо), ако Комисията стигне до заключението, че е налице нарушение на правото на ЕС от страна на държавата членка. EU Pilot не е инструмент, който предоставя средства за правна защита в отделни случаи, а се използва за общи проблеми, свързани с прилагането на правото на Съюза.

### Препоръка 7

Комисията приема първата част от препоръката. Комисията е поела ангажимент за ограничаване, доколкото е възможно, на времето, необходимо за разследване в рамките на EU Pilot на твърдени нарушения на правото на ЕС. Що се отнася до втората част на препоръката, Комисията не разкрива дали е налице EU Pilot процедура срещу дадена държава членка по конкретен въпрос. Комисията извършва обмен на добри практики с държавите членки относно прилагането на законодателството на Съюза, включително функционирането на EU Pilot, в специални форуми. Комисията публикува информация относно EU Pilot по обобщен начин в годишния доклад относно мониторинга върху прилагането на правото на ЕС (COM(2015)329). Ако Комисията реши да публикува конкретна информация по EU Pilot случай, това би било в разрез със задълженията за поверителност спрямо държавите членки в контекста на действията, предхождащи процедура за нарушение (което би могло да подкопае доверието на националните органи в тези и други случаи). Практиката на Комисията на поверително третиране на текущите EU Pilot разследвания вече бе потвърдена от Съда на Европейския съюз (СЕС) (Решение Petrie (T-191/99), Решение Spirlea (T 306/12), Решение ClientEarth/Комисия, T-424/14 и T-425/14). Тези решения бяха постановени по отношение на искания за достъп до документи.

В светлината на гореизложеното Комисията смята, че в нейната настояща политика на разпространение на информация е постигнат подходящ баланс между необходимостта от насърчаване на най-добрите практики в прилагането на правото на ЕС и отношението на поверителност на Комисията с държавите членки. Комисията се е ангажирала да обмисли как най-добре може да бъде разпространявана обща информация относно EU Pilot.

### 120

Стратегията за прилагане в областта, обхваната от Директивата за услугите, се основава на различни инструменти: нарушения, КСО, както и диалог с държавите членки. В действията на Комисията трябва да се вземат предвид всички различни инструменти. От 2007 г. насам Комисията определя техните приоритети чрез действия по осигуряване на изпълнението, а своите приоритети Комисията определи в съобщението от 2012 г. Извършени са действия за изпълнението на тези приоритети, като, разбира се, се взема предвид задължението на Комисията като „пазител на Договора“.

### Препоръка 8

Комисията приема препоръката. Комисията смята, че целта на производството за нарушение е да се прекрати нарушение на правото на ЕС и да се гарантира съответствието на възможно най-ранен етап. Тя е решена да ограничава, доколкото е възможно, времето, необходимо за постигането на тази цел. Най-ефективният начин обаче за постигането на тази цел е невинаги свързан с бързината на производството за установяване на нарушение, тъй като понякога пристъпването към производство за нарушение, без да се отчитат условни обстоятелства, може да има обратен на търсения ефект.

След въвеждането на EU Pilot броят на процедурите за установяване на нарушение, и по този начин на исковете, предявени пред Съда, драстично е намалял поради факта, че решения често са намирани в рамките на EU Pilot. Основната цел на политиката на Комисията е да убеди държавите членки да предприемат действия, за решаването на проблеми, свързани със съответствието.

## КАК ДА СЕ СДОБИЕМ С ПУБЛИКАЦИИТЕ НА ЕС?

### Безплатни публикации:

- един екземпляр:  
чрез EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- повече от един екземпляр или постери/карти:  
от представителствата на Европейския съюз ([http://ec.europa.eu/represent\\_bg.htm](http://ec.europa.eu/represent_bg.htm)),  
от делегациите в страни извън Европейския съюз ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_bg.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_bg.htm)),  
като се свържете с услугата Europe Direct ([http://europa.eu/europedirect/index\\_bg.htm](http://europa.eu/europedirect/index_bg.htm))  
или като се обадите на 00 800 6 7 8 9 10 11 (безплатен номер в ЕС) (\*).

(\*) Информацията, както и повечето обаждания са безплатни (възможно е обажданията от мрежата на някои оператори, от обществени телефони или от хотели да бъдат таксувани).

### Платени публикации:

- чрез EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Общопризнато е, че пазарът на услуги не е достигнал пълния си потенциал по отношение на вътрешната за ЕС търговия. Директивата за услугите има за цел да намали правните и административните пречки пред доставчиците и ползвателите на услуги, но няколко години след 2009 г. (крайният срок за нейното изпълнение) продължават да съществуват необосновани препятствия. При одита беше установено, че Комисията е идентифицирала успешно проблемите в държавите членки, но не е проявила достатъчно строго отношение към някои видове пречки, а предприетите мерки не са постигнали достатъчно бързи резултати. Доставчиците и ползвателите на услуги продължават да бъдат възпрепятствани от липсата на достъп до вътрешния пазар в степента, предвидена от Директивата.



ЕВРОПЕЙСКА  
СМЕТНА  
ПАЛАТА



Служба за публикации