



Европейска  
комисия

# РЪКОВОДСТВО ЗА ПРИЛАГАНЕ НА ДИРЕКТИВАТА ЗА УСЛУГИТЕ



## ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Генерална дирекция „Вътрешен пазар, промишленост, предприемачество и МСП“  
Дирекция Е — „Правоприлагане в областта на единния пазар“  
Отдел Е.1 — „Правоприлагане I“

За връзка: GROW.E.1

Електронна поща: [GROW-E1@ec.europa.eu](mailto:GROW-E1@ec.europa.eu)

Европейска комисия  
В-1049 Брюксел

## ПРАВНА ИНФОРМАЦИЯ

Настоящият документ е изготвен за Европейската комисия, но отразява единствено възгледите на авторите и Европейската комисия не носи отговорност за каквито и да било последици от повторното използване на тази публикация. Допълнителна информация за Европейския съюз можете да намерите в интернет (<http://www.europa.eu>).

Печатно издание	ISBN 978-92-76-57224-4	doi: 10.2873/736	ET-ET-05-22-317-BG-C
PDF	ISBN 978-92-76-57252-7	doi: 10.2873/930275	ET-ET-05-22-317-BG-N

Текстът е завършен през септември 2022 г.

Първо издание

Европейската комисия не носи отговорност за последиците от повторното използване на тази публикация.

Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз, 2022 г.

© Европейски съюз, 2022 г.



Политиката по отношение на повторната употреба на документи на Европейската комисия е уредена с Решение 2011/833/ЕС на Комисията от 12 декември 2011 г. относно повторната употреба на документи на Комисията (ОВ L 330, 14.12.2011 г., стр. 39). Ако не е посочено друго, повторната употреба на настоящия документ е разрешена съгласно лиценз Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>). Това означава, че повторната употреба се позволява, при условие че надлежно се посочи източникът и се укажат евентуалните промени.

## Съдържание

<b>1. ПРИЛОЖНО ПОЛЕ НА ДИРЕКТИВАТА</b> .....	<b>6</b>
<b>1.1 ОБХВАНАТИ УСЛУГИ</b> .....	<b>6</b>
1.1.1 <i>Понятието „услуга“</i> .....	6
1.1.2 <i>Услугите, изключени от приложното поле на директивата</i> .....	7
<b>1.2 ОБХВАНАТИ ИЗИСКВАНИЯ</b> .....	<b>15</b>
1.2.1 Понятието „изискване“.....	15
1.2.2 Общи изисквания, които не влияят на достъпа до или упражняването на дейност по предоставянето на услуги.....	15
1.2.3 Изисквания, определящи достъпа до публични средства.....	16
<b>2. ВРЪЗКАТА МЕЖДУ ДИРЕКТИВАТА И ПЪРВИЧНОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО НА ЕС</b> .....	<b>16</b>
2.1 ОБЩИ ПРИНЦИПИ.....	16
2.2 СВОБОДА НА УСТАНОВЯВАНЕ.....	17
2.3 СВОБОДНО ПРЕДОСТАВЯНЕ НА УСЛУГИ.....	18
2.4 СВОБОДНО ДВИЖЕНИЕ НА КАПИТАЛИ.....	18
2.5 СВОБОДНО ДВИЖЕНИЕ НА СТОКИ.....	19
2.6 СВОБОДНО ДВИЖЕНИЕ НА РАБОТНИЦИ.....	20
2.7 НАКАЗАТЕЛНО ПРАВО.....	20
2.8 ДАНЪЧНО ПРАВО.....	20
2.9 ТРУДОВО ПРАВО.....	21
2.10 ХАРТА НА ОСНОВНИТЕ ПРАВА.....	22
2.11 МЕЖДУНАРОДНО ЧАСТНО ПРАВО.....	23
2.12 ПРАВО ОТНОСНО КОНКУРЕНЦИЯТА.....	23
<b>3. ВРЪЗКАТА МЕЖДУ ДИРЕКТИВАТА И СПЕЦИФИЧНО ЗА РАЗЛИЧНИ СЕКТОРИ ВТОРИЧНО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО</b> .....	<b>24</b>
3.1 ОБЩИ ПРИНЦИПИ.....	24
3.2 КОМАНДИРОВАНЕ НА РАБОТНИЦИ.....	25
3.3 ОБЩЕСТВЕНО ОСИГУРЯВАНЕ.....	25
3.4 ДИРЕКТИВА ОТНОСНО ПРИЗНАВАНЕТО НА ПРОФЕСИОНАЛНИТЕ КВАЛИФИКАЦИИ.....	25
3.5 ДИРЕКТИВА ЗА ЕЛЕКТРОННАТА ТЪРГОВИЯ.....	26
3.6 ДИРЕКТИВА ОТНОСНО ПРОВЕРКАТА ЗА ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ.....	27
3.7 ДИРЕКТИВИ ЗА УПРАЖНЯВАНЕТО НА АДВОКАТСКА ДЕЙНОСТ 77/249/ЕИО И 98/5/ЕО.....	27
3.8 ДИРЕКТИВИ ЗА КОНЦЕСИИТЕ И ЗА ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ.....	28

3.9	<b>ДИРЕКТИВА ЗА ЕНЕРГИЯТА ОТ ВЪЗОБНОВЯЕМИ ИЗТОЧНИЦИ И ДИРЕКТИВА ЗА ЕНЕРГИЙНАТА ЕФЕКТИВНОСТ</b> .....	29
3.10	<b>РЕГЛАМЕНТ ОТНОСНО БЛОКИРАНЕТО НА ГЕОГРАФСКИ ПРИНЦИП</b> .....	30
4.	<b>АДМИНИСТРАТИВНО ОПРОСТЯВАНЕ</b> .....	31
4.1	<b>ОБЩИ ПРИНЦИПИ</b> .....	31
4.2	<b>ОПРОСТЯВАНЕ НА ПРОЦЕДУРИТЕ И ФОРМАЛНОСТИТЕ, ПРИЛОЖИМИ ЗА ДОСТАВЧИЦИ НА УСЛУГИ</b> .....	32
4.3	<b>ЕДИННО ЗВЕНО ЗА КОНТАКТ (ЕЗК)</b> .....	35
4.3.1	<i>Установяване на ЕЗК</i> .....	35
4.3.2	<i>Изпълнение на процедурите и формалностите през ЕЗК</i> .....	37
4.4	<b>ИНФОРМАЦИЯ И ПОМОЩ ПРЕЗ ЕЗК</b> .....	38
4.5	<b>ЕЛЕКТРОННИ ПРОЦЕДУРИ</b> .....	39
4.5.1	<i>Обхватът на задължението за установяване на електронни процедури</i> .....	40
4.5.2	<i>Прилагане на електронните процедури</i> .....	43
5.	<b>СВОБОДА НА УСТАНОВЯВАНЕ</b> .....	45
5.1	<b>ОБЩИ ПРИНЦИПИ</b> .....	45
5.2	<b>РАЗРЕШИТЕЛНИ РЕЖИМИ И ПРОЦЕДУРИ</b> .....	46
5.2.1	<i>Определение за разрешителни режими</i> .....	46
5.2.2	<i>Обосноваване на разрешителните режими</i> .....	47
5.2.3	<i>Липса на дублиране на изисквания и контролни мерки</i> .....	49
5.2.4	<i>Времетраене на разрешенията</i> .....	49
5.2.5	<i>Териториален обхват</i> .....	50
5.2.6	<i>Ограничаване на броя разрешения</i> .....	51
5.2.7	<i>Задължение за посочване на причини и право на обжалване</i> .....	52
5.2.8	<i>Процедури по издаване на разрешения</i> .....	52
5.3	<b>ЗАБРАНЕНИ ИЗИСКВАНИЯ ЗА УСТАНОВЯВАНЕ</b> .....	53
5.3.1	<i>Забрана за изисквания, основани пряко или косвено на национална принадлежност</i> .....	54
5.3.2	<i>Забрана за изисквания, ограничаващи установяването на доставчици на услуги само в една държава членка</i> .....	55
5.3.3	<i>Забрана за изисквания, ограничаващи свободата на доставчик на услуги да избира между основно и вторично място на установяване</i> ...	56
5.3.4	<i>Забрана на условия за реципрочност</i> .....	56
5.3.5	<i>Забрана за тестове за икономическа нужда</i> .....	57
5.3.6	<i>Забрана за включване на конкурентни оператори в процеса на вземане на решения от компетентни органи</i> .....	58

5.3.7	<i>Забрана на задължения за получаване на финансови гаранции или застраховки от оператори, установени в същата държава членка.....</i>	59
5.3.8	<i>Забрана на задължения за предварителна регистрация или предходно упражняване на дейността за определен период от време в същата държава членка .....</i>	59
<b>5.4</b>	<b>ИЗИСКВАНИЯ, КОИТО ПОДЛЕЖАТ НА ОЦЕНКА .....</b>	<b>60</b>
5.4.1	<i>Количествени или териториални ограничения.....</i>	60
5.4.2	<i>Задължение за доставчика на услуги да приеме определена правно-организационна форма .....</i>	61
5.4.3	<i>Изисквания, свързани с притежаването на акции или дялове в компании .....</i>	62
5.4.4	<i>Изисквания, запазващи предоставянето на определени услуги за конкретни доставчици .....</i>	64
5.4.5	<i>Забрана за повече от едно установяване на територията на една държава .....</i>	64
5.4.6	<i>Задължение за наличие на минимален брой заети лица .....</i>	65
5.4.7	<i>Задължение за прилагане на фиксирани минимални или максимални тарифи .....</i>	65
5.4.8	<i>Задължения за доставчика заедно със своята услуга да предоставя други специфични услуги .....</i>	66
<b>6.</b>	<b>СВОБОДНО ДВИЖЕНИЕ НА УСЛУГИ.....</b>	<b>67</b>
<b>6.1</b>	<b>СВОБОДАТА ДА СЕ ПРЕДОСТАВЯТ УСЛУГИ И СВЪРЗАНИТЕ С НЕЯ ДЕРОГАЦИИ .....</b>	<b>67</b>
6.1.1	<i>Разлика между установяване и презгранично предоставяне на услуги.....</i>	67
6.1.2	<i>Обхват и ефект на свободата да се предоставят на услуги.....</i>	69
6.1.3	<i>Изисквания, които могат да се налагат от държави членки спрямо презгранични услуги .....</i>	69
6.1.4	<i>Изключения в член 17 .....</i>	73
6.1.5	<i>Дерогации в конкретни случаи в съответствие с член 18 .....</i>	78
<b>6.2</b>	<b>ЗАДЪЛЖЕНИЯ, СВЪРЗАНИ С ПРАВАТА НА ПОЛУЧАТЕЛИТЕ НА УСЛУГИ .....</b>	<b>78</b>
6.2.1	<i>Ограничения, които не могат да се налагат на получатели на услуги.....</i>	79
6.2.2	<i>Принцип на недискриминация.....</i>	80
<b>6.3</b>	<b>ЗАДЪЛЖЕНИЕ ЗА ОКАЗВАНЕ НА ПОМОЩ НА ПОЛУЧАТЕЛИ.....</b>	<b>83</b>
<b>7.</b>	<b>ОЦЕНКА НА НАЦИОНАЛНИТЕ МЕРКИ.....</b>	<b>85</b>
<b>7.1</b>	<b>НЕДИСКРИМИНАЦИЯ.....</b>	<b>86</b>
<b>7.2</b>	<b>ОБОСНОВАВАНЕ С НАЛОЖИТЕЛНА ПРИЧИНА, СВЪРЗАНА С ОБЩЕСТВЕНИЯ ИНТЕРЕС .....</b>	<b>86</b>
<b>7.3</b>	<b>ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ НА МЯРКАТА .....</b>	<b>92</b>
7.3.1	<i>Степен, в която мярката е подходяща .....</i>	93

7.3.2	<i>Мярката не следва да надхвърля необходимото</i>	94
<b>8.</b>	<b>КАЧЕСТВО НА УСЛУГИТЕ</b>	95
<b>8.1</b>	<b>ИНФОРМАЦИЯ ЗА ДОСТАВЧИЦИТЕ И ТЕХНИТЕ УСЛУГИ</b>	95
8.1.1	<i>Информация, предоставяна по собствена инициатива на доставчика</i>	96
8.1.2	<i>Информация, предоставяна при поискване от получателя</i>	96
<b>8.2</b>	<b>ЗАСТРАХОВКА ЗА ПРОФЕСИОНАЛНА ОТГОВОРНОСТ И ГАРАНЦИИ</b>	97
8.2.1	<i>Задължения за застраховка или гаранция за доставчици на услуги, представляващи специфични рискове</i>	97
8.2.2	<i>Липса на дублиране на изисквания за застраховка или гаранция</i>	97
<b>8.3</b>	<b>ТЪРГОВСКИ СЪОБЩЕНИЯ НА РЕГУЛИРАНИТЕ ПРОФЕСИИ</b>	98
<b>8.4</b>	<b>МУЛТИДИСЦИПЛИНАРНИ ДЕЙНОСТИ</b>	99
<b>8.5</b>	<b>ПОЛИТИКА ПО КАЧЕСТВОТО НА УСЛУГИТЕ</b>	101
<b>8.6</b>	<b>УРЕЖДАНЕ НА СПОРОВЕ</b>	101
8.6.1	<i>Подобрено обработване на жалби от доставчиците на услуги</i>	101
8.6.2	<i>Финансови гаранции в случай на съдебни решения</i>	101
<b>8.7</b>	<b>КОДЕКСИ ЗА ПОВЕДЕНИЕ</b>	102
8.7.1	<i>Разработване на общи правила на нивото на ЕС</i>	102
8.7.2	<i>Съдържание на кодексите за поведение</i>	102
<b>9.</b>	<b>АДМИНИСТРАТИВНО СЪТРУДНИЧЕСТВО</b>	103
<b>9.1</b>	<b>СМИСЪЛ НА АДМИНИСТРАТИВНОТО СЪТРУДНИЧЕСТВО</b>	103
<b>9.2</b>	<b>ОСНОВНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ</b>	103
9.2.1	<i>Взаимопомощ</i>	103
9.2.2	<i>Информационна система за вътрешния пазар (IMI)</i>	104
<b>9.3</b>	<b>ОБМЕН НА ИНФОРМАЦИЯ</b>	104
9.3.1	<i>Задължението за предоставяне на информация при поискване</i>	104
9.3.2	<i>Задължението за извършване на проверки при поискване</i>	106
<b>9.4</b>	<b>ВЗАИМОПОМОЩ В СЛУЧАЙ НА ПРЕЗГРАНИЧНО ПРЕДОСТАВЯНЕ НА УСЛУГИ</b>	106
9.4.1	<i>Разпределение на надзорните задачи между държавите членки</i>	106
9.4.2	<i>Взаимопомощ, свързана с дерогации за конкретни случаи</i>	107
<b>9.5</b>	<b>МЕХАНИЗЪМ ЗА ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ</b>	108
<b>10.</b>	<b>НОТИФИКАЦИИ</b>	108
<b>10.1</b>	<b>ОБХВАТ НА ЗАДЪЛЖЕНИЯТА ЗА НОТИФИЦИРАНЕ</b>	108
10.1.1	<i>Задължение за нотифициране съгласно член 15, параграф 7 от Директивата за услугите</i>	109
10.1.2	<i>Задължение за нотифициране съгласно член 39, параграф 5 от Директивата за услугите</i>	109

10.1.3	<i>Нотифициране за мерки на местно ниво</i>	110
<b>10.2</b>	<b>ПРОЦЕДУРИ ЗА НОТИФИЦИРАНЕ</b>	<b>110</b>
10.2.1	<i>Нотификация от страна на държава членка</i>	110
10.2.2	<i>Разпространение и проверка на нотификациите от Комисията</i>	111
10.2.3	<i>Коментари</i>	111
10.2.4	<i>Решения на Комисията</i>	111
10.2.5	<i>Прозрачност</i>	112
10.2.6	<i>Преводи</i>	112
<b>10.3</b>	<b>ВРЪЗКА С ПРОЦЕДУРИТЕ ЗА НАРУШЕНИЕ</b>	<b>112</b>
<b>10.4</b>	<b>ВРЪЗКА С ДРУГИ ПРОЦЕДУРИ ЗА НОТИФИЦИРАНЕ ИЛИ ДОКЛАДВАНЕ</b>	<b>112</b>
10.4.1	<i>Нотификации съгласно Директива за прозрачността в рамките на единния пазар</i>	112
10.4.2	<i>Задължения за докладване съгласно Директивата относно признаването на професионалните квалификации и Директивата относно проверката за пропорционалност</i>	113
<b>10.5</b>	<b>ДОКЛАДВАНЕ ОТ СТРАНА НА КОМИСИЯТА ОТНОСНО НОТИФИКАЦИИТЕ</b>	<b>114</b>

# 1. ПРИЛОЖНО ПОЛЕ НА ДИРЕКТИВАТА

## 1.1 ОБХВАНАТИ УСЛУГИ

### 1.1.1 Понятието „услуга“

Като основно правило Директивата за услугите се прилага за всички услуги, които не са изрично изключени от нея.

В началото е важно да се разбере понятието „услуга“ и обхванатите от него дейности. Понятието „услуга“ е дефинирано в Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) (член 57). Съгласно съответната съдебна практика на Съда на Европейския съюз понятието „услуга“ трябва да се разбира в широк смисъл<sup>1</sup>. То обхваща всяка стопанска дейност, извършвана от самостоятелно заето лице, която обичайно се осъществява срещу възнаграждение.

Затова съгласно ДФЕС и Директивата за услугите, за да представлява „услуга“, една дейност трябва да се извършва от самостоятелно заето лице, т.е. тя трябва да се предоставя от доставчик (който може да е физическо или юридическо лице) извън ограниченията на трудов договор<sup>2</sup>. Основната характеристика на трудовото правоотношение е обстоятелството, че за определен период от време дадено лице предоставя услуги за и под ръководството на друго лице, в замяна на което получава възнаграждение<sup>3</sup>. За да се установи дали това е така, винаги е необходима преценка на конкретните обстоятелства. По отношение на ръководителите на дружества Съдът на ЕС например е постановил, че общите указания от акционерите, както и правомощията на акционерите за контрол и за отстраняване, не са достатъчни, за да се установи наличието на отношение на подчиненост<sup>4</sup>.

Освен това дейността трябва да е обичайно осъществявана срещу възнаграждение; с други думи, тя трябва да е от стопанско естество. Това отново трябва да се преценява за всеки конкретен случай. Самият факт, че дадена дейност се предоставя от държавата, държавен орган или от организация с нестопанска цел, не означава, че тя не представлява услуга по смисъла на ДФЕС и Директивата за услугите<sup>5</sup>. По-скоро, съгласно практиката на Съда на ЕС „съществената характеристика на възнаграждението е във факта, че то представлява насрещна престация за извършване на въпросната услуга, което означава, че трябва да има стопански контрагент“<sup>6</sup>. Не е от значение дали възнаграждението е осигурено от получателя на услугата или от трета страна<sup>7</sup>. Въпреки това следва да се отбележи, че Съдът на ЕС — в контекста на образователните услуги, предоставяни от националната образователна система — е постановил, че такса за обучение или записване, която учениците или техните родители трябва понякога да плащат съгласно националната образователна система, за да направят определен принос към покриването на оперативните разходи на системата, като такава не представлява възнаграждение, ако системата все още в основата си се финансира от държавната хазна<sup>8</sup>. Обратно, услугите в областта на висшето

---

(<sup>1</sup>) Вж. член 4, параграф 1.

(<sup>2</sup>) Решение от 12 декември 1974 г., *Walrave*, дело C-36/74.

(<sup>3</sup>) Решение от 11 ноември 2010 г., *Danos*, дело C-232/09.

(<sup>4</sup>) Решение от 11 април 2019 г., *Bosworth et Hurley*, дело C-603/17.

(<sup>5</sup>) Решение от 11 април 2000 г., *Deliège*, по съединени дела C-51/96 и C-191/97.

(<sup>6</sup>) Решение от 26 април 1988 г., *Bond van Adverteerders*, дело C-352/85; решение от 27 септември 1988 г., *Humbel*, дело C-263/86.

(<sup>7</sup>) Решение от 26 април 1988 г., *Bond van Adverteerders*, дело C-352/85; решение от 13 май 2003 г., *Müller Fauré*, дело C-385/99; решение от 12 юли 2001 г., *Smits u Peerbooms*, дело C-157/99.

(<sup>8</sup>) Решение от 7 декември 1993 г., *Wirth*, дело C-109/92.

образование, финансирани предимно с частни средства и имащи за цел постигането на търговска печалба, представляват стопанска дейност<sup>9</sup>.

Поради това държавите членки трябва да гарантират, че правилата на Директивата за услугите се прилагат за широка гама от дейности, насочени както към бизнеса, така и към потребителите. Без претенции за изчерпателност, като примери за услуги, обхванати от директивата, могат да бъдат посочени:

- дейностите на повечето от регулираните професии<sup>10</sup> (като правни и данъчни консултанти, архитекти, инженери, счетоводители и земемери);
- дейностите на занаятчиите;
- бизнес услугите (като поддръжка на офиси, управленско консултиране, организиране на събития, събиране на вземания, рекламни услуги и услуги по набиране на персонал);
- дистрибуторска търговия (включително услуги по продажба на едро и на дребно и складиране на стоки);
- услуги в областта на туризма (като услуги на туристически агенции и хотелиерство);
- услуги по осигуряване на почивка (например услуги, предоставяни от спортни центрове и увеселителни паркове) и строителни услуги;
- услуги, свързани с производството и разпределението на енергия;
- монтирането и поддръжката на оборудване;
- информационни услуги (като уеб портали, дейности на новинарски агенции, издателска дейност и компютърно програмиране);
- услуги на хотелиерството и ресторантьорството (например хотели, ресторанти и услуги по обществено хранене);
- услуги в областта на обучението и образованието;
- услуги по отдаване под наем (включително автомобили под наем) и лизингови услуги;
- услуги, свързани с недвижими имоти;
- услуги по сертифициране и изпитване;
- услуги по поддържане на домакинството (като услуги по почистване, частни детегледачки или градинарски услуги);
- и т.н.

### 1.1.2 Услуги, изключени от приложното поле на директивата

Директивата за услугите е „хоризонтален“ инструмент в областта на услугите, който по принцип обхваща всички услуги по смисъла на ДФЕС, както е обяснено в раздела по-горе. Някои общи изключения от приложното поле на Директивата за услугите са посочени в член 2 от нея и са обяснени по-подробно по-долу. Освен това има изключения от някои конкретни разпоредби на Директивата за услугите. Например в член 9, параграф 3 се съдържа изключение за разрешителните режими, а в член 17 се съдържат изключения за разпоредбите относно свободата на предоставяне на услуги.

---

<sup>(9)</sup> Решение от 4 юли 2018 г., *Kirschstein*, дело C-393/17.

<sup>(10)</sup> В този контекст следва да е ясно, че продължава прилагането на съществуващите инструменти на Общността. По отношение на регулираните професии те включват 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. Вж. раздел 3.4 от ръководството.

### 1.1.2.1 *Нестопански услуги от общ интерес*

Изключението в член 2, параграф 2, буква а) е тясно свързано с понятието „услуга“, обяснено по-горе. Терминът „нестопански услуги“ се отнася до услуги, които не се извършват за стопански контрагент. Тези дейности не представляват услуга по смисъла на член 57 от ДФЕС и следователно не попадат в обхвата на Директивата за услугите. В резултат на това нестопански услуги от общ интерес, например услуги в областта на националното основно и средно образование, които не се предоставят срещу възнаграждение, не са обхванати от Директивата за услугите.

За разлика от тях услугите от общ икономически интерес, например тези в секторите на електроенергията и газа, са услуги, предоставяни срещу икономически интерес и поради това по принцип попадат в приложното поле на Директивата за услугите<sup>11</sup>. Такъв е случаят и с националните системи за мобилни плащания<sup>12</sup>. Дали услугата, която дадена държава членка счита за услуга от общ интерес, има икономически или нестопански характер, трябва да се определи в светлината на съдебната практика на Съда на ЕС, посочена по-горе<sup>13</sup>. Във всеки случай държавите членки няма да могат да разглеждат всички услуги в определена област — например всички образователни услуги — като нестопански услуги от общ интерес.

### 1.1.2.2 *Финансови услуги*

Изключението в член 2, параграф 2, буква б) обхваща всички финансови услуги, включително банкиране, кредитиране, услуги, свързани с ценни книжа, услуги, свързани с инвестиционни фондове, застрахователни услуги и пенсионни услуги. Това включва и услугите, изброени в приложение I на Директива 2013/36/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. относно достъпа до осъществяването на дейност от кредитните институции и относно пруденциалния надзор върху кредитните институции и инвестиционните посредници, за изменение на Директива 2002/87/ЕО и за отмяна на директиви 2006/48/ЕО и 2006/49/ЕО<sup>14</sup>, например потребителски кредити, ипотечно кредитиране, финансов лизинг и издаване и администриране на платежни средства. Услугите, които не представляват финансови услуги, не попадат в обхвата на това изключение. Примерите за услуги, които не представляват финансови услуги, включват: i) услуги по оперативен лизинг, състоящи се в отдаване на стоки под наем; ii) корпоративни услуги (управление на дружество); или iii) консултиране на предприятия относно капиталовата структура и промишлената стратегия, ако не се предоставят в контекста на инвестиционни услуги и дейности, свързани с финансови инструменти. Следователно държавите членки ще трябва да гарантират, че правилата, уреждащи достъпа до тези услуги — и тяхното оказване — са в съответствие с Директивата за услугите.

### 1.1.2.3 *Електронни съобщителни услуги и мрежи*

Изключението в член 2, параграф 2, буква в) се отнася до електронните съобщителни услуги и мрежи и свързаните с тях структури и услуги, както са определени в член 2 от Директива (ЕС) 2018/1972 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2018 г. за установяване на Европейски кодекс за електронни съобщения (заместваща

---

(<sup>11</sup>) Макар че прилагането на специалните разпоредби на съществуващите директиви, регулиращи тези услуги, ще има приоритет, ако е налице противоречие с някоя от разпоредбите на Директивата за услугите. Вж. раздел 3.9 от настоящото ръководство.

(<sup>12</sup>) Решение от 7 ноември 2018 г., *Комисия/Унгария*, дело C-171/17.

(<sup>13</sup>) Вж. раздел 1.1.1 от ръководството.

(<sup>14</sup>) ОВ L 176, 27.6.2013 г., стр. 338.

директиви 2002/19/ЕО, 2002/20/ЕО, 2002/21/ЕО и 2002/22/ЕО)<sup>15</sup>. Тези услуги и мрежи включват например гласова телефония и услуги за пренос на електронна поща. Съдът на ЕС също така е постановил, че някои услуги, предоставяни от доставчици на електронни съобщителни мрежи, попадат в обхвата на това изключение. По-конкретно, Съдът на ЕС е постановил, че „налагането на такси, правопораждащият юридически факт на които е свързан с правата на оправомощените да доставят електронни съобщителни мрежи и услуги предприятия да прокарат кабели за обществена електронна съобщителна мрежа“ попада в обхвата на член 2, параграф 2, буква в)<sup>16</sup>. Тези услуги обаче са изключени само по отношение на въпроси, обхванати от Европейския кодекс за електронни съобщения и Директива 2002/58<sup>17</sup>. По въпроси, които не попадат в обхвата на тези две директиви, например „единни звена за контакт“ или електронни процедури, се прилага Директивата за услугите. Следователно държавите членки трябва да гарантират, че както доставчиците, така и получателите на тези услуги се ползват от съответните разпоредби на Директивата за услугите.

#### 1.1.2.4 Услуги в областта на транспорта

Изключението в член 2, параграф 2, буква г) обхваща услугите в областта на транспорта, попадащи в обхвата на дял VI от ДФЕС. Така то обхваща: i) въздушен транспорт; ii) морски и вътрешен воден транспорт, включително пристанищни услуги; и iii) автомобилен и железопътен транспорт, включително по-специално градски транспорт, таксите и линейки<sup>18</sup>.

Изключението за транспортните услуги не обхваща услуги, които по същността си не са транспортни услуги. Това включва услуги по обучение на водачи на превозни средства, услуги по преместване, услуги по наемане на автомобили, погребални услуги или услуги по фотографиране от въздуха. Изключението не обхваща и търговски дейности в пристанища или летища, например магазини и ресторанти. Следователно по отношение на тези дейности по предоставяне на услуги се прилагат разпоредбите на Директивата за услугите.

Транспортните услуги се определят най-общо като физически действия по придвижване на хора или стоки от едно място на друго с помощта на превозно средство или плавателен съд. Такива дейности обаче често включват други елементи, които не са непременно свързани с транспорта като такъв и които следователно могат да попаднат в приложното поле на Директивата за услугите. В тези случаи е необходимо да се определи каква е основната цел на въпросната услуга. Ако например основната цел на услугата е превоз на пътници с кораб с цел развлекателна обиколка на града по вода в рамките на организирано събитие, тогава тази услуга не трябва да се счита за услуга в областта на транспорта<sup>19</sup>.

---

<sup>(15)</sup> ОВ L 321, 17.12.2018 г., стр. 36.

<sup>(16)</sup> Решение от 30 януари 2018 г., *Visser*, съединени дела C-360/15 и C-31/16, точка 80.

<sup>(17)</sup> Директива 2002/58/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 юли 2002 г. относно обработката на лични данни и защита на правото на неприкосновеност на личния живот в сектора на електронните комуникации (Директива за правото на неприкосновеност на личния живот и електронни комуникации) (ОВ L 201, 31.7.2002 г., стр. 37), изменена с Директива 2006/24/ЕО (ОВ L 105, 13.4.2006 г., стр. 54) и с Директива 2009/136/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2009 г. за изменение на Директива 2002/22/ЕО относно универсалната услуга и правата на потребителите във връзка с електронните съобщителни мрежи и услуги, Директива 2002/58/ЕО относно обработката на лични данни и защита на правото на неприкосновеност на личния живот в сектора на електронните комуникации и Регламент (ЕО) № 2006/2004 за сътрудничество между националните органи, отговорни за прилагане на законодателството за защита на потребителите | (Текст от значение за ЕИП) | ОВ L 337, 18.12.2009 г., стр. 11.

<sup>(18)</sup> Вж. съображение 21.

<sup>(19)</sup> Решение от 1 октомври 2015 г., *Trijber*, съединени дела C-340/14 и C-341/14.

Услугите в областта на транспорта включват не само транспортните услуги сами по себе си, но и всички услуги, които са неразривно свързани с физическото действие на придвижване на хора или стоки от едно място на друго с помощта на транспортни средства<sup>20</sup>. Например проверката на превозни средства или задължението на дружество за въздушен превоз да изпълнява задължения за извършване на обществена услуга и за запазване и развитие на съществуващия оперативен център (хъб) попадат в обхвата на това изключение<sup>21</sup>. И обратно, следните услуги не са услуги в областта на транспорта: i) услуги по ремонт и поддръжка на самолети, изискващи самолетът да бъде изваден от експлоатация; ii) продажба и маркетинг на услуги по въздушен транспорт; и iii) услуги, свързани с компютърни системи за резервация<sup>22</sup>. Изключението не се прилага и за предоставянето на бордни услуги, услуги по почистване и кетъринг на пътниците в международни влакове<sup>23</sup>.

Що се отнася до посредническите услуги, свързващи непрофесионални шофьори, които използват собствените си превозни средства, с пътници, според Съда на ЕС такава услуга „трябва да се счита за неразривно свързана с транспортна услуга [...]. Поради това такава услуга трябва да бъде изключена от приложното поле на [...], Директива 2006/123“<sup>24</sup>. При отсъствието на посредническа услуга непрофесионалните шофьори не биха могли да предоставят услугите си и по този начин посредничеството е неразривно свързано с превоза на пътници. По подобен начин, ако дружеството, предоставящо приложението за посредничество, упражнява решаващо влияние върху условията, при които услугата се предоставя от такива шофьори, между двете е налице неразривна връзка. За разлика от това посредническите услуги онлайн, които свързват професионални таксиметрови шофьори с техните клиенти, могат да бъдат отделени от транспортната услуга, с която са свързани, и по този начин да представляват услуга на информационното общество, ако доставчикът на тази услуга: i) не определя цената на курса или не гарантира, че тази цена ще бъде получена от клиентите; и ii) не упражнява контрол върху качеството на превозните средства и на техните шофьори, както и върху поведението на последните. Следователно такава услуга може да попадне в приложното поле на Директива 2000/31, както и на Директивата за услугите, тъй като не се класифицира като „услуга в областта на транспорта“ и не е изключена от приложното поле на Директивата за услугите по силата на член 2, параграф 2, буква г)<sup>25</sup>.

#### 1.1.2.5 Услуги на агенции за временна заетост

Изключението в член 2, параграф 2, буква д) обхваща услугата по наемане на работници, предоставяна от агенции за временна заетост. Услуги, различни от услугите по наемане на работници, които понякога се предоставят от един и същ доставчик на услуги, например услуги по намиране на работа или набиране на служители, не са обхванати от изключението и поради това трябва да бъдат обхванати от мерките за прилагане.

---

<sup>(20)</sup> Решение от 15 октомври 2015 г., *Grupo Itevelesa и други*, дело C-168/14, точка 46; решение от 27 февруари 2019 г., *Associação Peço a Palavra и други*, дело C-563/17, точка 30.

<sup>(21)</sup> Решение от 15 октомври 2015 г., *Grupo Itevelesa и други*, дело C-168/14.

<sup>(22)</sup> Становище 2/15 на Съда от 16 май 2017 г., *Споразумение за свободна търговия между Европейския съюз и Република Сингапур*.

<sup>(23)</sup> Решение от 19 декември 2019 г., *Dobersberger*, дело C-16/18, точки 26 и 27.

<sup>(24)</sup> Решение от 20 декември 2017 г., *Asociación Profesional Elite Taxi*, дело C-434/15.

<sup>(25)</sup> Решение от 3 декември 2020 г., *Star Taxi*, дело C-62/19, точка 53.

### 1.1.2.6 Здравеопазване

Изключването на здравеопазването в член 2, параграф 2, буква е) обхваща „здравните и фармацевтични услуги, оказвани от професионалисти в сферата на здравеопазването на пациенти при оценка, поддържане или възстановяване състоянието на тяхното здраве, когато тези дейности са включени в рамките на регулирана здравна професия в държавата членка, където се предоставят“<sup>26</sup>. Това означава, че услуги, които не се предоставят на пациент, а на самия медицински специалист или на болница (например: счетоводни услуги; услуги по почистване; секретарски и административни услуги; доставяне и поддръжка на медицинско оборудване; и услугите на центровете за медицински изследвания), не са обхванати от това изключение. Освен това изключението не обхваща дейности, които не са предназначени за поддържане, оценка или възстановяване на здравословното състояние на пациенти. Например дейности, които са предназначени за подобряване на благосъстоянието и за осигуряване на почивка (като спортни или фитнес клубове), попадат в приложното поле на Директивата за услугите. Освен това изключването на здравните услуги обхваща само дейности, които са запазени за регулирана здравна професия в държавата членка, в която се предоставя услугата. Следователно услуги, които могат да се предоставят без изискване за специална професионална квалификация, попадат в обхвата на Директивата за услугите. Накрая следва да се уточни, че изключването на здравни услуги се отнася за услуги, свързани с човешкото здраве, и не следва да се разбира като обхващащо услугите на ветеринарите.

### 1.1.2.7 Аудиовизуални услуги и услуги за радиоразпръскване

Изключението в член 2, параграф 2, буква ж) обхваща аудиовизуалните услуги, т.е. услугите, чиято основна цел е предоставянето на движещи се образи със или без звук, включително телевизия, видео по заявка и излъчването на филми в кината, независимо от начина им на производство, разпространение или изпращане. То обхваща и услугите за радиоразпръскване. Други услуги, свързани с аудиовизуални услуги или с радиоразпръскване (например продажбата на напитки и храни в кината), не са изключени от обхвата на Директивата за услугите. Що се отнася до рекламните услуги, те обикновено са включени в приложното поле на Директивата за услугите. Въпроси, хармонизирани съгласно Директива 2010/13/ЕС за аудиовизуалните медийни услуги (например: i) специфични качествени правила за рекламата, разпространявана чрез аудиовизуални услуги и в платформи за споделяне на видеоклипове; или ii) количествени ограничения за рекламите, разпространявани от телевизионните оператори), обаче се уреждат от Директивата за аудиовизуалните медийни услуги.

### 1.1.2.8 Хазартни дейности

Изключението в член 2, параграф 2, буква з) обхваща всяка услуга, която включва правенето на залози с материална стойност в игри на късмета, включително по-специално: i) числови игри, например лотарии; ii) карти от вида „изтрий и спечели“ (скреч-карти); iii) хазартни услуги, предлагани в казина или лицензирани помещения; iv) услуги, свързани със залагания; v) услуги, свързани с игри тип „бинго“; и vi) хазартни услуги, предоставяни от и в полза на благотворителни организации или организации с нестопанска цел. За разлика от тях изброените по-долу не са обхванати от изключението и следователно се ползват от разпоредбите на Директивата за услугите:

---

<sup>(26)</sup> Вж. съображение 22.

i) игри на основата на умения; ii) игрални автомати, които не дават награди или дават награди само под формата на безплатни игри; и iii) промоционални игри, чиято изключителна цел е да стимулират продажбата на стоки или услуги. Освен това другите услуги, предоставяни в казината (например продажбата на храни и напитки), също не са обхванати от изключението и следователно попадат в приложното поле на Директивата за услугите.

### 1.1.2.9 Дейности, свързани с упражняването на официално правомощие

Изключението в член 2, параграф 2, буква и) отразява изключението, предвидено в членове 51 и 62 от ДФЕС<sup>27</sup> относно упражняването на официално правомощие. От тези разпоредби следва, че дейностите, които във въпросната държава членка са свързани, макар и епизодично, с упражняването на официално правомощие, не попадат в обхвата на разпоредбите относно свободата на установяване и свободата на предоставяне на услуги.

Изключението, свързано с официалното правомощие, се отнася само до „дейности, които сами по себе си съставляват пряка и специфична връзка с упражняването на публична власт“<sup>28</sup>. Правомощията, свързани с тези дейности, трябва да бъдат упражнявани обичайно, като не следва да представляват много ограничена част от задълженията на дадено лице<sup>29</sup>. Освен това дейността трябва наистина да е част от публичната власт, а не да има за нея само спомагателна<sup>30</sup>, подпомагаща или подготвителна<sup>31</sup> роля. Съдът на ЕС е постановил, че „не може да се прави позоваване на член 51 от ДФЕС, ако приложимата правна уредба предвижда [...] частни структури да бъдат контролирани от компетентния публичноправен орган“<sup>32</sup>. В този контекст се счита за уместно да се отбележи, че макар някои дейности да допринасят за функционирането на държавните органи, те по никакъв начин не засягат тяхната дискреционна власт и правомощията им за вземане на решения<sup>33</sup>. Фактът, че дейността се извършва под надзора или контрола на държавни органи, също предполага, че тя сама по себе си не е предприета при упражняване на официално правомощие<sup>34</sup>. Това е вярно дори когато такива дейности се предприемат с цел прилагане на разпоредбите на националното право (например чрез инспекции), включително упражняване на определени правомощия по отношение на последиците, които трябва да произтекат от това приложение<sup>35</sup>. В по-общ план следва да се подчертае, че член 51 от ДФЕС не обхваща дейности с чисто технически характер<sup>36</sup>.

---

<sup>(27)</sup> В член 51 от ДФЕС е посочено изключението от свободата на установяване по отношение на официалното правомощие, а в член 62 от ДФЕС то се разширява и върху свободата на предоставяне на услуги.

<sup>(28)</sup> Решение от 21 юни 1974 г., *Reyners*, дело C-2/74, точка 45. Това е потвърдено в решение от 13 юли 1993 г., *Thijssen*, дело C-42/92, точка 8 и в решение от 31 май 2001 г., *Комисия/Италия*, дело C-283/99, точка 20.

<sup>(29)</sup> Решение от 10 септември 2014 г., *Haralambidis*, дело C-270/13, точка 58.

<sup>(30)</sup> Решение от 17 март 2011 г., *Penarroja Fa*, дело C-372/09, точки 43—44.

<sup>(31)</sup> Решение от 13 юли 1993 г., *Thijssen*, дело C-42/92; решение от 29 ноември 2007 г., *Комисия/Германия*, дело C-404/05, точка 44; решение от 12 декември 2013 г., *Soa Nazionale Costruttori*, дело C-327/12, точка 53.

<sup>(32)</sup> Решение от 29 ноември 2007 г., *Комисия/Австрия*, дело C-393/05, точка 41; решение от 29 ноември 2007 г., *Комисия/Германия*, дело C-404/05, точка 43; решение от 22 октомври 2009 г., *Комисия/Португалия*, дело C-438/08, точка 37.

<sup>(33)</sup> Решение от 21 юни 1974 г., *Reyners*, дело 2/74, точки 51 и 53; Решение от 22 октомври 2009 г., *Комисия/Португалия*, дело C-438/08, точки 36 и 41.

<sup>(34)</sup> Решение от 22 октомври 2009 г., *Комисия/Португалия*, дело C-438/08, точка 41.

<sup>(35)</sup> Решение от 29 ноември 2007 г., *Комисия/Германия*, дело C-404/05, точки 38 и 44.

<sup>(36)</sup> Например дейности, свързани с проектирането, програмирането и експлоатацията на системи за обработка на данни — вж. решение от 5 декември 1989 г., *Комисия/Италия*, дело 3/88.

Освен това в съответствие със съдебната практика на Съда на ЕС това изключение обхваща само определени дейности и не обхваща цели професии<sup>37</sup>.

Съществуват редица дейности по предоставяне на услуги, за които Съдът на ЕС е счел, че не са свързани с упражняването на официално правомощие по член 51 от ДФЕС, например:

- дейностите на адвокати<sup>38</sup>, нотариуси<sup>39</sup> и охранителни предприятия<sup>40</sup>;
- дейностите на одобрени инспектори в застрахователни предприятия;
- дейностите по проектиране, програмиране и експлоатация на системи за обработка на данни<sup>41</sup>;
- дейности, извършвани по договор във връзка с помещения, доставки, монтиране, поддръжка, управление и предаване на данни, необходими за провеждането на лотария<sup>42</sup>;
- дейностите на частни структури, които извършват прегледи за проверка на техническата изправност на превозни средства<sup>43</sup>;
- дейностите по сертифициране на техническите и финансовите възможности на предприятия, изпълняващи обществени поръчки за строителство, надвишаващи определена стойност<sup>44</sup>;
- частна преподавателска дейност, която включва предоставянето на образователна степен<sup>45</sup>.

От друга страна, Съдът на ЕС е постановил например, че дейностите по акредитация, извършвани от един национален орган по акредитация, са пряко и конкретно свързани с упражняването на официално правомощие по смисъла на член 51 от ДФЕС<sup>46</sup>.

Дали определени дейности са или не са пряко или конкретно свързани с упражняването на официално правомощие не може да се определя едностранно от държавата членка, а трябва да се преценява въз основа на общите критерии, установени от Съда на ЕС. Следователно самият факт, че една държава членка счита дадена дейност за упражняване на официално правомощие или че дадена дейност се осъществява от държавата, държавен орган или орган, на който са възложени обществени задачи, не означава, че тази дейност попада в обхвата на членове 51 и 62 от ДФЕС. Когато се преценява дали дадена дейност по предоставяне на услуги попада в обхвата на тези разпоредби и поради това е изключена от Директивата за услугите, държавите членки следва да имат предвид тясното приложно поле на този член, определено от Съда на ЕС. Това изключение следва да се тълкува в тесен смисъл и да се ограничи до строго

---

<sup>(37)</sup> Решение от 9 март 2000 г., *Комисия/Белгия*, дело C-355/98; решение от 29 октомври 1998 г., *Комисия/Испания*, дело C-114/97; решение от 13 юли 1993 г., *Thijssen*, дело C-42/92 и решение от 21 юни 1974 г., *Reyners*, дело C-2/74. Този въпрос е бил повдигнат и в контекста на акредитацията на сертифициращи органи и сертифицирането на доставчици на услуги в преюдициалното запитване *Saracchiolo*, дело C-142/20.

<sup>(38)</sup> Решение от 21 юни 1974 г., *Reyners*, дело C-2/74.

<sup>(39)</sup> Решение от 24 май 2011 г., *Комисия/Гърция*, дело C-61/08; или решение от 24 май 2011 г., *Комисия/Белгия*, дело C-47/08; или решение от 24 май 2011 г., *Комисия/Франция*, дело C-50/08; или решение от 1 февруари 2017 г., *Комисия/Унгария*, дело C-392/15.

<sup>(40)</sup> Решение от 31 май 2001 г., *Комисия/Италия*, дело C-283/99; решение от 9 март 2000 г., *Комисия/Белгия*, дело C-355/98; решение от 26 януари 2006 г., *Комисия/Испания*, дело C-514/03.

<sup>(41)</sup> Решение от 5 декември 1989 г., *Комисия/Италия*, дело C-3/88.

<sup>(42)</sup> Решение от 26 април 1994 г., *Комисия/Италия*, дело C-272/91.

<sup>(43)</sup> Решение от 22 октомври 2009 г., *Комисия/Португалия*, дело C-438/08, точка 45.

<sup>(44)</sup> Решение от 12 декември 2013 г., *Soa Nazionale Costruttori*, дело C-327/12, точки 52—54.

<sup>(45)</sup> Решение от 4 юли 2018 г., *Kirschstein*, дело C-393/17, точка 60.

<sup>(46)</sup> Решение от 6 май 2021 г., *Saracchiolo*, дело C-142/20, точка 52.

необходимото за опазване на интересите, които тези разпоредби допускат да бъдат защитени от държавите членки.

#### *1.1.2.10 Социални услуги по социално настаняване, грижи за деца и подпомагане на семейства или лица, временно или постоянно в нужда*

Социалните услуги, посочени в член 2, параграф 2, буква й), се изключват, доколкото се предоставят от: i) самата държава; ii) доставчици, получили мандат от нея и поради това задължени да предоставят такива услуги; или iii) благотворителни организации, признати за такива от държавата. Понятието „благотворителни организации, признати за такива от държавата“ включва църкви и църковни организации, изпълняващи благотворителни и общественополезни цели. Изключението обхваща и дейности, свързани със социално настаняване. Съдът на ЕС например счита, че задължението на инвеститорите или възложителите да предложат определен брой социални жилища е изключено от обхвата на Директивата за услугите<sup>47</sup>.

Въз основа на формулировката на това изключение и обясненията, дадени в съображение 27, става ясно, че такива услуги не се изключват, ако се предоставят от други видове доставчици, например частни оператори, действащи без мандат от държавата. Например грижи за деца, които се предоставят от частни бавачки, или други услуги за грижи за детето (като например летни лагери), предоставяни от частни оператори, не са изключени от приложното поле на Директивата за услугите. Изключението не се прилага и за услугите за домашни грижи за лица с увреждания или за възрастни хора, предоставяни от частни оператори. По същия начин следните услуги са изключени от приложното поле на Директивата за услугите: i) социални услуги за подкрепа на семейства или лица, временно или постоянно в нужда поради недостатъчен семеен доход или пълна или частична липса на независимост; и ii) социални услуги за подкрепа на семейства или лица, които са изложени на риск от маргинализиране, например услуги по грижа за възрастни хора или услуги за безработни. Тези два вида услуги са изключени от приложното поле на Директивата за услугите само доколкото се предоставят от някой от доставчиците, споменати по-горе (т.е. от самата държава, чрез доставчици, получили мандат от нея, или благотворителни организации, признати за такива от държавата). Поради това частните услуги по поддържане на домакинството например са услуги, които не са изключени от Директивата за услугите.

#### *1.1.2.11 Частни услуги за сигурност*

Изключението в член 2, параграф 2, буква к) обхваща услуги като: i) наблюдение на имущество и помещения; ii) защита на лица (телохранители); iii) охранителни патрули или надзор на сгради; и iv) депозирането, отговорното пазене и разпределянето на парични средства и ценности. Услуги, които не са „услуги за сигурност“ (например продажбата, доставката, монтирането и поддръжката на технически устройства за сигурност, като например видеонаблюдение или обучение на служители в сферата на частната сигурност), не са обхванати от изключението. Следователно те попадат в приложното поле на Директивата за услугите.

---

<sup>(47)</sup> Решение от 8 май 2013 г., *Libert и други*, съединени дела C-197/11 и C-203/11, точки 104—107.

### 1.1.2.12 Услуги, предоставяни от нотариуси и пристави, които са назначени с официален правителствен акт

Услугите, предоставяни от нотариуси и пристави, които са назначени с официален правителствен акт, са изключени от приложното поле на директивата по силата на член 2, параграф 2, буква л), независимо дали могат да се считат за свързани с упражняването на официално правомощие по смисъла на член 51 от ДФЕС. Изключението обхваща услугите, предоставяни от нотариуси и пристави, които са назначени с официален правителствен акт. То включва, например, удостоверителните услуги, предоставяни от нотариуси, и отнемането на имущество от пристави.

## 1.2 ОБХВАНАТИ ИЗИСКВАНИЯ

### 1.2.1 Понятието „изискване“

Директивата за услугите се прилага спрямо онези изисквания, които касаят достъпа до или упражняването на дейност по предоставянето на услуга. Както е посочено в член 4, параграф 7, понятието „изискване“ обхваща всяко задължение, забрана, условие или друго ограничение, наложено на доставчици на услуги (или на получатели на услуги), като например задължение за получаване на разрешение или лиценз или за представяне на декларация пред компетентните органи. Понятието обхваща всяко такова задължение, забрана, условие или ограничение: i) независимо дали е предвидено в законова, подзаконова или административна разпоредба; и ii) дали важи на национално, регионално или местно ниво. Например изисквания, съдържащи се в общи устройствени планове на общини<sup>48</sup> или в наредби, приети от градския съвет<sup>49</sup>, попадат в обхвата на Директивата за услугите. В допълнение към и в съответствие с практиката на Съда на ЕС<sup>50</sup> Директивата за услугите също така се прилага за: i) всички подобни разпоредби, наложени от правилата на професионални институции; ii) колективните правила на професионални сдружения; или iii) колективни правила на други професионални организации, приети в рамките на тяхната правна автономия. Това означава, че понятието „изискване“ не се ограничава до правилата, приети от държавата като такава, а включва и правилата, изготвени от субекти, натоварени с правомощия, които обикновено се упражняват от държавата, когато те упражняват тези правомощия.

### 1.2.2 Общи изисквания, които не влияят на достъпа до или упражняването на дейност по предоставянето на услуги

Както е разяснено в съображение 9, Директивата за услугите не се прилага за тези изисквания, които не регулират или не влияят по специфичен начин на дейности по оказването на услуги, но трябва да бъдат спазвани от доставчиците в хода на тяхната стопанска дейност по същия начин, по който и от частни лица. Това например означава, че следните правила по принцип не са обхванати от Директивата за услугите: i) правила за движение по пътищата; ii) правила относно развитието и използването на земята; iii) териториалното и селищно устройство; както и iv) стандартите на строителство.

<sup>(48)</sup> Решение от 30 януари 2018 г., *Visser*, дело C-360/15.

<sup>(49)</sup> Решение от 1 октомври 2015 г., *Trijber*, дело C-340/14.

<sup>(50)</sup> Според практиката на Съда на ЕС премахването на въведените от държавите ограничения не следва да се неутрализира от пречки, произтичащи от правила, установени от сдружения или организации при упражняването на тяхната правна автономия. Решение от 12 декември 1974 г., *Walrave*, дело 36/74, точки 17, 23—24; решение от 14 юли 1976 г., *Donà*, дело 13/76, точки 17—18; решение от 15 декември 1995 г., *Bosman*, дело C-415/93, точки 83—84; решение от 19 февруари 2002 г., *Wouters*, дело C-309/99, точка 120.

Въпреки това е ясно, че самият факт, че правилата са обозначени по определен начин (например правила за селищно устройство), или че изискванията са формулирани по общ начин (т.е. не са конкретно насочени към доставчици на услуги), не е достатъчен за изключването им от приложното поле на Директивата за услугите. Всъщност трябва да се оцени действителният ефект на въпросните изисквания, за да се определи дали те са от общ характер или не. Следователно държавите членки трябва да вземат предвид факта, че законодателство, обозначено като „селищно устройство“ или „стандарти за строителство“ може да съдържа изисквания, които конкретно регулират дейности по предоставяне на услуги и следователно са обхванати от Директивата за услугите. Например правила за максималната площ на някои търговски обекти<sup>51</sup>, дори когато се съдържат в общи закони за градоустройство, попадат в обхвата на Директивата за услугите и съответно са обхванати от задълженията в главата за установяване на директивата. По подобен начин изискванията, съдържащи се в общи устройствени планове, които забраняват търговията на дребно с определени видове стоки в някои географски зони, също попадат в обхвата на тази глава от Директивата за услугите<sup>52</sup>.

### 1.2.3 Изисквания, определящи достъпа до публични средства

Съгласно член 1, параграф 3 Директивата за услугите не се прилага относно помощи, предоставяни от държави членки, които са предмет на правилата на Съюза относно конкуренцията.

Както е разяснено в съображение 10, Директивата за услугите не засяга изисквания, чието изпълнение е условие за достъп до публични средства, например във връзка със стандарти за качество или специфични условия по договори за определени услуги от общ икономически интерес. Такива изисквания няма да бъдат засегнати от прилагането на Директивата за услугите. По-специално Директивата за услугите не задължава държавите членки да предоставят на доставчици на услуги, установени в други държави членки, правото да получават същото финансиране както доставчици на услуги, установени в рамките на тяхната собствена територия. Въпреки това е ясно, че такива изисквания, определящи достъпа до публични средства за доставчици на услуги, както и всички други помощи, предоставяни от държавите членки (или чрез държавни ресурси), трябва да са в съответствие с други правила на Съюза, в частност член 107 от ДФЕС.

## 2. ВРЪЗКАТА МЕЖДУ ДИРЕКТИВАТА И ПЪРВИЧНОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО НА ЕС

### 2.1 ОБЩИ ПРИНЦИПИ

Както всеки акт от вторичното законодателство, Директивата за услугите трябва да се разглежда в контекста на първичното законодателство, т.е. на ДФЕС и по-специално на свързаните с вътрешния пазар свободи. В своята съдебна практика Съдът на ЕС също така е изяснил, че някои разпоредби на Директивата за услугите предвиждат

---

<sup>(51)</sup> Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: Европейски сектор на търговията на дребно, пригоден за 21-ви век, COM(2018) 219 final, стр. 7.

<sup>(52)</sup> Решение от 30 януари 2018 г., *Visser*, дело C-360/15, точки 124—126.

изчерпателно хармонизиране на услугите, попадащи в тяхното приложно поле<sup>53</sup>. Когато това е така, правилата на държавите членки трябва да се оценяват за съответствие с тези разпоредби, а не с разпоредбите на Договора. Също така следва да е ясно, че въпросите, изключени от приложното поле на Директивата за услугите, остават изцяло подчинени на ДФЕС, и по-специално на правилата относно свободата на установяване и свободата на предоставяне на услуги. Националното законодателство, регулиращо тези дейности по предоставяне на услуги, трябва да бъде съобразено с членове 49 и 56 от ДФЕС, както и с принципите, които Съдът на ЕС е разработил въз основа на прилагането на тези членове.

На практика мерките, приети от държавите членки в областта на услугите, могат да засегнат едновременно няколко основни свободи, например свободата на установяване; свободното предоставяне на услуги; и свободното движение на капитали. Следователно е възможно да е налице известно припокриване между тези свободи. Директивата за услугите е приложима винаги, когато става въпрос за свободата на установяване и свободното предоставяне на услуги, при условие че въпросните услуги не са изключени от нейното приложно поле<sup>54</sup>.

Не съществува „подредба по приоритет между свободите“ и за да определи коя от тях е относима, Съдът многократно е посочвал, че „е необходимо да се прецени в каква степен е засегнато упражняването на тези основни свободи и дали с оглед на обстоятелствата по главното производство едната от тях има предимство пред другата“. След това Съдът разглежда законосъобразността на дадена мярка, насочена само срещу една от тези свободи, ако може да се установи, че едната е напълно второстепенна спрямо другата<sup>55</sup>.

## 2.2 СВОБОДА НА УСТАНОВЯВАНЕ

Директивата за услугите съдържа общи разпоредби за улесняване упражняването на свободата на установяване (член 1, параграф 1). В глава III „Свобода на установяване за доставчиците“ от директивата се съдържат конкретни правила в това отношение.

Съдът на ЕС разглежда разпоредбите на член 14, свързани със забранените изисквания, като правила за хармонизация<sup>56</sup>. В този контекст изискванията, попадащи в обхвата на тази разпоредба, се оценяват съгласно Директивата за услугите, а не съгласно разпоредбите на Договора, и не могат да бъдат оправдани въз основа на първичното законодателство<sup>57</sup>.

Разпоредбите на глава III от Директивата за услугите се прилагат и за чисто национални положения, т.е. такива, при които всички аспекти са в границите само на една държава членка<sup>58</sup>. В това отношение Съдът на ЕС е внесъл повече яснота и сигурност в прилагането на глава III от Директивата за услугите, тъй като тя се прилага към изискванията, попадащи в нейното приложно поле, дори при липса на презграничен елемент.

---

<sup>(53)</sup> Решение от 16 юни 2015 г., *Rina Services и други*, дело C-593/13, точка 37.

<sup>(54)</sup> Вж. раздел 1.1.2 от ръководството.

<sup>(55)</sup> Решение от 3 октомври 2006 г., *Fidium Finanz*, дело C-452/04, точка 34.

<sup>(56)</sup> Решение от 16 юни 2015 г., *Rina Services и други*, дело C-593/13, точка 37.

<sup>(57)</sup> Решение от 16 юни 2015 г., *Rina Services и други*, дело C-593/13, точка 38.

<sup>(58)</sup> Решение от 30 януари 2018 г., *Visser*, дело C-360/15, точка 110; решение от 4 юли 2018 г., *Kirschstein*, дело C-393/17, точка 24.

## 2.3 СВОБОДНО ПРЕДОСТАВЯНЕ НА УСЛУГИ

Директивата за услугите установява общи разпоредби за улесняване упражняването на свободното движение на услуги (член 1, параграф 1). Както в случая с член 56 от ДФЕС, член 16 от Директивата за услугите се прилага, когато доставчиците на услуги, установени в своята държава членка по произход, предоставят услуги в друга държава членка без да са установени там<sup>59</sup>.

По въпроса дали мерките следва да се оценяват по член 16 от Директивата за услугите или по член 56 от ДФЕС следва да се възприеме подход, подобен на този, използван по отношение на член 49 от ДФЕС. Това означава, че ако една мярка попада в приложното поле на член 16 от Директивата за услугите, нейната оценка следва да се извърши в съответствие с посочения член, без да е необходимо тя да се разглежда в светлината на член 56 от ДФЕС<sup>60</sup>.

## 2.4 СВОБОДНО ДВИЖЕНИЕ НА КАПИТАЛИ

Съгласно член 63, параграф 1 от ДФЕС „всички ограничения върху движението на капитали между държавите членки и между държавите членки и трети страни се забраняват“. Мерките на държавите членки могат да засегнат едновременно свободата на установяване и свободата на предоставяне на услуги, от една страна, и свободното движение на капитали, от друга<sup>61</sup>.

В няколко дела Съдът на ЕС е постановил, че мярка на държава членка следва да се оценява съгласно свободата на установяване, а не съгласно свободното движение на капитали. Например разрешение от страна на държава членка за това търговски дружества да придобиват земеделска земя за извършване на селскостопанска дейност следва да се разглежда изключително в светлината на свободата на установяване<sup>62</sup>. Що се отнася до изискванията, свързани с дялови участия, съгласно съдебната практика дялови участия, позволяващи да се упражнява безспорно влияние върху решенията на дружество и да се определя неговата дейност, попадат в приложното поле на член 49 от ДФЕС<sup>63</sup>.

В изключителни случаи към дадена мярка могат да се прилагат както свободата на установяване, така и свободното движение на капитали. Така например Съдът е приел, че членове 49 и 63 от ДФЕС не допускат законодателство, с което се прилагат: i) различни методи за изчисление към дивидентите с национален произход за данъчни цели; и ii) метода на приспадане по отношение на дивидентите с чуждестранен произход<sup>64</sup>.

---

<sup>(59)</sup> За повече подробности относно разграничението между „установяване“ и „свободно предоставяне на услуги“ вж. раздел 6.1.1 от ръководството.

<sup>(60)</sup> Решение от 6 октомври 2020 г., *Комисия/Унгария*, дело C-66/18, точка 206.

<sup>(61)</sup> Решение от 3 октомври 2006 г., *Fidium Finanz*, дело C-452/04, точка 30.

<sup>(62)</sup> Решение от 11 юни 2020 г., *„KOB“ SIA*, дело C-206/19, точки 27—28.

<sup>(63)</sup> Решение от 3 септември 2020 г., *Vivendi SA*, дело C-719/18, точка 40.

<sup>(64)</sup> Решение от 13 ноември 2012 г., *Test Claimants in the FII Group Litigation*, дело C-35/11.

И накрая, що се отнася до връзката между свободата на предоставяне на услуги и свободното движение на капитали, в съдебната практика на Съда на ЕС се посочва, че двете свободи не могат да се прилагат едновременно<sup>65</sup>.

## 2.5 СВОБОДНО ДВИЖЕНИЕ НА СТОКИ

Член 34 от ДФЕС се отнася до вноса в рамките на ЕС и забранява количествените ограничения и всички мерки, имащи равностоен ефект, между държавите членки. По подобен начин член 35 от ДФЕС се отнася до износа от една държава членка в друга държава членка и също забранява количествените ограничения, както и всички мерки с равностоен ефект.

На практика предоставянето на услуга може да включва и стоки. Такъв е случаят например с дистрибуцията на стоки (транспорт на стоки, търговия на едро и дребно) или когато дадена стока се използва при извършването на дейност по предоставяне на услуги било като оборудване, било като неразделна част от предоставяната услуга (например строителни продукти, използвани от строители). Това означава, че мерките на държавите членки могат да засягат едновременно свободата на установяване и свободата на предоставяне на услуги, от една страна, и свободното движение на стоки, от друга.

Както е посочено в съображение 76, по принцип Директивата за услугите не засяга дейности, които попадат в обхвата на членове 34—36 от ДФЕС, т.е. дейности, свързани със свободното движение на стоки. Следователно в светлината на дадените в тази връзка разяснения от Съда на ЕС, Директивата за услугите не се прилага спрямо изисквания, приложими към стоките като такива, които не засягат достъпа до или упражняването на дейност по предоставяне на услуги. И обратно, Директивата за услугите се прилага спрямо изисквания, свързани с достъпа до дейности по предоставяне на услуги или с тяхното упражняване<sup>66</sup>.

Следователно Директивата за услугите се прилага например спрямо: i) условията за географското разполагане на дейностите, свързани с продажбата на определени стоки<sup>67</sup>; или ii) изисквания, ограничаващи използването на оборудване и материали, които са необходими за предоставянето на дадена услуга<sup>68</sup>. Също така обаче е прието, че Директивата за услугите не се прилага по отношение на изискване за минимално отстояние между вятърни електрогенератори и сгради с жилищно предназначение въз основа на факта, че вятърният електрогенератор е свързан изключително с дейността по производство на продукт, а именно електроенергия<sup>69</sup>.

Следва да се има предвид, че макар производството на стоки да не е дейност по предоставяне на услуги<sup>70</sup> и следователно не попада в обхвата на Директивата за услугите, има множество свързани дейности (например търговия на дребно, монтаж, поддръжка и следпродажбени услуги), които представляват дейност по предоставяне на услуги и следователно попадат в обхвата на Директивата за услугите.

---

<sup>(65)</sup> Решение от 3 октомври 2006 г., *Fidium Finanz*, дело C-452/04, точка 34.

<sup>(66)</sup> Решение от 30 януари 2018 г., *Visser*, дело C-360/15, точка 90;

<sup>(67)</sup> Пак там.

<sup>(68)</sup> Вж. раздел 6.1.2.2 от ръководството относно член 16, параграф 2, буква е) от Директивата за услугите.

<sup>(69)</sup> Решение от 28 май 2020 г., *ECO-WIND Construction*, дело C-727/17, точка 58.

<sup>(70)</sup> Решение от 7 май 1985 г., *Комисия/Франция*, дело 18/84; решение от 11 юли 1985 г., *Cinéthèque*, съединени дела 60—61/84.

## 2.6 СВОБОДНО ДВИЖЕНИЕ НА РАБОТНИЦИ

Съгласно член 45 от ДФЕС „[с]вободното движение на работници се гарантира в рамките на Съюза“.

На практика приетите от държавите мерки по отношение на работниците могат едновременно да засегнат и други основни свободи, например свободата на установяване и свободата на предоставяне на услуги. Следователно до известна степен тези свободи могат да се припокриват<sup>71</sup>.

## 2.7 НАКАЗАТЕЛНО ПРАВО

Както е разяснено в съображение 12, Директивата за услугите има за цел създаването на правна рамка, която да осигури свободата на установяване и свободата на движението на услуги между държавите членки. Обаче — както е посочено в член 1, параграф 5 — Директивата за услугите не хармонизира и не засяга правилата на държавите членки в областта на наказателното право. Ясно е например, че ако доставчик на услуги от друга държава членка извърши престъпление (например клевета или измама) при предоставянето на своята услуга, това е извън приложното поле на Директивата за услугите.

Въпреки това е ясно също, че: i) правилата на наказателното право не могат да се използват за ограничаване на основните свободи, гарантирани от правото на ЕС<sup>72</sup>; и ii) държавите членки не могат да заобикалят или предотвратяват прилагането на разпоредбите на Директивата за услугите чрез използване на наказателното право. Това означава например, че държава членка, която съгласно член 9 от Директивата за услугите не може да поддържа разрешителен режим, защото е дискриминационен или непропорционален, не може да заобикаля това чрез налагане на наказателноправна санкция в случай на несъгласуваност с този разрешителен режим. По аналогичен начин, ако дадена държава членка не може да прилага определени национални изисквания спрямо навлизащи услуги, защото те не отговарят на критериите, установени в член 16 от Директивата за услугите, тази държава членка не може да заобикаля невъзможността за прилагане на тези национални изисквания чрез налагане на наказателноправна санкция за несъгласуваност с такива изисквания.

## 2.8 ДАНЪЧНО ПРАВО

Както е посочено в член 2, параграф 3, Директивата за услугите не се прилага в областта на данъчното облагане. Това включва материалното данъчно право, а също и административните изисквания, необходими за прилагането на данъчните закони, например предоставянето на идентификационни номера за целите на ДДС или изискването за определяне на данъчен представител в държавата членка, в която се предоставят услугите.

Ако обаче Директивата за услугите не намира приложение, може да се прилагат съответните разпоредби на Договора (като например членове 49 и 56 от ДФЕС).

---

<sup>(71)</sup> Решение от 11 март 2010 г., *Attanasio Group*, дело C-384/08, точка 39.

<sup>(72)</sup> Решение от 19 януари 1999 г., *Calfa*, дело C-348/96; Решение от 6 март 2007 г., *Placanica*, съединени дела C-338/04, C-359/04 и C-360/04.

Съгласно постоянната съдебна практика на Съда на ЕС държавите членки трябва да упражняват правомощията си в областта на прякото данъчно облагане в съответствие с правото на ЕС и по-специално в съответствие с основните свободи, гарантирани от ДФЕС<sup>73</sup>.

За да се реши дали определен аспект на дадено регулаторно изискване за предоставяне на услуги попада в приложното поле на Директивата за услугите или е данъчен въпрос, който не попада в нейното приложно поле, трябва да се извърши оценка по същество на съответните разпоредби. Като част от тази оценка следва да се определи дали въпросното изискване регулира или влияе по специфичен начин на дейности по оказването на услуги, или дали изискването трябва да бъде спазвано от доставчиците по същия начин, по който и от частни лица. Следва също така да се вземе предвид дали фискалният аспект е основният аспект на мярката или този аспект е изцяло спомагателен<sup>74</sup>.

## 2.9 ТРУДОВО ПРАВО

В член 1, параграф 6 се посочва, че Директивата за услугите не засяга трудовото право или законодателството в сферата на общественото осигуряване на държавите членки. В директивата не се съдържат правила от областта на трудовото право или общественото осигуряване, нито държавите членки се задължават да изменят трудовото си законодателство или законодателството си в сферата на общественото осигуряване. Тъй като правото на ЕС не съдържа общо разбиране за трудовото право, в член 1, параграф 6 се обяснява какво се разбира под трудово право: „всяка законова или договорна разпоредба относно условията на заетост, условията на работа, включително здравословните и безопасни условия на труд, и отношенията между работодател и работник“. Това обхваща всички правила, които се отнасят до индивидуалните условия на заетост на работниците и отношенията между работник и неговия работодател. Това включва правилата, които се прилагат по отношение на работната заплата, работното време и годишния отпуск, както и цялото законодателство относно договорните задължения между работодателя и служителите на работодателя.

В член 1, параграф 7 от Директивата за услугите се уточнява, че Директивата за услугите не засяга отношенията между социалните партньори, включително правото да се договарят и сключват колективни трудови договори, правото на стачка и правото да се предприемат индустриални действия съгласно националните право и практики, които са в съответствие с правото на ЕС. Съгласно член 2, параграф 2, буква д) услугите, предоставяни от агенции за временна заетост, се изключват от прилагането на Директивата за услугите.

Съдът на ЕС е изяснил, че задължението на доставчик на услуги да внесе предварително финансова гаранция за глоба, която може да бъде наложена от властите в последващо производство за неспазване на задълженията в областта на трудовото право, подлежи на изключване съгласно член 1, параграф 6 от Директивата за услугите<sup>75</sup>. В този конкретен случай Съдът е стигнал до извода, че по отношение на

---

<sup>(73)</sup> Решение от 25 юли 2018 г., „TTL“ EOOD, дело C-553/16, точка 44.

<sup>(74)</sup> Решение от 24 март 1994 г., Schindler, дело C-275/92; решение от 14 октомври 2004 г., Omega, дело C-36/02: по аналогия с правилата за определяне на приложимата свобода: вж. раздел 2.1 от ръководството.

<sup>(75)</sup> Решение от 13 ноември 2018 г., Сепелик d.o.o., дело C-33/17.

изключването на трудовото право съгласно член 1, параграф 6 не следва да се прави разграничение между материалноправните норми в областта на трудовото право и нормите, които уреждат мерките, предвидени за гарантиране на спазването на тези материалноправни норми<sup>76</sup>.

Член 1, параграф 6 също така означава, че прилагането на националното законодателство трябва да е в съответствие с правото на ЕС. Следователно при командироването на работници приемащата държава членка е обвързана със съответните основни свободи от Договора и специфичното законодателство на ЕС, като например Директивата относно командироването на работници<sup>77</sup> и Директивата за осигуряване на изпълнението<sup>78</sup>.

## 2.10 ХАРТА НА ОСНОВНИТЕ ПРАВА

Член 1, параграф 7 гласи, че директивата не засяга упражняването на основни права, както са признати от правото на държавите членки и правото на Съюза, включително правото да се договарят, сключват и прилагат колективни трудови договори в съответствие с националните право и практики, и трябва да се разбира като отражение на действителността, че при приемането на директивата самият законодателен орган на Съюза е бил длъжен да спазва основните права<sup>79</sup>. Освен това, макар и да не е споменато, следва да е ясно, че посочените основни права са по-специално тези, които се съдържат в Харта на основните права на Европейския съюз („Хартата“).

Съгласно член 51, параграф 1 от Хартата, правно обвързваща от 2009 г. насам, същата се прилага по отношение на държавите членки, когато те прилагат правото на Съюза; това включва случаите, в които държавите членки приемат мерки в областта на услугите, попадащи в обхвата на Директивата за услугите<sup>80</sup>. Следователно разпоредбите на Хартата трябва да бъдат спазвани от националните и местните администрации, парламенти и правоприлагащи органи, в случай че дадена национална мярка попада в приложното поле на Директивата за услугите и съответно на Хартата.

Полезно в това отношение е съображение 15, тъй като в него се припомня основният принцип, че не съществува вътрешно противоречие между упражняването на основните права и основните свободи на ДФЕС и че нито едно от тях няма предимство пред другото<sup>81</sup>. Разбира се, национална мярка, която представлява ограничение на

---

<sup>(76)</sup> Ако не се прилага Директивата за услугите, се прилагат разпоредбите на Договора и на друго относимо вторично законодателство на ЕС. Разпоредбите на вторичното законодателство на ЕС трябва да се прилагат съобразно основните свободи, гарантирани от Договора.

<sup>(77)</sup> Директива 96/71/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 1996 г. относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги, ОВ L 18, 21.1.1997 г., стр. 1.

<sup>(78)</sup> Директива 2014/67/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 г. за осигуряване на изпълнението на Директива 96/71/ЕО относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги и за изменение на Регламент (ЕС) № 1024/2012 относно административно сътрудничество посредством Информационната система за вътрешния пазар („Регламент за ИСВП“), текст от значение за ЕИП, ОВ L 159, 28.5.2014 г., стр. 11.

<sup>(79)</sup> Решение от 13 декември 1979 г., *Hauer*, дело 44/79, точки 14—16; решение от 20 май 2003 г., *Österreichischer Rundfunk*, съединени дела C-465/00, C-138/01 и C-139/01, точка 68 и следващите; решение от 9 ноември 2010 г., *Schecke*, съединени дела C-92/09 и C-93/09, EU:C:2010:662, точка 46.

<sup>(80)</sup> В това отношение Съдът на ЕС нееднократно е констатирал, че използването от държава членка на изключенията, предвидени в правото на ЕС, с цел да се оправдае възпрепятстването на основна свобода, гарантирана от Договора, трябва да се разглежда като „прилагане на правото на Съюза“ по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата. Вж. например решение от 21 декември 2016 г., *AGET Iraklis*, дело C-201/15, точка 64.

<sup>(81)</sup> Следвайки мотивите на Съда на ЕС в решенията му от 12 юни 2003 г., *Schmidberger*, дело C-112/00, и от 9 декември 1995 г., *Комисия/Франция (Strawberries)*, дело C-265/95, упражняването на основните права може и трябва да бъде съчетано с упражняването на основните свободи по Договора за ЕС.

правилата на Договора относно свободното движение, трябва да бъде в съответствие и с основните права, както е предвидено в член 52, параграф 1 от Хартата<sup>82</sup>, където всяко ограничение на упражняването на правата и свободите, признати от Хартата, трябва да бъде предвидено със закон и да е съобразено със същността на тези права и свободи, както и с принципа на пропорционалност, а също така трябва действително да отговаря на целите от общ интерес, признати от ЕС, или на необходимостта от защита на правата и свободите на другите<sup>83</sup>.

## 2.11 МЕЖДУНАРОДНО ЧАСТНО ПРАВО

Както е посочено в член 3, параграф 2, Директивата за услугите не се отнася до правила на международното частно право. Тези правила, включително Римската конвенция и регламенти Рим I и Рим II<sup>84</sup>, определят кои правила на частното право са приложими, в частност спрямо договорни и извъндоговорни задължения, в случаи на съдебен спор между доставчици и получатели на услуги или други доставчици. В член 17, параграф 15 от Директивата за услугите се предвижда специално изключение от разпоредбата за свободата на предоставяне на услуги и така се гарантира, че правилата на международното частно право няма да бъдат засегнати от прилагането на Директивата за услугите.

## 2.12 ПРАВО ОТНОСНО КОНКУРЕНЦИЯТА

Съгласно член 1, параграф 3 Директивата за услугите не се прилага относно премахването на монополи, предоставящи услуги, които попадат в обхвата на правилата на ЕС за конкуренцията.

Както е посочено в съображение 8, уместно е разпоредбите на Директивата относно свободата на установяване и свободното движение на услуги да се прилагат само до степента, до която въпросните дейности са отворени за конкуренция. Това означава, че тези разпоредби не задължават държавите членки: i) да либерализират услугите от общ икономически интерес; или ii) да приватизират публични субекти, които предоставят такива услуги; или iii) да премахват съществуващи монополи за други дейности или определени услуги, свързани с разпределението.

Обаче доколкото дадена национална мярка предвижда или води до създаването на монопол, могат да се прилагат разпоредбите на Директивата за услугите. По-специално

---

<sup>(82)</sup> Съдът на ЕС е посочил, че когато държава членка се позовава на наличието на наложителни причини, свързани с обществения интерес, и на основанията, предвидени в член 65 от ДФЕС, за да обоснове дадено ограничение на основна свобода, съвместимостта на оспорваната разпоредба с правото на ЕС трябва да бъде разгледана както от гледна точка на изключенията, съответно предвидени в Договора и в практиката на Съда, от една страна, така и от гледна точка на основните права, гарантирани с Хартата, от друга. Вж. решение от 21 май 2019 г., *Комисия/Унгария (Usufruct Over Agricultural Land)*, дело C-235/17, точка 66.

<sup>(83)</sup> Вж. например мотивите на Съда на ЕС в решението му от 6 октомври 2020 г., *Комисия/Унгария*, дело C-66/18, където Съдът е разгледал наложено по отношение на висшите учебни заведения изискване да предлагат висше образование в тяхната държава по произход, като не само е разгледал съвместимостта съгласно член 16 от Директивата за услугите, но и е обявил националната мярка за противоречаща на член 13, член 14, параграф 3 и член 16 от Хартата.

<sup>(84)</sup> Римската конвенция за приложимото право към договорните задължения (ОВ С 27, 26.1.1998 г., стр. 34), която понастоящем се осъвременява и преобразува в инструмент на Общността, вж. предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно правото, приложимо към договорните задължения („Рим I“), COM/2005/0650 final. Регламент относно правото, приложимо към извъндоговорните задължения („Рим II“) (предложение на Комисията, COM(2006)83 final), приет от Европейския парламент на 10 юли 2007 г.

държавите членки следва да оценят националното законодателство, което води до създаване на монопол, съгласно член 15. Член 15 допуска национално законодателство, което налага изискване по смисъла на член 15, параграф 2, буква г), ако това изискване е необходимо за икономически ефективното изпълнение на конкретната задача, свързана с обществените услуги. Въпросната държава членка трябва да посочи причините, поради които счита, че изпълнението на специалната задача, която е възложена с тази услуга, изисква създаването на монопол, особено при наличието на по-малко ограничителни мерки от въвеждането на този монопол, които позволят изпълнението на тази задача<sup>85</sup>.

Освен това съгласно член 1, параграф 3 Директивата за услугите не се прилага за помощи, предоставяни от държави членки, които са предмет на правилата на Съюза относно конкуренцията<sup>86</sup>.

### 3. ВРЪЗКАТА МЕЖДУ ДИРЕКТИВАТА И СПЕЦИФИЧНО ЗА РАЗЛИЧНИ СЕКТОРИ ВТОРИЧНО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО

#### 3.1 ОБЩИ ПРИНЦИПИ

Като основно правило при липса на противоречие между разпоредбите на Директивата за услугите и разпоредбите на друг акт на ЕС, двата набора от правила се прилагат по допълващ се начин. Възможни противоречия между Директивата за услугите и други инструменти на вторичното законодателство на ЕС обикновено са изрично взети предвид в директивата, в частност чрез дерогация от специфични разпоредби<sup>87</sup>. Въпреки това и особено поради постоянното развитие на правото на ЕС, може да възникне противоречие между разпоредба на Директивата за услугите и разпоредба на друг инструмент на вторичното законодателство на ЕС. В този случай се прилагат правилата, съдържащи се в член 3 от Директивата за услугите.

Член 3 гласи, че в случай на противоречие между разпоредба на Директивата за услугите и разпоредба на друг, по-специфичен инструмент на вторичното законодателство на ЕС, предимство им специфичната разпоредба. Това означава, че в такива случаи разпоредбата на Директивата за услугите няма да се приложи. Следва да се отбележи, че това касае само конкретната противоречаща разпоредба, но не и останалите разпоредби на Директивата за услугите, които продължават да се прилагат.

Въпросът дали съществува противоречие между разпоредба на Директивата за услугите и разпоредба на друг инструмент на Съюза трябва да се оцени внимателно за всеки отделен случай. Самият факт, че правила, свързани с конкретни аспекти на определена услуга или с конкретна процедура за достъп до или прилагане на услуга, са установени в друг инструмент на Съюза (включително тези, посочени в член 3), не е достатъчен, за да се заключи, че е налице противоречие. Директивата за услугите ще продължи да се прилага изцяло, освен ако не се докаже, че: i) е налице противоречие

---

<sup>(85)</sup> Решение от 7 ноември 2018 г., *Комисия/Унгария*, дело C-171/17, точка 86.

<sup>(86)</sup> Вж. раздел 1.2.3 от ръководството.

<sup>(87)</sup> Вж. например член 5, параграф 3, член 9, параграф 3 или член 15, параграф 2, буква г).

между специфични разпоредби, регулиращи един и същ специфичен аспект на дадена услуга; и/или ii) свързана процедура действително се регулира и от двата инструмента.

Ако Директивата за услугите не се прилага, мерките на държавите членки в тази област трябва да са в съответствие с основните свободи на ЕС, по-специално с член 49 от ДФЕС относно свободата на установяване и член 56 от ДФЕС относно свободното предоставяне на услуги.

## 3.2 КОМАНДИРОВАНЕ НА РАБОТНИЦИ

Съгласно член 3, параграф 1 от Директивата за услугите стълкновителната норма, описана в раздел 3.1 по-горе, се прилага конкретно както за: i) Директива 96/71/ЕО (Директива относно командироването на работници), изменена с Директива (ЕС) 2018/957, така и за ii) Директива 2014/67/ЕС (Директива за осигуряване на изпълнението).

При липса на противоречие между разпоредба на Директивата за услугите и разпоредба на Директивата относно командироването на работници или Директивата за осигуряване на изпълнението могат да се прилагат разпоредбите на Директивата за услугите, освен ако не е задействано изключването на въпросите на трудовото право и общественото осигуряване, предвидено в член 1, параграф 6 от тази директива.

Тогава е възможно Директивата относно командироването на работници и Директивата за осигуряване на изпълнението да се прилагат както към основните условия на труд, така и към защитата на здравето и безопасността на командированите работници. Директивата за услугите може да се прилага за всички други аспекти на предоставянето на услуги, които не са уредени от Директивата за командироването на работници и Директивата за осигуряване на изпълнението, като целта е да се улесни предоставянето на услуги на вътрешния пазар на ЕС.

Що се отнася до разпоредбите на член 16 от Директивата за услугите, в член 17, параграф 2 от тази директива се пояснява, че Директивата относно командироването на работници не е засегната от член 16<sup>88</sup>.

## 3.3 ОБЩЕСТВЕНО ОСИГУРЯВАНЕ

Съгласно член 3, параграф 1 от Директивата за услугите стълкновителната норма, описана в раздел 3.1 по-горе, се прилага конкретно за Регламент (ЕИО) № 1408/71. При липса на противоречие между разпоредба на Директивата за услугите и разпоредба на Регламент (ЕИО) № 1408/71 могат да се прилагат разпоредбите на Директивата за услугите, ако не е задействано изключването на въпросите на трудовото право и общественото осигуряване, предвидено в член 1, параграф 6 от посочената директива.

## 3.4 ДИРЕКТИВА ОТНОСНО ПРИЗНАВАНЕТО НА ПРОФЕСИОНАЛНИТЕ КВАЛИФИКАЦИИ

Съгласно член 3, параграф 1 от Директивата за услугите стълкновителната норма, описана в раздел 3.1 по-горе, се прилага конкретно за Директива 2005/36/ЕО относно

---

<sup>(88)</sup> Вж. раздел 6.1.4 от ръководството. Ако не се прилага Директивата за услугите, се прилагат разпоредбите на Договора и на друго относимо вторично законодателство на ЕС. Разпоредбите на вторичното законодателство на ЕС трябва да се прилагат съобразно основните свободи, гарантирани от Договора.

признаването на професионалните квалификации. Директивата относно признаването на професионалните квалификации и Директивата за услугите се допълват взаимно, за да гарантират свободното движение на услуги за регулираните професии.

В съображение 31 от Директивата за услугите се посочва, че тя съответства на Директивата относно признаването на професионалните квалификации и не ѝ влияе. Директивата за услугите по принцип се занимава с въпроси, различни от тези, свързани с професионалните квалификации, например: застраховането за професионална отговорност; търговски съобщения; мултидисциплинарни дейности; и административно опростяване. Въпросът за изискванията, които запазват достъпа за специфични доставчици, и за временното презгранично предоставяне на услуги, които биха могли да попаднат в приложното поле и на двете директиви, като по този начин създават възможност за противоречие, е решен чрез изключенията от Директивата за услугите в член 15, параграф 2, буква г) и член 17, параграф 6.

Изискването, изразено в член 15 от Директивата за услугите, се постига посредством член 59 от Директивата относно признаването на професионалните квалификации. По начин, подобен на този в член 15, член 59 от Директивата относно признаването на професионалните квалификации задължава държавите членки да проверяват дали изискванията по техните правни системи за ограничаване на достъпа до дадена професия или нейното упражняване по отношение на титулярите на конкретна професионална квалификация, включително използването на професионални звания и допустимите при наличието на такова звание професионални дейности), са съвместими с принципите на недискриминация, необходимост и пропорционалност. Държавите членки (чрез базата данни на ЕС за регулираните професии) изпращат на Комисията информация относно обосновката и пропорционалността на действащите изисквания относно достъпа до и упражняването на дадена регулирана професия.

### 3.5 ДИРЕКТИВА ЗА ЕЛЕКТРОННАТА ТЪРГОВИЯ

Стълкновителната норма на член 3, параграф 1 от Директивата за услугите не е ограничена до вторичното законодателство на ЕС, изрично посочено в този член. Вместо това стълкновителната норма на член 3, параграф 1 се прилага по-общо към всяко вторично законодателство на ЕС, което урежда специфични аспекти на достъпа до или упражняването на дейност по предоставяне на услуги. Следователно стълкновителната норма се прилага към разпоредбите на Директива 2000/31/ЕО за електронната търговия относно „услугите на информационното общество“<sup>89</sup>. При липса на противоречие разпоредбите на Директивата за услугите могат да се прилагат към въпросите, обхванати от Директивата за електронната търговия, ако тези въпроси попадат и в обхвата на Директивата за услугите.

Връзката между Директивата за услугите и Директивата за електронната търговия е разгледана от Съда на ЕС в неговата съдебна практика относно доставчиците на услуги, които предлагат посреднически услуги в областта на транспорта. По делото *Star Taxi*<sup>90</sup> Съдът е установил, че посредническа услуга, използваща приложение за смартфон, за да свързва лица, които желаят да пътуват с такси, с таксиметрови шофьори, които притежават разрешително, е услуга на информационното общество съгласно Директивата за електронната търговия. В този случай обаче Съдът на ЕС е счел, че членове 9 и 10 от Директивата за услугите следва да се прилагат към разрешителния режим. Причината е, че забраната за изискване на предварително

<sup>(89)</sup> Услугите на информационното общество са определени в член 1, параграф 1, буква б) от Директива (ЕС) 2015/1535 като услуги, предоставяни от разстояние, чрез електронно средство и по индивидуална молба на получателя на услугите.

<sup>(90)</sup> Решение от 3 декември 2020 г., *Star Taxi App SRL*, дело C-62/19, точка 84.

разрешително, предвидена в член 4 от Директивата за електронната търговия, е приложима само за услуги на информационното общество от друга държава членка. Следователно тази забрана не може да се приложи в разглеждания случай, когато услугата се предоставя в изцяло национален контекст. Следва също така да се подчертае, че Директивата за услугите се прилага само доколкото посредническата услуга не е неразделна част от обща услуга, чийто главен компонент е транспортна услуга<sup>91</sup>.

### **3.6 ДИРЕКТИВА ОТНОСНО ПРОВЕРКАТА ЗА ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ**

Стълкновителната норма на член 3, параграф 1 от Директивата за услугите се прилага и към разпоредбите на Директива (ЕС) 2018/958 относно проверката за пропорционалност преди приемането на ново регулиране на професии („Директивата относно проверката за пропорционалност“), с която държавите членки се задължават да извършат оценка на пропорционалността преди въвеждането на всички нови национални разпоредби във връзка с професиите.

Редица изисквания (като тези, свързани с дялово участие, правата на глас, възнаграждения и т.н.), обхванати от Директивата относно проверката за пропорционалност, могат също да попаднат в обхвата на прилагането на Директивата за услугите. В такива случаи Директивата относно проверката за пропорционалност и Директивата за услугите се прилагат паралелно, доколкото няма противоречащи си норми. По същия начин всички задължения за прозрачност по двете директиви продължават да съществуват едновременно.

### **3.7 ДИРЕКТИВИ ЗА УПРАЖНЯВАНЕТО НА АДВОКАТСКА ДЕЙНОСТ 77/249/ЕИО И 98/5/ЕО**

Стълкновителната норма на член 3, параграф 1 от Директивата за услугите се прилага и за разпоредбите на Директива 98/5/ЕО (една от т.нар. директиви за упражняването на адвокатска дейност). Следва да се подчертае, че Директива 98/5/ЕО и Директивата за услугите имат за цел да гарантират свободното движение на адвокати в рамките на ЕС, като се допълват взаимно.

Директива 98/5/ЕО установява механизъм за взаимно признаване на професионалните звания на адвокати, които практикуват в друга държава членка на ЕС под професионалното звание на своята държава членка по произход. Директивата хармонизира условията за упражняване на правото на установяване, като предвижда, че адвокатите могат да се впишат и да упражняват професията си в друга държава членка след представяне единствено на удостоверение за вписване от компетентния орган на държавата членка по произход<sup>92</sup>.

В член 11 от Директива 98/5/ЕО се съдържат специфични правила относно съвместните практики за адвокати от ЕС, които желаят да създадат или да практикуват в адвокатски кантори в приемащата държава членка. Тази разпоредба гарантира, че те се ползват от същите права като адвокатите, действащи под професионалното звание на приемащата държава членка.

---

<sup>(91)</sup> Вж. раздел 1.1.2.4 от ръководството.

<sup>(92)</sup> Решение от 7 май 2019 г., *Monachos Eirinaios*, дело C-431/17, точка 26.

Директивата за услугите допълва Директива 98/5/ЕО по отношение на адвокатите, които се установяват извън държавата членка по произход, като урежда други въпроси, например: i) изискванията, които подлежат на оценка съгласно член 15 (изисквания, свързани с дялово участие, правна форма, възнаграждения); ii) търговски съобщения (член 24); или iii) въпроса за пропорционалността на изискванията, ограничаващи мултидисциплинарните дейности на адвокатите (член 25).

Директива 77/249/ЕИО (още една от т.нар. директиви за упражняването на адвокатска дейност) предвижда изчерпателен набор от правила, обхващащи временното предоставяне на услуги от адвокати. Поради това член 17, параграф 4 от Директивата за услугите предвижда дерогация от член 16. Следователно глава IV, раздел I от Директивата за услугите не се прилага за адвокати, които временно предоставят услуги презгранично.

### 3.8 ДИРЕКТИВИ ЗА КОНЦЕСИИТЕ И ЗА ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ.

Директиви 2014/23/ЕС (Директива за концесиите), 2014/24/ЕС (Директива за обществените поръчки) и 2014/25/ЕС (Директива за обществените поръчки в сектора на комуналните услуги) определят законодателната рамка на ЕС за възлагане на концесии и обществени поръчки. Важно е да се изясни взаимодействието между различните правила, които могат да се прилагат. По принцип е малко вероятно да има такова взаимодействие между Директивата за услугите и директиви 2014/24/ЕС и 2014/25/ЕС, тъй като обикновено разрешение по смисъла на Директивата за услугите и обществена поръчка по смисъла на тези директиви за обществените поръчки лесно могат да бъдат разграничени. От друга страна, и отчитайки възможното въздействие на възлагането на концесии върху достъпа до и упражняването на дейност по предоставяне на услуги, взаимодействието между Директивата за концесиите и Директивата за услугите е често срещан въпрос.

Като общо правило трябва да се прави разлика между разрешенията, попадащи в обхвата на Директивата за услугите, и концесиите, обхванати от Директивата за концесиите. В зависимост от характерните елементи на въпросното правоотношение може да се приложи Директивата за услугите или Директивата за концесиите. Важно е обаче, че Съдът на ЕС е установил, че разпоредбите на Директивата за услугите, отнасящи се до разрешителните режими, не могат да се прилагат спрямо възлагането на концесии за обществени услуги, попадащи в приложното поле на Директивата за концесиите<sup>93</sup>.

За да се определи приложимата правна рамка (т.е. за да се определи дали мярката попада в обхвата на разпоредбите относно разрешенията в Директивата за услугите<sup>94</sup> или в обхвата на разпоредбите на Директивата за концесиите<sup>95</sup>), е необходимо да се разгледа съответната мярка с цел да се установят както: i) особеностите на правоотношението между публичноправния орган и предприятието; така и ii) характеристиките на процедурата, водеща до издаване на разрешението/възлагане на концесията.

По-точно преценката на правилното обозначение (дали става въпрос за „концесия“, попадаща в обхвата на Директивата за концесиите, или за „разрешение“, попадащо в обхвата на Директивата за услугите) трябва да се прави за всеки отделен случай и

---

<sup>(93)</sup> Решение от 14 юли 2016 г., *Promoimpresa*, съединени дела C-458/14 и C-67/15, точки 44—45.

<sup>(94)</sup> Членове 9—13 от Директивата за услугите.

<sup>(95)</sup> Член 5, параграф 1, членове 43 и 44, както и съображения 11—16 от Директива 2014/23/ЕС.

зависи от спецификата на въпросното правоотношение и условията, при които предприятието използва публични ресурси. Следва да се подчертае, че в случая определенията за „концесии“ и „разрешения“ са онези, които произтичат от правото на ЕС, а не от националното законодателство.

Само съвкупността от доказателства във всеки конкретен случай ще позволи да се стигне до заключение при тази преценка. Законодателната рамка на ЕС обаче съдържа някои критерии, които могат да се използват като насоки за разграничаване между „концесии“ и „разрешения“. Така по отношение на разрешенията: i) държавните органи определят условията за достъпа до и упражняването на стопанската дейност; и ii) разрешението обикновено се дава по искане на предприятието, а не по инициатива на възлагащия орган. Освен това при разрешителните режими предприятието запазва правото да се оттегли от предоставянето на строителни работи или услуги. За разлика от тях договорите за концесия предвиждат взаимнообвързващи задължения, при които за изпълнението на строителните работи и услуги се прилагат конкретни изисквания, определени от възлагащия орган, които подлежат на изпълнение по съдебен ред (вж. по-специално съображение 14 от Директива 2014/23/ЕС). Освен това Съдът е разяснил, *inter alia*, че особеното при концесията за предоставяне на услуги е това, „че правото да се експлоатира определена услуга се прехвърля от възложител на концесионер, като последният разполага в рамките на сключения договор с определена икономическа свобода за определяне на условията за експлоатация на това право и същевременно е силно изложен на рисковете, свързани с тази експлоатация“<sup>96</sup>.

Следва да се отбележи, че разговорната употреба на термина „концесия“ или дори класифицирането на нещо като концесия в националното право не означава, че е налице концесия по смисъла на Директивата за концесиите. Например Съдът на ЕС е приел, че т.нар. плажни концесии (концесии, предоставени от публичните органи в имоти, публична собственост, по крайбрежието на морета и езера с оглед експлоатацията на зона, публична собственост, с туристически и развлекателни цели) могат да бъдат определени като разрешения съгласно Директивата за услугите, „тъй като представляват официални решения, независимо от квалификацията им по националното право, които доставчиците трябва да получат от националните органи, за да могат да упражняват икономическата си дейност“<sup>97</sup>. Въз основа на това съображение Съдът на ЕС е постановил, че разпоредбите на Директивата за услугите относно разрешенията (членове 9—13 от Директивата за услугите) са приложими, доколкото тези „концесии“ са свързани не с определено от възложителя предоставяне на услуги, а с разрешението да се упражнява стопанска дейност. В такива случаи въпросната „концесия“ би останала извън обхвата на Директивата за концесиите<sup>98</sup>.

### 3.9 ДИРЕКТИВА ЗА ЕНЕРГИЯТА ОТ ВЪЗОБНОВЯЕМИ ИЗТОЧНИЦИ И ДИРЕКТИВА ЗА ЕНЕРГИЙНАТА ЕФЕКТИВНОСТ

Стълкновителната норма на член 3, параграф 1 от Директивата за услугите се прилага и по отношение на разпоредбите на Директива (ЕС) 2018/2001 („Директива за енергията от възобновяеми източници“) и Директива 2012/27/ЕС („Директива за енергийната ефективност“), които са ключови инструменти за насърчаване на използването на енергия от възобновяеми източници и за намаляване на първичното енергийно потребление в ЕС. Съгласно тези директиви от държавите членки се изисква да

---

<sup>(96)</sup> Решение от 14 юли 2016 г., *Promoimpresa*, съединени дела C-458/14 и C-67/15, точка 46.

<sup>(97)</sup> Решение от 14 юли 2016 г., *Promoimpresa*, съединени дела C-458/14 и C-67/15, точка 41.

<sup>(98)</sup> Пак там.

приемат мерки за постигане на определените цели. Такива мерки могат да засегнат предоставянето на услуги, което евентуално води до прилагане на Директивата за услугите.

При липса на противоречие разпоредбите на Директивата за услугите могат да се прилагат по отношение на въпросите, обхванати от Директивата за услугите, успоредно с разпоредбите на директиви (ЕС) 2018/2001 и 2012/27/ЕС.

Например по отношение на схемите за задължително сертифициране на доставчици на услуги в областите, обхванати от директиви (ЕС) 2018/2001 и 2012/27/ЕС, съвместното прилагане на тези две директиви и на Директивата за услугите ще гарантира, че тези схеми, макар и да преследват целите за насърчаване на енергията от възобновяеми източници и подобряване на енергийната ефективност в ЕС, не създават неоправдани бариери на единния пазар на ЕС.

### 3.10 РЕГЛАМЕНТ ОТНОСНО БЛОКИРАНЕТО НА ГЕОГРАФСКИ ПРИНЦИП

Стълкновителната норма на член 3, параграф 1 от Директивата за услугите се прилага и за разпоредбите на Регламент (ЕС) 2018/302<sup>99</sup> („Регламента относно блокирането на географски принцип“). Регламент (ЕС) 2018/302 е приет с цел преодоляване на конкретни пречки пред свободата на получаване на услуги, а именно необоснованото „блокиране на географски принцип“ (термин, който обикновено се използва за обозначаване на практики, при които: i) търговци, извършващи дейност в една държава членка, блокират или ограничават достъпа до техния онлайн интерфейс, като например уебсайтове и приложения, за клиенти от други държави членки, желаещи да осъществяват презгранични сделки; или ii) търговци прилагат различни общи условия за достъп до техните стоки и услуги за клиенти от други държави членки както онлайн, така и офлайн)<sup>100</sup>. Целта на Регламента относно блокирането на географски принцип е определена с конкретно позоваване на Директивата за услугите, като по този начин се изразява ясното намерение да се осигури съгласуваност между регламента и директивата. Затова редица услуги са изключени от приложното поле на регламента, както са изключени и от приложното поле на директивата.

Следва да се отбележи, че географският обхват на Регламента относно блокирането на географски принцип е по-широк от този на Директивата за услугите. Необоснованото блокиране на географски принцип и други форми на дискриминация въз основа на националността, местопребиваването или мястото на установяване може да възникват също и в резултат на действия на търговци, установени в трети държави, които попадат извън приложното поле на Директивата за услугите (тъй като Директивата за услугите обхваща само доставчици, установени в държава членка).

Регламентът относно блокирането на географски принцип има за цел да конкретизира допълнително член 20, параграф 2 от Директивата за услугите, като установи определени ситуации, при които различното третиране въз основа на националност, местопребиваване или място на установяване не може да бъде обосновано съгласно посочения член<sup>101</sup>. Това означава, че макар член 20, параграф 2 да позволява на

---

<sup>(99)</sup> Регламент (ЕС) 2018/302 на Европейския парламент и на Съвета от 28 февруари 2018 г. за преодоляване на необоснованото блокиране на географски принцип и на други форми на дискриминация въз основа на националността, местопребиваването или мястото на установяване на клиентите в рамките на вътрешния пазар и за изменение на регламенти (ЕО) № 2006/2004 и (ЕС) 2017/2394 и Директива 2009/22/ЕО (Текст от значение за ЕИП). ОВ L 60I, 2.3.2018 г., стр. 1—15.

<sup>(100)</sup> Вж. съображение 1 от Регламент (ЕС) 2018/302.

търговците да прилагат диференцирани условия за достъп въз основа на местожителство или националност на получателя, когато това е пряко оправдано от обективни критерии, в случаите, в които регламентът изрично изключва диференцирането, обосновката е невъзможна.

В член 1, параграф 7 от Регламента относно блокирането на географски принцип също така се пояснява, че член 20, параграф 2 от Директивата за услугите продължава да се прилага, доколкото регламентът не съдържа по-специални разпоредби. Такива са случаите, които не са обхванати от членове 3, 4 и 5 от Регламента, но все пак са включени в материалния и географския обхват на Директивата за услугите и са от значение за целите на член 20, параграф 2 от тази директива, като например: i) различни условия за продажба на една и съща стока чрез две различни версии на онлайн интерфейса, управляван от един и същ търговец<sup>102</sup>; или ii) предоставянето на услуги по електронен път, които не са аудиовизуални и чиято основна характеристика е предоставянето на достъп до защитено с авторско право съдържание<sup>103</sup>. В тези случаи търговецът може да вземе решение за общи условия за достъп до услуга, които се различават в зависимост от националността или местопребиваването на получателя, когато тези разлики са пряко оправдани от обективни критерии<sup>104</sup>.

## 4. АДМИНИСТРАТИВНО ОПРОСТЯВАНЕ

### 4.1 ОБЩИ ПРИНЦИПИ

Глава II на Директивата за услугите (членове от 5 до 8) установява амбициозна програма за административно опростяване и осъвременяване. Тя изисква държавите членки: i) да опростят административните процедури; ii) да установят „единни звена за контакт“ като единствени събеседници за доставчиците на услуги; iii) да осигурят възможност за изпълняване на процедури от разстояние и по електронен път; и iv) да направят информацията за националните изисквания и процедури леснодостъпна за доставчиците и получателите на услуги.

Членове от 5 до 8 важат за всички процедури и формалности, необходими за достъп до и упражняване на дейности по предоставяне на услуги, за всички услуги, обхванати от приложното поле на директивата, независимо дали се прилагат на централно, регионално или местно ниво. Те не правят разлика между местни и чуждестранни доставчици.

Следователно членове от 5 до 8 се прилагат по един и същ начин за доставчици на услуги, установени в дадена държава членка, и за доставчици на услуги, установени в друга държава членка. Те обхващат в еднаква степен както лицата, които желаят да се установят като доставчици на услуги в дадена държава членка, така и онези, които желаят да предоставят презгранични услуги (доколкото процедурите и формалностите

---

<sup>(101)</sup> Относно случаите, в които се прилага Регламентът относно блокиране на географски принцип, вж. публикувания от Комисията документ „Въпроси и отговори“, достъпен на адрес <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/geo-blocking-regulation-questions-and-answers>

<sup>(102)</sup> Например търговец, който работи с различни версии на онлайн интерфейса и предлага възможности за доставка, които са географски ограничени до териториите, към които е насочен всеки интерфейс. В този случай някои стоки е възможно изобщо да не са налични в някои държави членки или да са налични при напълно различни условия, дори ако търговецът развива дейност в тези държави членки (но чрез различна версия на своя онлайн интерфейс). В тази връзка вж. раздел 6.2.2 от настоящото ръководство.

<sup>(103)</sup> Например достъп до вестници онлайн.

<sup>(104)</sup> За повече подробности и примери вж. раздел 6.2.2 от ръководството.

могат да се прилагат към доставчици, установени в други държави членки, които предоставят презгранично своите услуги)<sup>105</sup>.

Административното опростяване, както е предвидено в Директивата за услугите, следва да допринесе за подобряване на конкурентоспособността на европейската икономика<sup>106</sup>. Поради това държавите членки могат да пожелаят да вземат предвид възможността за прилагане на някои от или на всички разпоредби на глава II, в частност единните звена за контакт, спрямо услуги и въпроси, които не са обхванати от Директивата за услугите.

Въпреки че Директивата за услугите проправя пътя към административно опростяване, Регламент (ЕС) 2018/1724<sup>107</sup> („Регламент за единната цифрова платформа“) има по-амбициозна цел. Той се основава на различните звена за обслужване на едно гише, включително единните звена за контакт, създадени съгласно Директивата за услугите. С него се създава единна цифрова платформа, чрез която предприятията и представители на обществеността, желаещи да упражняват правата си на единния пазар, могат да получат достъп до информацията за правилата и изискванията, които трябва да спазват. Единната цифрова платформа улеснява достъпа до онлайн процедури и тяхното изпълнение. Тя също така опростява контактите на предприятията и обществеността с услуги за оказване на помощ и решаване на проблеми, създадени на равнището на ЕС и на национално равнище<sup>108</sup>.

Регламентът за единната цифрова платформа допълва разпоредбите на Директивата за услугите относно: i) осигуряването на информацията за доставчиците на услуги (член 7 от Директивата за услугите); ii) наличието на процедури от разстояние и по електронен път (членове 6 и 8 от Директивата за услугите); и iii) достъпността на онлайн процедурите от страна на доставчици на услуги от друга държава членка (членове 6 и 8 от Директивата за услугите).

Планът от 2020 г. за действие за по-добро изпълнение и ефективно прилагане на правилата на единния пазар<sup>109</sup> е насочен към регулаторните и административните пречки. Този план за действие отрежда важна роля на единната цифрова платформа като: i) начин за осигуряване на достъп до изчерпателна информация за правилата на единния пазар и за административните процедури; и ii) начин за насочване на потребителите към най-подходящите услуги за оказване на помощ.

## 4.2 ОПРОСТЯВАНЕ НА ПРОЦЕДУРИТЕ И ФОРМАЛНОСТИТЕ, ПРИЛОЖИМИ ЗА ДОСТАВЧИЦИ НА УСЛУГИ

Съгласно член 5, параграф 1 държавите членки трябва да прегледат всички процедури и формалности, необходими както за достъпа до дейности по предоставянето на услуги, така и за упражняването на тези дейности, и ако тези процедури не са достатъчно

---

<sup>(105)</sup> В тази връзка и на основание член 16 държавите членки могат да налагат свои изисквания спрямо входящи доставчици на услуги само в ограничени случаи. Вж. раздел 6.1.3 от ръководството.

<sup>(106)</sup> В съответствие с обновената Лисабонска стратегия и инициативите за „по-добро регулиране“, вж. Съобщение на Комисията „*Да работим заедно за растеж и работни места — нов старт на Лисабонската стратегия*“ COM(2005) 24 от 2.2.2005 г. и Съобщение на Комисията „*Стратегически поглед за по-добро регулиране в Европейския съюз*“ COM(2006) 689 от 14.11.2006 г.

<sup>(107)</sup> Регламент (ЕС) 2018/1724 на Европейския парламент и на Съвета от 2 октомври 2018 г. за създаване на единна цифрова платформа за предоставяне на достъп до информация, до процедури и до услуги за оказване на помощ и решаване на проблеми и за изменение на Регламент (ЕС) № 1024/2012, ОВ L 295, 21.11.2018 г., стр. 1—38.

<sup>(108)</sup> Вж. съображения 4, 10 и 12.

<sup>(109)</sup> Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „*Дългосрочен план за действие за по-добро изпълнение и ефективно прилагане на правилата на единния пазар*“, COM(2020) 94 final, стр. 7.

опростени, трябва да ги опростят. Това изисква държавите членки да положат истинско усилие за административно опростяване. В процеса на опростяване държавите членки следва да прегледат и оценят процедурите и формалностите от гледна точка на доставчика. Опростяването на процедурите на свой ред следва да намали административната тежест за самата администрация. Държавите членки се насърчават да използват за пример опростени административни процедури, използвани в други държави членки. Ролята на Комисията е да улесни този обмен на най-добри практики.

В зависимост от вида на процедурата от предприятията може да бъде поискано да изпълнят определени формалности. Например от тях може да бъде поискано: i) да се идентифицират (установяване на автентичността/електронна идентификация), за да получат достъп до онлайн процедури; ii) да попълнят формуляр на молба; iii) да предоставят информация и придружаващи доказателства; iv) да подадат декларация; или v) да се регистрират при компетентен орган. Концепцията за процедури и формалности е широка и включва всички административни стъпки, които трябва да се предприемат от бизнеса. Тя обхваща не само процедурите и формалностите, които са предварително условие за достъп до и упражняване на дейността по предоставяне на услуги, но също и онези процедури и формалности, налагани на по-късен етап в хода на упражняване на дейността или дори при нейното приключване (например задължение за ежегодно докладване на подробностите около извършените трансакции).

На практика държавите членки трябва да оценят дали техните административни изисквания действително са необходими или дали някои процедури или части от тези процедури могат да бъдат премахнати или заместени с по-малко обременяващи алтернативи, които имат по-малка тежест за доставчиците на услуги. Държавите членки също трябва да оценят: i) броя различни административни процедури, с които един доставчик на услуги трябва да се занимава; ii) разходите, свързани с възможното дублиране на процедурата; iii) яснотата на процедурата; iv) достъпността на процедурата; както и v) всяко забавяне и практически затруднения, които тези процедури предполагат за засегнатите доставчици<sup>110</sup>.

По-специално държавите членки трябва да оценят: i) дали всички изисквани доказателства и документи са необходими; и ii) дали е нужно да се изисква всички доказателства да се представят от самите доставчици на услуги или дали определена информация вече не е налична от други източници (например други компетентни органи). Например правила, според които един доставчик на услуги трябва да представи пълно досие, без никаква възможност за освобождаване от изискването за предоставяне на определени документи/доказателства, които вече са на разположение на администрацията, обикновено са ненужни и следва да се премахнат. По подобен начин процедури, които изискват отделно подаване на документи за различни изисквания, биха могли да се опростят, като се разреши единично подаване.

Що се отнася до формата на изискваните доказателства, член 5, параграф 3 от Директивата за услугите предвижда, че държавите членки могат единствено да изискват документите да бъдат представени в оригинал, като заверено копие или като заверен превод, ако това: i) е оправдано от наложителни причини, свързани с обществения интерес; или ii) се изисква от правото на ЕС. Трябва да се отбележи, че обикновеното съмнение относно автентичността на даден документ или относно неговото точно съдържание може да се неутрализира с подходяща връзка между компетентните органи (в частност с органа, който е издал документа), особено чрез административно сътрудничество. Информационната система за вътрешния пазар (IMI) позволява лесното качване и проверяване на документи от разстояние.

---

<sup>(110)</sup> Вж. съображение 45.

Регламентът за единната цифрова платформа възлага на Комисията, в сътрудничество с държавите членки, да създаде техническа система за автоматизиран обмен на доказателства между компетентните органи в различни държави членки. Така от 12 декември 2023 г. чрез тази техническа система доставчиците на услуги следва да могат да поискат съответните доказателства да бъдат предоставени директно от компетентните органи, които издават такива доказателства, до компетентния орган, който отговаря за дадена процедура и изисква такива доказателства. Доставчиците на услуги обаче ще могат по своя преценка да представят доказателствата и сами. Съгласно член 14, параграф 8 от Регламента за единната цифрова платформа доказателствата, изпратени чрез техническата система за презграничен автоматичен обмен на доказателства, ще бъдат считани за автентични.

По смисъла на член 5, параграф 3 от Директивата за услугите държавите членки трябва да приемат документи от други държави членки, които изпълняват еквивалентна цел или от които става ясно, че въпросното изискване е изпълнено. Това предполага усилие от страна на националните администрации за преценка на съдържанието, вместо само на формата на документите, издавани от други държави членки. Например държавите членки могат да не изискват представяне на удостоверение за гражданство или местопребиваване, ако други официални документи за самоличност (например паспорт или лична карта) вече доказват тези факти. Член 5, параграф 3 обаче не се прилага за редица документи, посочени в Директивата относно признаването на професионалните квалификации<sup>111</sup>, директивите за обществените поръчки<sup>112</sup>, Директивата относно установяването на адвокатите<sup>113</sup> и първата и единадесетата директиви в областта на дружествено право<sup>114</sup>.

И накрая, съгласно член 5, параграф 2 Комисията може да използва процедурата на комитет, посочена в член 40, параграф 2, за въвеждане на хармонизирани формуляри, които да служат като „еквивалент на удостоверения, атестации и всякакви други документи, изисквани от даден доставчик“. Това може да е подходящо, когато: i) различия между националните документи, предназначени за подобни цели, затрудняват компетентните органи при преценката на съдържанието или значението на удостоверението; и ii) доставчиците на услуги се сблъскват с пречки в процедурата/трудности при приемането на техните документи за доказване на въпросното изискване. Например доказателство за установяване в държава членка може да бъде изведено от различни правни документи, като се започне от сертификат за учредяване, издаден от държавен орган, и се стигне до удостоверение за членство в търговска камара, в зависимост от държавата членка.

---

<sup>(111)</sup> Директива 36/2005/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.

<sup>(112)</sup> Директива 2004/18/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 31 март 2004 г. относно координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки за строителство, доставки и услуги, ОВ L 134, 30.4.2004 г., стр. 114.

<sup>(113)</sup> Директива 98/5/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 февруари 1998 г. относно улесняване на постоянното упражняване на адвокатската професия в държава членка, различна от държавата, в която е придобита квалификацията, ОВ L 77, 14.3.1998 г., стр. 36.

<sup>(114)</sup> Първа директива 68/151/ЕИО на Съвета от 9 март 1968 г. и Единадесета директива 89/666/ЕИО на Съвета от 21 декември 1989 г., заменени с Директива (ЕС) 2017/1132 на Европейския парламент и на Съвета от 14 юни 2017 г. относно някои аспекти на дружественото право (кодифициран текст) (текст от значение за ЕИП). ОВ L 169, 30.6.2017 г., стр. 46.

## 4.3 ЕДИННО ЗВЕНО ЗА КОНТАКТ (ЕЗК)

### 4.3.1 Установяване на ЕЗК

Всяка държава членка решава свободно как да организира ЕЗК на своята територия. Всяка държава членка обаче трябва също така да гарантира, че тези ЕЗК са достъпни за всички доставчици на услуги, които се възползват от директивата, за изпълнение на всички процедури и формалности, свързани с услуги и въпроси, попадащи в приложното поле на директивата.

С цел ЕЗК да отговорят в по-голяма степен на нуждите на бизнеса Комисията и държавите членки одобриха Харта за ЕЗК, с която държавите членки се насърчават да разработват ЕЗК, които са достъпни и удобни за ползване. В Хартата от 2013 г. за електронните единни звена за контакт<sup>115</sup> се подчертава, че за да отговорят на нуждите на предприятията, ЕЗК следва не само да отговарят на изискванията на Директивата за услугите, но и да надминат тези изисквания както по отношение на приложното поле, така и по отношение на функционалността. В тази харта се препоръчва<sup>116</sup> ЕЗК да се съобразят в максимална степен с нуждите на предприятията и да се превърнат в наистина благоприятни за бизнеса инструменти на електронното управление.

ЕЗК играят важна роля за улесняването на: i) достъпа на физически и юридически лица, които желаят да извършват дейности по предоставяне на услуги, включително услуги, извършвани от специалисти; и ii) упражняването на тези дейности по предоставяне на услуги на вътрешния пазар<sup>117</sup>. Задълженията, предвидени в членове 6, 7 и 8 от Директивата за услугите, както и в членове 57 и 57а от Директивата относно признаването на професионалните квалификации, относно създаването и поддържането на ЕЗК, са задължения за постигане на определен резултат. Те дават на държавите членки възможността да изберат формата и устройството на ЕЗК, които съответстват в най-голяма степен на тяхната административна организация и съществуващите структури за електронно управление.

Концепцията за ЕЗК не означава, че държавите членки трябва да установят единен централизиран орган на своята територия. Държавите членки могат да решат да имат няколко ЕЗК в рамките на своята територия. ЕЗК обаче трябва да бъде „единно“ от гледна точка на отделния доставчик (т.е. доставчикът на услуги следва да има възможност да изпълнява всички процедури, като използва само едно такова звено за контакт).

Държавите членки могат да изберат да имат различни ЕЗК за различни сектори, като ЕЗК за регулирани професии и ЕЗК за търговски дейности, например продажби на дребно и т.н. Важно е обаче да се избягват евентуални пропуски в покритието. Поради това, ако държавите членки изберат да установят ЕЗК за конкретни сектори, те ще се нуждаят от (допълнително) ЕЗК, което да е компетентно за всички услуги, които не могат да бъдат покрити от секторните ЕЗК. Във всички случаи, ако държава членка реши да установи различни ЕЗК, за доставчика на услуги следва да е лесно да идентифицира различията в покритието. За целта вероятно ще е необходима централна уебстраница, която да позволява на доставчиците на услуги лесно да намират и да се свързват със

---

<sup>(115)</sup> <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/14950?locale=bg>

<sup>(116)</sup> Хартата за ЕЗК беше одобрена в заключенията относно политиката по отношение на единния пазар на Съвета по конкурентоспособност от 2 декември 2013 г. ([https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/intm/139846.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/intm/139846.pdf)).

<sup>(117)</sup> Вж. още: „Ролята на единните звена за контакт и други информационни услуги в единния пазар“ (<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/2d04a105-3a98-11eb-b27b-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-236737546>).

съответните ЕЗК. Също така, ако съществуват различни ЕЗК, всяко ЕЗК, което бъде потърсено от доставчик на услуги, но което не е компетентно за дейността на въпросния доставчик на услуги, следва да помогне на доставчика на услуги да открие правилното ЕЗК.

ЕЗК са установени, за да обслужват както чуждестранни, така и национални доставчици на услуги. Това означава, че информацията и процедурите, достъпни чрез едно (или няколко) ЕЗК, трябва да обхващат въпроси, свързани с установяването, и въпроси, свързани с презграничното предоставяне на услуги. Държавите членки решават дали би било полезно да се създадат различни ЕЗК за чуждестранни и национални доставчици на услуги<sup>118</sup>. В такива случаи обаче държавите членки трябва да гарантират, че чуждестранните доставчици не са дискриминирани. Държавите членки могат да направят това, като гарантират лесен и еднакъв достъп до информацията за установяването и презграничното предоставяне на услуги. В тази връзка някои държави членки вече са въвели помощни функции („електронни съветници“), които посредством поредица от прости въпроси насочват потребителя към съответната информация или към съответното ЕЗК.

В Директивата за услугите ясно се посочва, че ЕЗК не засягат разпределението на отговорностите и правомощията между компетентните органи<sup>119</sup>. По този начин държавите членки могат да решат, че ЕЗК изпълняват само координационна роля, като крайните решения остават в ръцете на съществуващите компетентни органи. В тези случаи държавите членки трябва да организират комуникацията между ЕЗК и компетентните органи, за да гарантират бърз и надежден обмен. Държавите членки също така могат да решат да възложат на ЕЗК определени правомощия за вземане на решения. Например държавите членки могат да сметат, че ЕЗК са пряко отговорни за регистрацията на дружества или за издаването на определени разрешения. Държавите членки са свободни да решат на кого желаят да възложат функцията на ЕЗК: i) на компетентни органи на национално, регионално или местно равнище; ii) на професионални камари; iii) на други професионални организации; или дори iv) на частни оператори. Разбира се, правилата за обществените поръчки трябва да се спазват, ако са приложими, в частност разпоредбите за обществени поръчки за услуги<sup>120</sup>.

Държавите членки могат да решат да установят ЕЗК само по електронен път, без да определят конкретна физическа инфраструктура, която доставчиците на услуги могат лично да посетят. В този случай е необходимо да се постави особен акцент върху това да се гарантира ясната структура на информацията и процедурите, предоставяни на интернет страниците или чрез подобни електронни инструменти. Тази информация трябва да дава лесни за разбиране указания за всички процедури и формалности, свързани с достъпа до и упражняването на дейности по предоставяне на услуги. Доставчиците на услуги следва да са в състояние лесно да идентифицират всички процедури и формалности, свързани с техните конкретни искания, например дали от тях може да бъде поискано да представят допълнителни доказателства или как и кога решението (ако има такова) ще им бъде съобщено. След започването на процедура онлайн от доставчик на услуги, той следва да може да проверява състоянието на своите молби или искания.

---

<sup>(118)</sup> Комисията отбелязва, че някои държави членки избират да консолидират своите портали за електронно управление с цел да разработят обща унифицирана платформа за предоставяне на всички електронни услуги на предприятията и обществеността, включително на чуждестранни доставчици на услуги.

<sup>(119)</sup> Вж. член 6, параграф 2.

<sup>(120)</sup> Вж. по-специално Директива 2014/24/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 г. за обществените поръчки и за отмяна на Директива 2004/18/ЕО, ОВ L 94, 28.3.2014 г., стр. 65.

Във всеки случай не би било достатъчно държавите членки просто да предоставят списък или набор от интернет връзки на една централна интернет страница. Необходимо е по-специално да се осигури подкрепа на потребителите, които е възможно да срещнат затруднения при използването на онлайн услугите. Ето защо държавите членки следва да създадат линии за помощ, които не само да се занимават с евентуални проблеми в областта на информационните технологии, но и да насочват потребителите към подходящите за тях услуги.

И накрая, държавите членки са свободни да избират как да финансират ЕЗК. Както е посочено в съображение 49, ЕЗК могат да налагат такси на потребителите за услугите, които предоставят. Събраните такси обаче следва да са пропорционални на реалните разходи по процедурите и формалностите, за които се отнасят. Във всички случаи таксите не следва да са толкова високи, че да обезсърчават доставчиците на услуги от използването на ЕЗК. В съображение 49 се посочва също така, че държавите членки могат да възложат на ЕЗК и събирането на други административни такси, като например таксите на надзорния орган.

#### *4.3.2 Изпълнение на процедурите и формалностите през ЕЗК*

Както е споменато по-горе, ЕЗК трябва да са налични, за да могат доставчиците на услуги да изпълнят процедурите и формалностите, които трябва да спазват в дадена държава членка, за да имат достъп до или да упражняват дейност по предоставяне на услуга. Това задължение се отнася до дейности, извършвани от доставчик на услуги, установен в държава членка, или от доставчик на услуги, предоставящ презгранично услугата от друга държава членка (доколкото процедурите и формалностите са приложими в случай на презгранични услуги). Това включва например разрешения, декларации, уведомления, определянето на номер на регистрация на дружество. Последващи процедури за обжалване, независимо дали са от съдебно или административно естество (като подаване на жалби или искания за отмяна на решение), не трябва да са отговорност на ЕЗК. Заявителите обаче трябва да могат да получат ясна информация от ЕЗК относно своето право на обжалване и процедурата за обжалване.

За да изпълнят всички процедури през ЕЗК, доставчиците на услуги трябва да са в състояние: i) да получат чрез ЕЗК цялата нужна информация, формуляри и документи, свързани с процедурите; ii) да подадат документи и молби чрез ЕЗК; и iii) да получат решенията и други отговори, свързани с техните молби, чрез ЕЗК.

Някои от изпълняваните чрез ЕЗК процедури може да са сложни (например определени процедури за установяването на големи търговски вериги за продажба на дребно) и/или да включват няколко различни разрешения. Въпреки това, както е посочено по-горе, ЕЗК е възможно да имат само координационна роля, а правомощията за вземане на решения да останат у компетентните органи. Във всеки случай остава конкретното задължение на ЕЗК да предоставя на доставчиците ясен преглед на всички стъпки, които следва да предприемат, да им оказва процедурна помощ и да им дава обратна връзка относно извършваните в момента процедури.

Доставчиците на услуги не са задължени да се възползват от ЕЗК. Те остават свободни да се възползват или да не се възползват от тази възможност. Доколкото е възможно, доставчиците на услуги също така могат да се свързват директно с всички компетентни органи и да подават/получават документи, разрешения и т.н. директно към/от тях. В случаите, когато предприетите през ЕЗК процедури и формалности включват крайни срокове (например краен срок за подаването на документ или краен срок за вземане на решение по искане за разрешение), моментът на получаване на всички изискуеми документи от ЕЗК следва да се счита за отправна точка за изчисляване на спазването на този краен срок.

След като е отправено искане, ЕЗК трябва да отговорят в сроковете, предвидени в съответните процедурни правила. Ако подаденото(ата) заявление/молба е непълно(а), заявителите следва да бъдат информирани своевременно за действията, които да предприемат, за да го/я допълнят. Ако по някаква причина подаденото заявление/молба е адресирано(а) до неправилен орган, то/тя следва да се препрати до компетентния орган, като се спазват съответните процедурни правила, или най-малкото заявителите следва да бъдат информирани за необходимостта от повторно подаване.

В членове 57 и 57а от Директивата относно признаването на професионалните квалификации, по-специално след последното ѝ изменение с Директива 2013/55/ЕС, се пояснява (вж. също съображение 30 от Директива 2013/55/ЕС), че членове 6, 7 и 8 от Директивата за услугите вече обхващат изискванията за информация и наличието на онлайн процедури за признаване на професионалните квалификации на професиите, обхванати от Директивата за услугите. Директивата относно признаването на професионалните квалификации допълва Директивата за услугите, като изисква от държавата членка да предостави редица конкретни данни, а също така разширява задълженията по Директивата за услугите до: i) професии, които не са обхванати от Директивата за услугите, като например професиите в сектора на здравеопазването; и ii) процедури по признаване за служители.

В член 57а, параграф 1 от Директивата относно признаването на професионалните квалификации се предвижда, че държавите членки следва да гарантират, че всички изисквания, процедури и формалности, обхванати от тази директива, могат лесно да бъдат изпълнени от разстояние и по електронен път чрез съответното ЕЗК или чрез съответните компетентни органи. Съгласно член 57а, параграф 4 от Директивата относно признаването на професионалните квалификации всички процедури трябва да се провеждат в съответствие с член 8 на Директивата за услугите относно ЕЗК.

#### 4.4 ИНФОРМАЦИЯ И ПОМОЩ ПРЕЗ ЕЗК

Член 7, параграф 1 съдържа списък със съществена информация, до която държавите членки трябва да осигурят лесен достъп чрез ЕЗК за доставчиците и получателите на услуги. Тази информация трябва да е достъпна от разстояние и по електронен път. Информацията следва да се актуализира.

Член 57, параграф 1 от Директивата относно признаването на професионалните квалификации допълва член 7, параграф 1 от Директивата за услугите, като дава конкретен списък, съдържащ друга информация, която следва да бъде достъпна онлайн чрез ЕЗК и редовно се актуализира. Тази друга информация е свързана с предмета на Директивата относно признаването на професионалните квалификации. В резултат на това съответните задължения излизат извън приложното поле на Директивата за услугите и засягат области като професиите в сектора на здравеопазването<sup>121</sup>.

Информацията, подлежаща на предоставяне в съответствие с член 7, параграф 1 от Директивата за услугите, включва изискванията, които доставчиците на услуги трябва да изпълнят, когато желаят да предоставят услуги в държава членка. Тя обхваща също средствата и условията за достъп до публични регистри и бази данни за доставчици и услуги, като: i) търговски регистри; ii) бази данни за регулирани професии; или iii) публични бази данни със статистика за услугите. Информацията, която държавите членки трябва да предоставят чрез ЕЗК, също така включва: i) данни за контакт с компетентните органи (включително органите, отговорни за надзора над упражняването на дейностите по предоставяне на услуги); както и ii) данни за контакт със сдружения

---

<sup>(121)</sup> В по-общ план те се отнасят и за процедурите по признаване за служители (които не извършват стопанска дейност самостоятелно).

или организации, от които доставчиците или получателите могат да получат практическа помощ или допълнителна информация. Държавите членки следва също така да предоставят информацията относно средствата за защита, които по принцип са налични в случай на спор.

Задължението, предвидено в член 7, параграф 1 от Директивата за услугите, според което към информацията следва да се осигури лесен достъп чрез ЕЗК, означава, че тя следва да бъде налична на уебсайта на ЕЗК или че уебсайтът на ЕЗК следва директно да препраща потребителите към съответната външна уебстраница (например уебстраницата на уебсайта на компетентния орган, където е публикувана съответната информация). Поставянето на връзки към други уебсайтове, при което е необходимо допълнително търсене на уебстраница със съответната информация, не е достатъчно за спазването на член 7 от Директивата за услугите. В такива случаи не може да се приеме, че до информацията е осигурен „лесен достъп чрез ЕЗК“. За да изпълнят това задължение, държавите членки следва да организират определен обем информация. Съществуващите бази данни или онлайн информационни инструменти (като уебсайтове на министерства или регионални органи) следва да улеснят задачата, но държавите членки все пак следва да положат значителни усилия за организиране на информацията по ясен начин (например по сектори на дейност и при разграничаване между изискванията, приложими за желаещите да се установят, и изискванията, приложими за онези, които просто желаят да предоставят презгранични услуги). Държавите членки трябва също така да се уверят, че тази информация се предоставя на опростен и недвусмислен език и е представена по последователен, разбираем и структуриран начин. Очевидно няма да е достатъчно да се направи обикновена препратка или да се възпроизведат съответните законови текстове. Освен това държавите членки трябва редовно да преглеждат и обновяват информацията. Директивата за услугите не се занимава с въпроси за отговорността, произтичаща от действия или пропуски на ЕЗК, например отговорност за представянето на невярна или въвеждаща в заблуждение информация. Това се определя от националното право<sup>122</sup>.

Ако информацията, налична на интернет страницата на ЕЗК, не е ясна или достатъчна за доставчиците или получателите на услуги, те следва да могат да поискат съдействие чрез ЕЗК. ЕЗК трябва да отговорят възможно най-бързо на всяко искане за информация. Ако въпросът или искането за информация не са достатъчно ясни и поради това не могат да бъдат разгледани незабавно, ЕЗК следва да се свърже с потребителя и да му предложи съдействие за установяване на проблема. Тъй като съгласно Регламента за единната цифрова платформа ЕЗК се считат за услуги за оказване на помощ и решаване на проблеми, изискванията за качество, определени в член 16 от Регламента за единната цифрова платформа, се прилагат и за тези ЕЗК<sup>123</sup>.

## 4.5 ЕЛЕКТРОННИ ПРОЦЕДУРИ

Наличието на изцяло функциониращи и оперативно съвместими електронни процедури е ключов аспект на административното опростяване. Електронните процедури са съществен инструмент за значително опростяване на административните процедури както за доставчиците на услуги, така и за държавните органи. Възможността за изпълнение на административни процедури от разстояние е особено важна за доставчици на услуги от други държави членки. Освен това електронните процедури допринасят за осъвременяването на държавните администрации, като ги правят по-

---

<sup>(122)</sup> Вж. съображение 51.

<sup>(123)</sup> За повече подробности вж. раздел 4.6.

ефикасни. След първоначалната инвестиция използването на електронни процедури следва да спомогне за спестяване на пари и време на администрациите.

Установяването на електронни процедури, които могат да се използват презгранично, от доста време е част от целите за електронно управление както на държавите членки, така и на ЕС в по-широк план<sup>124</sup>. Вече е правно изискване доставчиците на услуги да могат да изпълняват по електронен път и от разстояние всички процедури и формалности, необходими за предоставянето на дадена услуга. Това изискване следва да се разглежда и в по-широкия контекст на цифровата трансформация на ЕС<sup>125</sup>.

#### 4.5.1 Обхватът на задължението за установяване на електронни процедури

Член 8 предвижда задължение за държавите членки да „гарантират, че всички процедури и формалности, свързани с достъпа до и упражняването на дейности по предоставянето на услуги, могат да бъдат лесно изпълнени от разстояние и по електронен път, чрез релевантните Единни звена за контакт и със съответните компетентни власти“.

Член 8 обхваща: i) процедури и формалности, изисквани за установяване; както и ii) всички процедури и формалности, които може да са необходими в случай на презгранично предоставяне на услуги. Ето защо електронните процедури трябва да са достъпни не само за доставчици на услуги, разположени или установени в държавата членка, в която е установено въпросното ЕЗК, но също и за доставчици на услуги, разположени или установени в други държави членки. Това означава, че доставчиците на услуги трябва да са в състояние да изпълняват презгранично процедури и формалности по електронен път<sup>126</sup>.

В член 8 се използва понятието „по електронен път“. Съгласно определението на понятието в Директива (ЕС) 2015/1535<sup>127</sup> („Директивата за прозрачността“) „услугата се изпраща първо и се получава по местоназначение чрез електронно оборудване за обработка (включително цифрово компресиране) и съхранение на данни и изцяло се пренася, предава и получава чрез кабел, радио, оптични средства или други електромагнитни средства“<sup>128</sup>.

На практика, за да се гарантира, че електронните процедури са леснодостъпни за доставчиците на услуги, те следва да са достъпни онлайн (чрез публичнодостъпна комуникационна мрежа, т.е. интернет), а комуникацията може да се основава на онлайн формуляри или имейл услуги<sup>129</sup>.

---

<sup>(124)</sup> Вж. по-специално Берлинската декларация за цифровото общество и основаното на ценности цифрово управление, подписана на 8 декември 2020 г. от отговорните министри на всички държави — членки на ЕС. Декларацията е продължение на успеха на Декларацията от Талин относно електронното управление, която одобри ключовите принципи за цифрови обществени услуги, изложени в Плана за действие за електронно управление през периода 2016—2020 г. (<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/berlin-declaration-digital-society-and-value-based-digital-government>).

<sup>(125)</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/ip\\_21\\_4630](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/ip_21_4630)

<sup>(126)</sup> Вж. съображение 52.

<sup>(127)</sup> Директива (ЕС) 2015/1535 на Европейския парламент и на Съвета от 9 септември 2015 г., установяваща процедура за предоставянето на информация в сферата на техническите регламенти и правила относно услугите на информационното общество (кодифициран текст) (Текст от значение за ЕИП), ОВ L 241, 17.9.2015 г., стр. 1.

<sup>(128)</sup> Директива 2000/31/ЕО (Директива за електронната търговия, ОВ L 178, 17.7.2000 г., стр. 1) следва същото определение. Терминът е използван и в директивите за обществените поръчки — директиви 2004/18/ЕО, ОВ L 134, 30.4.2004 г., стр. 114 и 2004/17/ЕО, ОВ L 134, 30.4.2004 г., стр. 1.

<sup>(129)</sup> Стремешът е правните актове да бъдат в крак с бързо променящата се среда на информационните и комуникационните технологии. Тези правни актове обаче също трябва да се тълкуват „динамично“. В приложение I към Директива (ЕС) 2015/1535 изрично се указва, че услугите за гласова телефония и телефакс не се считат за услуги, предоставяни по електронен път. Що се отнася до обществените поръчки, мрежата,

Предвид развитието на информационните и комуникационните технологии (ИКТ) и широкото използване и достъпност на решенията, базирани на интернет, процедури, които „могат да бъдат лесно изпълнени от разстояние и по електронен път“, следва да дават възможност за изпълнение на всички техни етапи по структуриран начин чрез един канал за обслужване. Това означава, че процедура, която изисква от доставчика на услуги да представи физически документ (например изисква от потребителя да изтегли формуляр, който след това трябва да бъде разпечатан, попълнен на ръка, сканиран, качен и прикачен към електронно писмо за подаване до съответните органи), не отговаря на този критерий и следователно не отговаря на изискванията, посочени в член 8, параграф 1 от Директивата за услугите.

Регламентът относно електронната идентификация и удостоверителните услуги<sup>130</sup> подпомага презграничния достъп до онлайн процедури като създава задължение за приемане на системите за електронна идентификация в други държави членки, за които е извършено уведомяване. Както се посочва в съображение 9: „Взаимното признаване на средствата за електронна идентификация ще улесни презграничното предоставяне на редица услуги на вътрешния пазар и ще спомогне предприятията да извършват презгранична дейност, без да се сблъскват с множество пречки при взаимодействието си с публичните органи“.

При изпълнението на онлайн процедури държавите членки могат да изискват електронна идентификация на потребителите с висока степен на сигурност, ако това изискване не възпрепятства или не ограничава сериозно използването на такива процедури от потребители от други държави членки.

Когато се изисква удостоверяване на автентичността с висока степен на сигурност за достъп, например до портал за електронното управление, следва да се въведат подходящи механизми за презграничните потребители, така че те все пак да имат онлайн достъп до процедурите, обхванати от Директивата за услугите, без да се нарушават съответните цели по отношение на сигурността. Някои примери за такива подходящи механизми включват:

- а) предоставяне на временен номер за достъп до националните портали за електронно управление;
- б) проста регистрация с потребителско име и парола в портал за процедури;
- в) идентификация чрез електронно копие на паспорт;
- г) видеоразпознаване;
- д) използване на електронен подпис.

По принцип процедурите и формалностите, които доставчиците на услуги трябва да могат да изпълняват по електронен път, включват всички процедури и формалности, свързани с достъпа до и упражняването на дейности по предоставяне на услуги. Целият административен процес трябва да се осъществи чрез електронни средства — от първоначалното кандидатстване/подаване на документи от страна на доставчика на

---

исползвана за електронно възлагане на обществени поръчки, трябва да бъде отворена и всеки трябва да може да се свърже с нея. Следователно наличните средства обикновено обхващат интернет и електронна поща. Въпреки че тълкуването на член 8 трябва да бъде в съответствие с тълкуването на другото приложимо право на ЕС, това тълкуване може да се променя, особено в светлината на нови законодателни промени.

(<sup>130</sup>) Регламент (ЕС) № 910/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 23 юли 2014 г. относно електронната идентификация и удостоверителните услуги при електронни трансакции на вътрешния пазар и за отмяна на Директива 1999/93/ЕО, ОВ L 257, 28.8.2014 г., стр. 73—114“. На 3 юни 2021 г. Европейската комисия публикува предложението за регламент за изменение на Регламента относно електронната идентификация и удостоверителните услуги „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) № 910/2014 по отношение на създаването на рамка за европейска цифрова самоличност“, COM/2021/281 final.

услуги до крайния отговор, ако е необходим, от съответния компетентен орган. Независимо от това, в член 8, параграф 2 се предвиждат три изключения от задължението за осигуряване на електронни средства: i) инспекции на мястото, където се предоставя услугата; ii) инспекции на оборудването, използвано от доставчика; и iii) физически преглед на способностите и личните качества на доставчика или неговия личен състав.

На основание член 8 електронните процедури следва да са достъпни за трансакции както през ЕЗК<sup>131</sup>, така и за преки трансакции с компетентни органи. На практика това означава първо, че електронните процедури трябва да са достъпни за всички административни процедури, които доставчиците на услуги трябва да могат да извършват през ЕЗК, независимо дали това се става на уебсайта на ЕЗК или чрез директно пренасочване към съответната уебстраница на компетентния орган (т.е. не към главната начална страница на този орган). Второ, доставчиците на услуги трябва да имат възможност да общуват пряко със съответния орган, ако така желаят, например в случаи, когато участва само един компетентен орган и може да е по-лесно да се работи директно с този орган. Установяването на електронни процедури за изпълнение на всички необходими процедури и формалности разбира се не означава, че държавите членки не може да поддържат или осигуряват други средства за изпълнение на процедури и формалности<sup>132</sup>. Напротив, когато е възможно, различни средства за изпълнение на административни процедури и формалности следва да съществуват съвместно.

Създаването и функционирането на ЕЗК следва да се разглежда като част от висококачествен, ориентиран към потребителите подход към цифровите обществени услуги за предприятията и обществеността. А в съответствие с плановете и стратегиите за електронно управление<sup>133</sup> държавите членки следва също така да се стремят към решение за въвеждане на процедури не само за услугите, обхванати от Директивата за услугите, но също и за други услуги, ако ползите от електронните процедури, установени съгласно Директивата за услугите, могат да се приложат и по-широко и в други видове отношения между предприятията и държавната администрация.

В Хартата от 2013 г. за ЕЗК като „характеристики на ЕЗК от второ поколение“ се разглеждат възможностите за създаване на електронни процедури, които *сами по себе си* са изцяло извън приложното поле на Директивата за услугите, но са необходими за предоставянето на услуги, които *са* в приложното поле на Директивата за услугите (например регистрация на предприятие, регистрация в институция на общественото осигуряване или плащане на данъци).

Определението за изцяло онлайн процедура в член 6 от Регламента за единната цифрова платформа се основава на член 8 от Директивата за услугите и на Хартата за ЕЗК. От 12 декември 2023 г. този регламент ще се прилага и за процедурите съгласно Директивата за услугите. Това означава, че до тази дата по електронен път и от разстояние трябва да е възможно да се извършва следното: i) да се идентифицират потребители; ii) потребителите да предоставят информация и придружаващи доказателства; iii) потребителите да подписват молби; и iv) окончателното подаване на молби от потребителите. Средството, чрез което това трябва да стане възможно, е по служебен път, който дава възможност на потребителите да изпълнят изискванията, свързани с процедурата, по лесен за ползване и структуриран начин. Освен това на потребителите, които са подали молба, трябва да се изпраща автоматично потвърждение за приета молба, освен ако решението на компетентните органи не се

---

<sup>131</sup> Вж. съображение 6.

<sup>132</sup> Вж. съображение 52.

<sup>133</sup> Вж. бележка под линия 117.

съобщава незабавно. По принцип решението следва да се съобщава по електронен път.

#### 4.5.2 Прилагане на електронните процедури

Оперативната съвместимост е един от основните въпроси, които трябва да се решат, за да се въведат функциониращи електронни процедури в целия ЕС<sup>134</sup>. На национално ниво съществуват различни изисквания и закони, организационни, семантични и технически процедури по отношение на текущи или планирани електронни процедури. Поради това могат да възникнат няколко проблема, били те политически, правни или технически (свързани с идентификация, удостоверяване, обмен/признаване на електронни документи и т.н.), които биха наложили определено ниво на координация и сътрудничество между държавите членки. Следователно целта за презгранични оперативни съвместими услуги на електронното управление е в съответствие с идеята за административно опростяване и улесняване на презграничните услуги.

Все пак това не означава, че от държавите членки се очаква да хармонизират своите решения за електронно управление или да използват само един модел. Държавите членки са свободни да избират своите модели на електронно управление, стига електронните процедури да са достъпни както в страната, така и за доставчици на услуги от други държави членки. По принцип доставчиците на услуги от други държави членки следва да могат да използват националните си средства за електронна идентификация (например национална карта за електронна идентификация и т.н.), за да работят с държавните органи в други държави членки. Изискваните или приетите средства за идентификация или удостоверяване на автентичност в една държава членка не трябва да представляват пречка за доставчик на услуги от друга държава членка при достъпа до онлайн процедура.

Комисията ще играе активна роля и ще подпомага държавите членки при установяването на електронни процедури, които улесняват оперативната съвместимост.

##### - *Онлайн процедури*

Член 6 от Регламента за единната цифрова платформа задължава държавите членки да осигурят на потребителите възможност за достъп до и извършване изцяло онлайн на процедурите, изброени в приложение II. Две от тези процедури са свързани с упражняването на стопанска дейност: „уведомяване за стопанска дейност“ и „разрешение за упражняване на стопанска дейност“. В Регламента за единната цифрова платформа няма конкретно определение на понятието „стопанска дейност“. Този термин следва да се разбира като взаимозаменяем с „икономическа дейност“, която се определя от съдебната практика като „всяка дейност, която се състои в предлагане на стоки или услуги на даден пазар“<sup>135</sup>).

В ДФЕС (член 57) за „услуги“ се считат „услугите, които се предоставят срещу възнаграждение, доколкото не са регулирани от разпоредбите, отнасящи се до свободата на движение на стоки, капитали и хора“. „Услугите“ включват: дейности от промишлен характер; дейности от търговски характер; дейности на занаятчиите; и дейности на свободните професии. Съгласно съдебната практика, отразена в член 4, параграф 1 от Директивата за услугите, „стопанските дейности“ включват услуги, обичайно осъществявани срещу възнаграждение<sup>136</sup>. Съществената характеристика на

---

<sup>(134)</sup> Вж.: <https://joinup.ec.europa.eu/collection/nifo-national-interoperability-framework-observatory/european-interoperability-framework-detail>

<sup>(135)</sup> Решение от 10 януари 2006 г., *Cassa di Risparmio di Firenze и други*, дело C-222/04.

възнаграждението е във факта, че то представлява насрещна престация за извършване на въпросната услуга<sup>137</sup>).

Следователно всички процедури, попадащи в приложното поле на Директивата за услугите, са обхванати и от Регламента за единната цифрова платформа, а разпоредбите на Регламента за единната цифрова платформа допълват съответните изисквания на Директивата за услугите. Поради това процедурите по Директивата за услугите трябва да бъдат съобразени със следните разпоредби на Регламента за единната цифрова платформа:

- а) член 10, където се определят изискванията за качество, на които трябва да отговаря информацията за процедурите (това включва задължение за предоставяне на информация на официален език на Съюза, който в голяма степен се разбира от възможно най-широк кръг презгранични потребители);
- б) член 6, където се посочват основните елементи, на които следва да отговаря дадена процедура, за да се счита, че е изцяло онлайн;
- в) член 13, където се определят основните изисквания, които трябва да бъдат изпълнени, за да се предостави на презграничните потребители достъп до национална онлайн процедура;
- г) членове 24 и 25, които се отнасят до събирането на статистически данни и на обратна информация от потребителите, необходими за наблюдението на предлаганите от платформата услуги.

#### *Достъпност на националните процедури за презгранични потребители*

Член 13 от Регламента за единната цифрова платформа се позовава на принципа на недискриминация и изисква от държавите членки да гарантират, че ако национален потребител може да получи достъп до дадена процедура и да я извърши онлайн, това трябва да бъде възможно и за презграничните потребители. В този член се съдържа неизчерпателен списък на изискванията, които, когато са спазени, осигуряват недискриминационен достъп на презграничните потребители до процедурите, предоставени на националните потребители.

Това задължение се отнася за всички процедури в областите, изброени в приложение I към Регламента за единната цифрова платформа, а не само за тези, които трябва да се предлагат изцяло онлайн в съответствие с член 6 от него.

В съображение 18 от Регламента за единната цифрова платформа се обяснява, че ако национален потребител може да получи достъп и да извърши дадена процедура онлайн в една държава членка, то презграничният потребител също следва да може да получи достъп и да извърши тази процедура онлайн или чрез същото, или чрез алтернативно, обособено от техническа гледна точка решение, което води до същия резултат, без никакви дискриминационни пречки. Държавите членки следва да прегледат тези алтернативни решения, за да се уверят, че те са равностойни по отношение на функционалност и удобство за потребителя.

#### *Презграничен автоматизиран обмен на доказателства*

Онлайн услугите, предоставяни от компетентните органи, са от решаващо значение за повишаване на качеството и сигурността на услугите, предоставяни на обществеността и на предприятията. По-специално се отчита, че обменът и изпращането на определени данни по различни поводи между държавните администрации и гражданите могат да

---

<sup>(136)</sup> За повече коментари относно определението за „услуги“, както и за други основни понятия за Директивата за услугите, моля, вж. раздел 1 от ръководството.

<sup>(137)</sup> Решение от 11 септември 2007 г., *Schwarz и Gootjes-Schwarz*, дело C-76/05, точки 37 и 38 и цитираната съдебна практика.

бъдат не само неефективни и обременяващи, но и да поразят опасения по отношение на сигурността. По тази причина държавните администрации в държавите членки все повече работят за насърчаване на повторната употреба на данни, като прилагат принципа на еднократност<sup>138</sup> в отношенията си с потребителите. Принципът на еднократност означава, че от гражданите и предприятията следва да се изисква да предоставят на държавната администрация дадена информация само веднъж. След това службите на държавната администрация носят отговорност за предприемане на всички необходими действия за вътрешен обмен на тази информация, като спазват съответните правила за защита на данните<sup>139</sup>.

Регламентът за единната цифрова платформа въвежда този принцип за трансгранични ситуации в съображение 44 от Регламента за единната цифрова платформа. Член 14 от този регламент възлага на Комисията задачата да създаде техническа система за презграничен обмен на доказателства и изисква от държавите членки да предложат използването на системата на предприятията и обикновените граждани, които трябва да изпълнят процедури съгласно Директивата за услугите, Директивата относно признаването на професионалните квалификации, директивите за обществените поръчки и всички процедури, изброени в приложение II към регламента. Член 14, параграф 9 оправомощава Комисията да приеме акт за изпълнение, в който се определят техническите и оперативните спецификации на тази техническа система.

## 5. СВОБОДА НА УСТАНОВЯВАНЕ

### 5.1 ОБЩИ ПРИНЦИПИ

Разпоредбите на глава III (членове от 9 до 15) се прилагат само за случаи на установяване, а не за случаи на презгранично предоставяне на услуги, които са уредени в глава IV.

Разпоредбите на глава III важат за всички случаи, при които дадено дружество цели установяване в държава членка, независимо от това дали доставчик възнамерява да започне нов бизнес или дали съществуващо дружество цели да открие ново място на установяване, например дъщерно предприятие или клон. Тя покрива както ситуацията, при която доставчик на услуги цели да се установи в друга държава членка, така и ситуацията, при която доставчик цели да се установи в своята собствена държава членка.

Разпоредбите на глава III се прилагат за всички изисквания, свързани с установяването на доставчик на услуги, независимо дали се налагат на национално, регионално или местно ниво. Те също важат за правила, разпоредени от професионални институции и други професионални сдружения или организации по смисъла на член 4, параграф 7,

---

<sup>(138)</sup> В съответствие с член 14, параграф 2 от регламента, „[к]огато компетентните органи издават, законосъобразно в рамките на своята държава членка и в електронен формат, който позволява автоматизиран обмен, удостоверителни документи, които са от значение за онлайн процедурите, посочени в параграф 1, те също така предоставят тези удостоверителни документи на отпразилите искането компетентни органи от други държави членки в електронен формат, позволяващ автоматизиран обмен“. Това означава, че от потребителите няма да се изисква сами да изготвят такива документи, а съответните органи следва да ги обменят чрез „техническа система“.

<sup>(139)</sup> Вж. също съображение 44 от Регламента за единната цифрова платформа: „Трансграничното прилагане на принципа на еднократност следва да доведе до това гражданите и предприятията да не трябва да предоставят едни и същи данни на публичните органи повече от веднъж, като следва също така да бъде възможно тези данни да се използват по искане на потребителя за целите на извършването на трансгранични онлайн процедури, в които участват трансгранични потребители“.

които при упражняване на своята правна автономия регулират по колективен начин достъпа до или упражняването на дейности по предоставяне на услуги<sup>140</sup>.

Съдът на ЕС последователно потвърждава в своята съдебна практика, че разпоредбите на глава III се прилагат за чисто вътрешни ситуации, а именно такива, при които всички относими елементи са ограничени до една-единствена държава членка<sup>141</sup>.

## 5.2 РАЗРЕШИТЕЛНИ РЕЖИМИ И ПРОЦЕДУРИ

Разрешителните режими са едни от най-честите формалности, прилагани спрямо доставчиците на услуги в държавите членки, и представляват ограничение на свободата на установяване.

Членове от 9 до 13 важат за всички разрешителни режими, свързани с достъпа до и упражняването на дейности по предоставяне на услуги. Въпреки това, както е посочено в член 9, параграф 3, тези членове не се прилагат за онези аспекти на разрешителните режими, които се регулират пряко или косвено от други инструменти на ЕС<sup>142</sup>.

Така ако разрешителен режим или отделни елементи от него са предвидени в правото на ЕС, съответните разпоредби в Директивата за услугите не се прилагат. Позоваването на „косвено“ регулиране от акт на правото на ЕС се отнася до ситуацията, при която този акт, макар и сам да не предвижда разрешителен режим, все пак изрично позволява на държавите членки да наложат разрешителен режим. Инструменти на ЕС, които не съдържат такива изрични позовавания, не могат да се считат за косвено регулиращи такива режими<sup>143</sup>.

По отношение на онези аспекти на разрешителните режими, които не се регулират от други инструменти на ЕС, се прилагат съответните разпоредби на Директивата за услугите. Например Директивата за отпадъците<sup>144</sup> изрично изисква държавите членки да подлагат определени дейности, свързани с обработка на отпадъци, на разрешителни режими и поради това тези разрешителни режими няма да са предмет на оценка съгласно член 9. Въпреки това, тъй като Директивата за отпадъците не се занимава с конкретни аспекти (като условията за предоставяне на разрешение, неговата продължителност или приложимата процедура), членове от 10 до 13 се прилагат за тези аспекти на приетите от държавите членки режими. Затова държавите членки трябва да гарантират, че такива разрешителни режими, които те са задължени да въведат съгласно Директивата за отпадъците, са в съответствие с правилата, предвидени в тези членове от Директивата за услугите.

### 5.2.1 Определение за разрешителни режими

Определението на термина „разрешителен режим“ е дадено в Директивата за услугите и обхваща всяка процедура, по която даден доставчик или получател трябва на практика да предприеме стъпки, за да получи от компетентен орган официално

---

<sup>(140)</sup> Вж. определението за „изискване“ в член 4, параграф 7 и определението за „компетентен орган“ в член 4, параграф 9. За практиката на Съда на ЕС по този въпрос вж. например решение от 15 декември 1995 г., *Bosman*, дело C-415/93 и съдебната практика, цитирана там (точка 83). Моля, вж. също раздел 1.2.1 от ръководството.

<sup>(141)</sup> Решение от 30 януари 2018 г., *Visser*, дело C-360/15, точка 110; решение от 4 юли 2019 г., *Комисия/Германия*, дело C-377/17, точка 58; решение от 4 юли 2018 г., *Kirschstein*, дело C-393/17, точка 24.

<sup>(142)</sup> Например членове от 9 до 13 няма да важат в случая на регулирани професии за онези аспекти на разрешителните режими, които се регулират от Директива 2005/36/ЕО.

<sup>(143)</sup> Във всеки случай тези разпоредби трябва да са съобразени с основните свободи, гарантирани от Договора.

<sup>(144)</sup> Директива 2008/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 19 ноември 2008 г. относно отпадъците и за отмяна на определени директиви (Текст от значение за ЕИП), ОВ L 312, 22.11.2008 г., стр. 3.

решение или конклюдентно такова относно достъпа до или упражняването на дейност по предоставянето на услуга<sup>145</sup>.

Ключовият елемент, на който трябва да се обърне внимание, е дали въпросното законодателство изисква решение от компетентен орган, било то изрично или конклюдентно, преди доставчикът на услуги да може законно да упражнява дейността. В допълнение към класическата процедура за подаване на молба понятието за разрешителен режим включва например процедури, по които даден доставчик на услуги трябва да подаде декларация до компетентен орган и може да упражнява дейността само след изтичане на определен срок, ако компетентният орган не е реагирал. Включват се също случаи, при които доставчикът на услуги трябва да подава декларации, които след това трябва да се признаят от компетентния орган дотолкова, доколкото това признаване е необходимо за започване на въпросната дейност или за да бъде тя легална.

### 5.2.2 Обосноваване на разрешителните режими

Както съществуването, така и съдържанието на разрешителните режими, въведени от държавите членки, трябва да са в съответствие с разпоредбите на Директивата за услугите. Тези два аспекта на начина на обосноваване на даден режим са уредени в член 9, параграф 1 и член 10, параграф 2, които са признати от Съда на ЕС като имащи пряко действие<sup>146</sup>. Според Съда на ЕС обосноваването на съществуването и съдържанието на разрешителния режим от страна на дадена държава членка изисква две отделни и последователни оценки<sup>147</sup>.

#### 5.2.2.1 Обосноваване на принципа на разрешителния режим

В член 9 от Директивата за услугите се посочва, че държавите членки не могат да поставят достъпа до или упражняването на дейност по предоставяне на услуги в зависимост от разрешителен режим, освен ако не са изпълнени следните три условия: i) разрешителният режим не трябва да бъде дискриминационен; ii) той трябва да е оправдан от наложителни причини, свързани с обществения интерес; и iii) той трябва да бъде пропорционален, което означава по-специално, че необходимостта от разрешение е подходяща за осигуряване на постигането на преследваната цел<sup>148</sup> и че тази цел не може да бъде постигната чрез по-малко ограничаваща мярка<sup>149</sup>.

За тази цел държавите членки ще трябва най-напред да проверят дали режимът е недискриминационен, т.е. дали не предвижда, пряко или косвено, различно третиране на местни доставчици и на доставчици от други държави членки. Второ, държавата членка ще трябва да прецени дали разрешителният режим преследва цел от обществен интерес (от така наречените наложителни причини, свързани с обществения интерес). И накрая, държавата членка ще трябва да прецени дали разрешителният режим наистина е подходящ за осигуряване на постигането на тази цел и дали преследваната цел не може да бъде постигната с други по-малко ограничаващи мерки.

Държавите членки следва да имат предвид, че в много случаи разрешителните режими не са оправдани и по-малко ограничаващи мерки могат да бъдат също толкова ефективни. Тези по-малко ограничаващи мерки включват мониторинг на дейностите на

<sup>(145)</sup> Вж. определението за „разрешителен режим“ в член 4, параграф 6 и в решение от 22 септември 2020 г., *Cali Apartments*, съединени дела C-724/18 и C-727/18, точка 49.

<sup>(146)</sup> Решение от 22 септември 2020 г., *Cali Apartments*, съединени дела C-724/18 и C-727/18, точка 58.

<sup>(147)</sup> Решение от 22 септември 2020 г., *Cali Apartments*, съединени дела C-724/18 и C-727/18, точки 57 и 58.

<sup>(148)</sup> Вж. например член 7, параграф 1 от Директива (ЕС) 2018/958 на Европейския парламент и на Съвета от 28 юни 2018 г. относно проверката за пропорционалност преди приемането на ново регулиране на професии, PE/19/2018/REV/1, ОВ L 173, 9.7.2018 г., стр. 25, както и решение от 19 май 2009 г., *Apothekerkammer des Saarlandes e. a.*, съединени дела C-171/07 и 172/07, точки 25 и 42.

<sup>(149)</sup> Решение от 22 септември 2020 г., *Cali Apartments*, съединени дела C-724/18 и C-727/18, точка 63.

доставчика на услуги от компетентните органи или изискване за подаване на обикновени декларации (които не съставляват разрешителен режим) от страна на доставчика на услуги. В такива случаи изискването за предварително разрешение не би било пропорционално. Съдът на ЕС обаче е отчел, че разрешението е оправдано в някои случаи, когато например може да се докаже, че една *последваща* инспекция е твърде късно действие, за да бъде действително ефективно<sup>150</sup>. В такива случаи, когато обосновават своите разрешителни режими, държавите членки трябва да докажат, че *последващата* инспекция би се извършила твърде късно, за да бъде действително ефективна. Например предварителното разрешение за краткосрочно отдаване под наем на обзаведени жилища е счетоно от Съда на ЕС за оправдано и пропорционално за постигане на целта да се гарантира достатъчно предлагане на жилища за дългосрочно отдаване под наем на достъпни цени<sup>151</sup>. В този случай е преценено, че *последващата* инспекция се извършва твърде късно, за да бъде действително ефективна. По подобен начин Съдът на ЕС е постановил, че предварителното разрешение на частни образователни институции, присъждащи магистърски степени, е оправдано и пропорционално с оглед на целите за гарантиране на високо ниво на висшето образование и защита на бенефициерите на услугите, предлагани от висшето учебно заведение<sup>152</sup>. В този случай е преценено, че *последващият* контрол не е подходящ, тъй като дипломата позволява достъп до определени професии и може да бъде взета предвид от работодателя при наемането на работа на лице, което я притежава. Предварителното разрешение предотвратява несигурността по отношение на стойността на дипломата и липсата на гаранции за способността на съответната институция да присъжда образователни степени, от които впоследствие да се възползват получателите на услуги.

### 5.2.2.2 Оценка на условията за издаване на разрешение

Член 10 съдържа конкретни задължения по отношение на условията за издаване на разрешение. Тези критерии, изведени от практиката на Съда на ЕС: i) гарантират, че разрешителните режими са разработени така, че условията за доставчиците на услуги да бъдат сведени до минимум; и ii) правят условията по-предвидими и гарантират прозрачност. Тези критерии например обхващат изисквания като: i) задължения за преустройство на нежилищни помещения в жилищни за получаване на разрешение за краткосрочно отдаване на жилищни помещения под наем<sup>153</sup>; ii) езикови изисквания към акционерите и управителите на дружества за получаване на разрешение за придобиване на земеделска земя<sup>154</sup>; iii) задължение за притежаване на специално трансмисионно устройство и наемане на специален персонал, който да съобщава курсовете на шофьорите, за получаване на разрешение за таксиметрови диспечерски услуги<sup>155</sup>. Целта, както гласи член 10, параграф 1, е да се гарантира увереността на доставчиците на услуги по отношение на факта, че решенията не се вземат по произволен начин.

Член 10, параграф 2 изисква условията за предоставяне на разрешения да са съобразени с редица критерии. На първо място, самите условия трябва да отговарят на три критерия: i) да не са дискриминационни; ii) да са оправдани от наложителна причина, свързана с обществения интерес; и iii) не трябва да надхвърлят необходимото. С други думи, държавите членки трябва да гарантират, че условията за предоставяне на разрешение — като изисквания за застраховка, изисквания относно

<sup>(150)</sup> Решение от 4 юли 2018 г., *Kirschstein*, дело C-393/17, точка 74; решение от 22 септември 2020 г., *Cali Apartments*, съединени дела C-724/18 и C-727/18, точка 75.

<sup>(151)</sup> Решение от 22 септември 2020 г., *Cali Apartments*, съединени дела C-724/18 и C-727/18, точка 75.

<sup>(152)</sup> Решение от 4 юли 2018 г., *Kirschstein*, дело C-393/17, точки 76 и 78.

<sup>(153)</sup> Решение от 22 септември 2020 г., *Cali Apartments*, съединени дела C-724/18 и C-727/18, точка 81.

<sup>(154)</sup> Решение от 11 юни 2020 г., „KOB“ SIA, дело C-206/19.

<sup>(155)</sup> Решение от 3 декември 2020 г., *Star Taxi App SRL*, дело C-62/19, точки 90—92.

доказателство за платежоспособност или изисквания, свързани с личния състав на доставчика на услуги — са съобразени с тези критерии.

На второ място, член 10, параграф 2 също изисква условията за предоставяне на разрешения да са ясни, недвусмислени, обективни, прозрачни и достъпни и да са оповестени предварително. Яснотата се отнася до необходимостта критериите да бъдат лесно разбираеми за всеки чрез избягване на двусмислен език. Обективните критерии следва да не оставят на компетентния орган възможност за вземане на произволни решения. Това е необходимо, за да се гарантира, че всички оператори получават справедливо и безпристрастно отношение и молбите се оценяват по собствените им качества. Прозрачността, достъпността и публичността гарантират, че разрешителният режим е на разположение за всички потенциални кандидати и че различните стъпки в процедурата (и какво се изисква за успешното им изпълнение) са известни предварително.

### 5.2.3 Липса на дублиране на изисквания и контролни мерки

Доставчиците на услуги, установени в държава членка, често вече са получили разрешение в тази държава членка и са доказали, че изпълняват множество задължения и условия. В съответствие с практиката на Съда на ЕС<sup>156</sup> член 10, параграф 3 гласи, че условията за предоставяне на разрешение за ново място на установяване не могат да дублират изисквания или контролни мерки, които са еквивалентни или по същността си сравними по отношение на своята цел, на които доставчикът вече е подложен в същата или друга държава членка. Това означава, че при прилагане на своите национални изисквания компетентният орган трябва да вземе предвид, че разрешителните режими в държавата по произход на доставчика на услуги могат да: i) преследват едни и същи цели от обществен интерес; и ii) предоставят гаранции, сходни с тези на техните национални разрешителни режими. Следователно доставчик на услуги, който спазва еквивалентни или по същността си сравними изисквания в своята държава по произход, не следва да подлежи на някои подобни изисквания на приемащата държава, тъй като общественият интерес вече е защитен.

С цел гарантиране на ефективно спазване на член 10, параграф 3 държавите членки следва да установят ясно задължение за компетентните органи да вземат предвид еквивалентните изисквания, които вече са изпълнени в други държави членки<sup>157</sup>. Това може да се извърши като част от хоризонталното рамково законодателство за прилагане на директивата. Алтернативно, то може да се включи в национално законодателство, занимаващо се с административни процедури.

### 5.2.4 Времетраене на разрешенията

Наличието на ограничено времетраене на разрешенията възпрепятства упражняването на дейности по предоставяне на услуги, тъй като може да попречи на доставчика на услуги да разработи дългосрочна стратегия, включително по отношение на инвестициите, и като цяло внася елемент на несигурност в бизнеса. След като даден доставчик на услуги е доказал, че отговаря на изискванията, определени от дадена държава членка, обикновено няма нужда от ограничаване на разрешенията във

---

<sup>(156)</sup> Решение от 22 януари 2002 г., *Canal Satélite*, дело C-390/99, точка 36.

<sup>(157)</sup> Член 10, параграф 3 гласи, че доставчикът и „звената за връзка“, уредени в главата за административно сътрудничество, включително „звената за връзка“ на държавата членка на (първо) установяване, имат задължение да помагат на компетентния орган при определяне на това кои изисквания са еквивалентни или по същността си сравними с тези, приложими на нейната територия. В някои случаи компетентните органи ще могат по-лесно да определят еквивалентността с прибегване до системата за административно сътрудничество, установена от директивата, и контактувайки пряко със съответните органи в други държави членки.

времето. Затова основното правило в член 11 е, че разрешението се предоставя за неограничен период.

В член 11 се предвиждат три изключения от това общо правило.

Първото изключение се отнася за разрешения, които се подновяват автоматично или зависят само от продължаващото изпълняване на изискванията (член 11, параграф 1, буква а). Временният характер на разрешението се обосновава с факта, че някои доставчици на услуги трябва да поддържат актуална професионална квалификация и по тази причина е необходимо да преминават определени курсове и подлежат на периодични проверки и оценки.

Второто изключение се отнася за разрешения, за които ограничаването във времето може да бъде оправдано с наложителна причина, свързана с обществен интерес (член 11, параграф 1, буква в). При разглеждане на нуждата от определяне на времетраене на дадени разрешения поради необходимост от защита на цел от общ интерес държавите членки следва най-напред внимателно да обмислят дали постоянен надзор върху доставчика на услуги, комбиниран с възможността за отмяна на разрешения, не е достатъчен за постигане на преследваната цел.

Третото изключение се отнася до ситуации, при които броят на наличните разрешения е ограничен от наложителна причина, свързана с обществен интерес (член 11, параграф 1, буква б). В този случай разрешенията трябва да се издават за ограничен период от време<sup>158</sup>.

При всички положения, когато броят на разрешенията е ограничен поради недостиг на наличните материални ресурси или технически капацитет, държавите членки са задължени на основание член 12 да предоставят разрешения само за ограничен период<sup>159</sup>.

Ситуацията, при която броят на наличните разрешителни е ограничен, е сходна със ситуацията, познати в контекста на обществените поръчки, например възлагането на договори за обществени концесии съгласно Директива 2014/23/ЕС („Директивата за концесиите“)<sup>160</sup>. В член 18 от тази директива се посочва, че срокът на концесиите трябва да бъде ограничен и определен в зависимост от необходимото строителство или услуги. За концесии, надвишаващи пет години, максималният срок на концесията не трябва да надвишава времето, в рамките на което може разумно да се очаква концесионерът да си възвърне направените инвестиции за експлоатация на строителството или услугите и да получи доход от вложения капитал. Тази концепция би могла също така да вдъхнови ограничените срокове на разрешенията съгласно членове 11 и 12 от Директивата за услугите в случаите, когато броят на наличните разрешения е ограничен.

### 5.2.5 Териториален обхват

Разрешения, които не са предоставени за цялата територия на държава членка, а само за конкретна част от нея, вероятно ще попречат на упражняването на дейностите по предоставяне на услугата и ще съставляват допълнителна тежест за доставчиците на услуги. В повечето случаи няма нужда от ограничаване на териториалния обхват на разрешението, ако даден доставчик на услуги е получил разрешение и следователно има право да упражнявана своята дейност в държавата членка. Поради това член 10, параграф 4 предвижда, че разрешенията обикновено трябва да позволяват на

---

<sup>(158)</sup> Решение от 1 октомври 2015 г., *Trijber*, съединени дела C-340/14 и C-341/14, точка 62.

<sup>(159)</sup> Вж. раздел 5.2.6 от ръководството.

<sup>(160)</sup> Вж. раздел 3.8 от ръководството.

доставчика достъп до или упражняване на дейността по предоставяне на услуги на цялата национална територия, например чрез основаването на клонове или офиси.

Въпреки това държавите членки могат да ограничат териториалния обхват на някои разрешения в случаи, при които отделни разрешения за всяко място на установяване (или ограничаване на разрешението до определена част от територията) са: недискриминационни; оправдани от наложителна причина, свързана с обществен интерес; и пропорционални. Отделни разрешения за всяко място на установяване обикновено ще са оправдани в случаи, когато разрешението е свързано с физическа инфраструктура (например магазин), защото може да е необходима индивидуална оценка на всяка инсталация.

Ако в дадена държава членка предоставянето на разрешение за определена дейност е в компетентността на регионални или местни органи, директивата не изисква държавите членки да променят това. Въпреки това самият факт, че компетентността за предоставяне на разрешения е в ръцете на местни или регионални органи, сам по себе си не е основателна причина, оправдаваща териториално ограничаване на валидността на разрешенията.

Вместо това, след като дадено разрешение е било предоставено от компетентния регионален или местен орган (например за мястото, където доставчикът разполага своето установяване), разрешението по принцип следва да се признае от всички други органи на държавата членка. Поради това, освен при оправдани изключения, от доставчик, който е получил разрешение, не следва да се изисква да получи допълнителни разрешения от различни органи, ако желае да упражнява своята дейност на цялата територия на въпросната държава членка. Например даден оператор, предоставящ услуги по събиране на дългове, който е получил разрешение да упражнява своята дейност от един компетентен местен орган, по принцип не следва да бъде обект на допълнителни разрешителни режими от други местни органи в същата държава членка<sup>161</sup>.

### 5.2.6 Ограничаване на броя разрешения

Ограничения на броя на наличните разрешения са допустими само ако: i) са мотивирани от недостига на наличните материални ресурси или технически капацитет; или ii) са оправдани от наложителна причина, свързана с обществения интерес.

Недостиг на налични материални ресурси може да възникне например в случай на обекти по крайбрежието на морета и езера (плажове), които могат да бъдат на разположение за икономическа експлоатация.

На основание член 12, когато броят на разрешенията за даден вид дейност е ограничен поради недостиг на налични материални ресурси или технически капацитет, трябва да се прилага специална процедура на подбор, която да осигурява гаранции за безпристрастност и прозрачност и условия за открита конкуренция<sup>162</sup>. Безпристрастността конкретно изисква преценка на основание качествата на всяка молба и не дава възможност на компетентните органи да дават предимства, дори *de facto*, на някоя от тях. Например държавите членки трябва да гарантират, че са налице подходящи правила за предотвратяване на конфликти на интереси. Изискването за прозрачност се отнася преди всичко до задължението за осигуряване на достатъчна публичност на процедурата на подбор. В частност администрацията трябва да оповести цялата уместна информация по процедурата, включително: i) предмета на разрешителния режим; ii) причините за ограничаване на броя на разрешенията;

---

<sup>(161)</sup> Решение от 18 юли 2007 г., *Комисия/Италия*, дело C-134/05, точка 61.

<sup>(162)</sup> Вж. съображение 62.

iii) всякакви приложими срокове; и iv) критериите, които ще се прилагат при избора на успешните кандидати.

В член 12 също се посочва, че тези разрешения може да се предоставят само за ограничен период и не подлежат на автоматично подновяване. Съгласно формулировката на разпоредбата периодът, за който се предоставят разрешенията, следва да бъде подходящ, т.е. следва да е такъв, че да позволява на доставчика да си възстанови разходите по инвестицията и да получи разумна възвращаемост от инвестирания капитал, но не може да бъде по-дълъг от необходимото за тази цел<sup>163</sup>.

Съдът на ЕС е потвърдил, че режимите, изискващи разрешение за търговска експлоатация на имоти по крайбрежието на морета и езера с туристически и развлекателни дейности, попадат в приложното поле на Директивата за услугите<sup>164</sup>. По-конкретно Съдът е установил, че автоматичното удължаване на срока на действие на съществуващите лицензи противоречи на член 12, параграф 1 и член 12, параграф 2 от тази директива<sup>165</sup>.

### 5.2.7 Задължение за посочване на причини и право на обжалване

Съгласно член 10, параграф 6 всяко решение, взето от компетентните органи, с изключение на решението за предоставяне на разрешението, искано от молителя, трябва да се мотивира изцяло. Това означава, че администрацията трябва да оповести всички фактически и правни причини, довели до вземане на въпросното решение от компетентния орган. Изискванията на тази разпоредба не могат да бъдат удовлетворени с чисто тавтологични или стандартни фрази.

Тясно свързано с това задължение е задължението, което също е посочено в член 10, параграф 6, всички решения да подлежат на обжалване пред съд или друга висшестояща инстанция. Напълно мотивираните решения са необходими за гарантиране на ефективен съдебен контрол. В този контекст Съдът на ЕС е постановил, че дисциплинарно наказание, водещо до отписване на адвокат от адвокатската колегия, представлява отнемане на разрешение и трябва да бъде съобразено с член 10, параграф 6 от Директивата за услугите<sup>166</sup>.

### 5.2.8 Процедури по издаване на разрешения

В член 13 се изисква процедурите да са основани на обективни и прозрачни правила, за да се гарантира, че молбите се разглеждат по безпристрастен начин. Държавите членки трябва да гарантират, че процедурите нямат възпиращо действие и не усложняват и забавят ненужно предоставянето на услугата. Нещо повече, процедурните правила следва да са леснодостъпни и лесно разбираеми.

И на последно място, те трябва да са леснодостъпни за заявителите. Освен това всички разноси, които кандидатът заплаща във връзка със своето участие, трябва да са разумни (т.е. не следва да представляват значителна икономическа пречка, като се вземат предвид естеството на дейността и инвестициите, с които обикновено е свързана) и пропорционални на разходите, свързани с процедурата по издаване на разрешение. Важно е да се има предвид, че разходите, свързани с разрешителния режим (например тези, породени от задължението на доставчика на услуги да бъде

---

<sup>(163)</sup> Вж. съображение 62.

<sup>(164)</sup> Решение от 14 юли 2016 г., *Promoimpresa*, съединени дела C-458/14 и C-67/15.

<sup>(165)</sup> Пак там. Следва да се отбележи, че концесиите са специално регламентирани на равнището на ЕС с разпоредбите на Директива 2014/23/ЕС за възлагане на договори за концесия.

<sup>(166)</sup> Решение от 13 януари 2022 г., *Minister Sprawiedliwości*, дело C-55/20.

сертифициран, да бъде обект на системни проверки или да участва в курсове за професионално обучение, за да изпълни условията за сертифициране), могат да представляват значителна пречка за достъп до пазара, особено за по-малките доставчици на услуги.

Молбите за разрешение трябва да се регистрират и разглеждат възможно най-бързо (член 13, параграфи 3 и 5). Ако молбата е непълна, кандидатът трябва да бъде своевременно уведомен за необходимостта да предостави допълнителни документи или информация. Веднага щом бъде установено, че условията за предоставяне на разрешение са изпълнени, разрешенията трябва да бъдат издадени (член 10, параграф 5). Когато дадена молба бъде отхвърлена, тъй като не изпълнява процедурните или формални изисквания, кандидатът трябва да бъде информиран за отказа възможно най-бързо, така че доставчикът на услуги да може бързо да реши дали да предприеме съдебни действия.

Процедурите по издаване на разрешение трябва да се извършват в разумни срокове. Такива срокове, в рамките на които органите ще трябва да приключат процедурите по издаване на разрешение, трябва да са фиксирани и публично огласени предварително от държавите членки (член 13, параграф 3). Какъв срок може да се счита за разумен за определен вид процедура по издаване на разрешение ще зависи от сложността на процедурата и съпътстващите я проблеми, като е ясно, че държавите членки могат да определят различни срокове за различни видове разрешителни режими.

В съответствие с член 13, параграф 4 държавите членки трябва да гарантират, че — в случай на липса на отговор в рамките на определения срок — разрешението ще се счита за предоставено на доставчика. Този механизъм на мълчаливо разрешаване, който трябва да бъде въведен от държавите членки, е от изключителна важност за постигането на административно опростяване в полза на бизнеса и гражданите. Механизмът на мълчаливо разрешаване във всички случаи оставя достатъчно време на компетентните органи за разглеждане на молбата. Това е така, защото срокът следва да е фиксиран по отношение на времето, необходимо за разглеждане на молбата, и срокът започва да тече от момента, в който е била предоставена цялата документация (член 13, параграф 3). Ако липсват документи и молбата е непълна, член 13, параграф 6 изисква компетентният орган да уведоми кандидата за това. Освен това държавите членки могат да предвидят в изключителни случаи, когато това е оправдано от сложността на проблема, компетентните органи да удължат срока веднъж за ограничено време. Такова удължаване и неговата продължителност трябва да са надлежно мотивирани и съобщени на кандидата преди изтичане на първоначалния период.

Има специални случаи, при които държавите членки могат — ако това е оправдано от наложителни причини, свързани с обществения интерес — да решат да изберат различна процедура от механизма на мълчаливо разрешаване<sup>167</sup>. Това например може да е случаят с дейности с потенциално продължително влияние върху околната среда. Във всички случаи, дори ако държавите членки изберат тези алтернативни мерки, те все още трябва да гарантират бързината на процедурите и че решенията са обосновани и подлежат на обжалване пред съд.

### 5.3 ЗАБРАНЕНИ ИЗИСКВАНИЯ ЗА УСТАНОВЯВАНЕ

Член 14 установява списък с изисквания, които държавите членки не могат да налагат за достъп до или упражняване на дейност по предоставяне на услуга. Тези изисквания

---

<sup>(167)</sup> Вж. съображение 63.

са дискриминационни или по друг начин са особено ограничаващи и трябва да бъдат премахнати. В много случаи Съдът на ЕС вече е установил, че тези изисквания са несъвместими с член 49 от ДФЕС и много от примерите, дадени по-долу, се основават на тези по-стари решения.

### 5.3.1 Забрана за изисквания, основани пряко или косвено на национална принадлежност

В член 14, параграф 1 се забранява всякаква дискриминация, основана пряко или косвено на националност, или в случаите на компании, на местоположението на адреса на управление.

Пряката дискриминация засяга изискванията, основани на националност или, в случаите на компании, на местоположението на адреса на управление. Косвената дискриминация засяга по-специално изискванията, основани на критерии, различни от националната принадлежност, например местожителство или, в случаите на компании, на тяхното основно място на стопанска дейност<sup>168</sup>. Тя включва разлики в третирането, основани на други критерии, които практически са изключително или предимно изпълнявани от граждани или компании на държавите членки, които ги налагат. Такива критерии могат например да се отнасят до: i) мястото на основната дейност по предоставяне на услуги; ii) закона, по който е учредено дружеството; или iii) факта, че повечето акции трябва да са пряко или косвено публична или държавна собственост<sup>169</sup>. В това отношение Съдът на ЕС е приел, че задължението на дружествата, предоставящи услуги в областта на сертифицирането, да имат седалище на територията на държавата членка, в която се предоставят тези услуги<sup>170</sup>, е обхванато от забраната в член 14, параграф 1.

В член 14, параграф 1 изрично са посочени изисквания, които правят достъпа до или упражняването на дейност по предоставяне на услуга зависим от националността или местожителството на: i) доставчика; ii) неговия персонал; iii) лицата притежатели на дялове или акции; или iv) членовете на управителните или надзорни органи на доставчика. Например правило, според което само дружества, притежавани от граждани на държавата, могат да предприемат дадена дейност по предоставяне на услуга, или правило, според което ръководителите трябва да пребивават на националната територия, биха били забранени от член 14, параграф 1<sup>171</sup>. Съдът на ЕС също така е определил като забранени по силата на член 14, параграф 1 от Директивата за услугите задълженията на дружествата, занимаващи се с гражданско строителство, да имат адрес на управление в рамките на националната територия, както и задължението поне един член на управителния съвет на дружеството да практикува в съответната държава<sup>172</sup>.

---

<sup>(168)</sup> Решение от 27 юни 1996 г., *Asscher*, дело C-107/94; решение от 25 юли 1991 г., *Factortame I*, дело C-221/89 (в което Съдът ЕС е постановил, че „национално законодателство, което установява разграничаване на основание местожителство предполагаемо действа главно в ущърб на граждани на други държави членки, тъй като неживущите обикновено не са и граждани“) и решение от 13 юли 1993 г., *Commerzbank*, дело C-330/91.

<sup>(169)</sup> Решение от 5 декември 1989 г., *Комисия/Италия*, дело 3/88.

<sup>(170)</sup> Решение от 16 юни 2015 г., *Rina Services и други*, дело C-593/13, точка 25.

<sup>(171)</sup> Такива изисквания вече многократно са отменяни от Съда на ЕС. Относно изискванията за гражданство, наложени на адвокати или други професионалисти: решение от 21 юни 1974 г., *Reyners*, дело 2/74; решение от 14 юли 1988 г., *Комисия/Гърция*, дело 38/87; и решение от 7 март 2002 г., *Комисия/Италия*, дело C-145/99. Относно изискванията за пребиваване и/или националност, наложени на персонала и управителите/директорите на частни охранителни дружества, вж. решение от 29 октомври 1998 г., *Комисия/Испания*, дело C-114/97; и решение от 9 март 2000 г., *Комисия/Белгия*, дело C-355/98. Относно регистрацията на плавателни съдове или изискванията за плаване под флага, вж. решение от 7 март 1996 г., *Комисия/Франция*, дело C-334/94; решение от 25 юли 1991 г., *Factortame I*, дело C-221/89; и решение от 27 ноември 1997 г., *Комисия/Гърция*, дело C-62/96.

<sup>(172)</sup> Решение от 29 юли 2019 г., *Комисия/Австрия*, дело C-209/18, точка 51.

Член 14, параграф 1 също така забранява правила, които правят достъпа до и упражняването на дейността по предоставяне на услуга по-трудни за чуждестранни доставчици на услуги отколкото за местни участници чрез налагане на дискриминационни изисквания за достъпа до или употребата на имущество или оборудване, необходими за предоставянето на услугата<sup>173</sup><sup>174</sup>. Съдът на ЕС също така е отсъдил, че задължението на лицата, желаещи да придобият земя в дадена държава членка, да се регистрират като местни лица и/или да докажат, че владеят официалния език на тази държава членка, е в нарушение на член 14, параграф 1<sup>175</sup>. Косвената дискриминация, забранена от член 14, параграф 1, също обхваща изисквания, които ограничават правоспособността или правата на дружества за инициране на правни процедури, например въз основа на факта, че са учредени по законите на друга държава членка<sup>176</sup>.

### 5.3.2 Забрана за изисквания, ограничаващи установяването на доставчици на услуги само в една държава членка

Член 14, параграф 2 изисква държавите членки да премахнат: i) всички изисквания, забраняващи на доставчиците на услуги да се установят в повече от една държава членка; както и ii) изисквания, забраняващи на доставчиците на услуги да бъдат вписвани в регистри или да постъпват в професионални институции или сдружения в повече от една държава членка.

Изисквания от този тип означават, че доставчиците на услуги, вече установени в една държава членка, не могат допълнително да се установяват на територията на друга държава членка и ясно противоречат на свободата на установяване и поддържане на стопанска дейност в повече от една държава членка.

Държавите членки нямат право да въведат или поддържат в своите законодателства каквито и да било правила, включително такива, установени от професионални институции или сдружения, които забраняват на доставчик да се регистрира в професионална институция, ако последният вече е член на подобна институция в друга държава членка<sup>177</sup>. Освен това държавите членки не могат да приемат изисквания, които задължават доставчиците на услуги да се откажат от предишното си установяване в друга държава членка при тяхно установяване на територията на

---

<sup>(173)</sup> Решение от 14 януари 1988 г., *Комисия/Италия*, дело C-63/86, относно достъпа до недвижимо имущество, където Съдът на ЕС е постановил в точка 14, че свободата на установяване засяга не само „специалните правила за осъществяване на професионални дейности, но също и правила, свързани с различните общи съоръжения, които подпомагат осъществяването на тези дейности. Сред примерите са правото на закупуване, използване и прехвърляне на недвижимо и лично имущество и правото на получаване на заеми и в частност достъпът до различните форми на кредитиране“.

<sup>(174)</sup> Такова е изискването, анализирано от Съда на ЕС в решението му от 18 юни 1985 г., *Steinhauser v City of Biarritz*, дело 197/84. За пример на дискриминационно изискване, наложено във връзка с регистрирането на оборудване, необходимо за предоставяне на услуги (като машини, превозни средства и т.н.), вж. решение от 27 ноември 1997 г., *Комисия/Гърция*, дело C-62/96; решение от 7 март 1996 г., *Комисия/Франция*, дело C-334/94, и решение от 25 юли 1991 г., *Factortame I*, дело C-221/89 (относно регистрацията на кораби), и решение от 8 юни 1999 г., *Комисия/Белгия*, дело C-203/98, относно регистрацията на летателно средство, използвано за услуги по фотографиране от въздуха. Вж. също решение от 14 януари 1988 г., *Комисия/Италия*, дело 63/86, относно достъпа до социални жилища и намалени лихвени проценти по ипотечни кредити, и решение от 30 май 1987 г., *Комисия/Гърция*, дело 305/87 относно закупуването на недвижимо имущество. Относно изискванията сдруженията да имат минимален брой граждани на дадена държава членка, решение от 29 юни 1999 г., *Комисия/Белгия*, дело C-172/98.

<sup>(175)</sup> Решение от 11 юни 2020 г., „KOB“ SIA, дело C-206/19, точки 39—41.

<sup>(176)</sup> Решение от 5 ноември 2002 г., *Überseering*, дело C-208/00.

<sup>(177)</sup> Например в свое решение от 12 юли 1984 г., *Klopp*, дело 107/83 Съдът на ЕС е отменил национален закон, забраняващ регистрацията в адвокатската колегия на адвокати, които вече са част от колегия в друга държава членка. Аналогично изискване, касаещо дейността на одитори, вж. решение от 20 май 1992 г., *Ramrath*, дело C-106/91.

дадена държава членка — нещо, което може да възникне поради изискване за отмяна на регистрацията в търговски регистър на друга държава членка<sup>178</sup>.

### 5.3.3 *Забрана за изисквания, ограничаващи свободата на доставчик на услуги да избира между основно и вторично място на установяване*

Съгласно член 14, параграф 3 са забранени изискванията, които ограничават избора на доставчик, който вече е установен в една държава членка, по отношение на избора на вид на установяване, който той желае да има в друга държава членка (например основно или вторично място на установяване или специален вид вторично място на установяване, като например клон или дъщерна компания). Изисквания, ограничаващи избора на доставчици по отношение на вида на установяването, могат да са много утежняващи за доставчиците на услуги. В случай на задължение основното място на установяване да се намира на територията на дадена държава членка, това може да налага смяна на местоположението на бизнеса, което на практика отрича правото на установяване в държава членка посредством вторично място на установяване<sup>179</sup>. В своята съдебна практика Съдът на ЕС е счел, че задължението на доставчика на услуги да има основно място на установяване на територията на държавата членка, в която се предоставят услугите, ограничава свободата на доставчика да избира между основно и вторично място на установяване<sup>180</sup> и е забранено съгласно член 14, параграф 3<sup>181</sup>.

Държавите членки не могат да налагат на доставчиците задължения за разполагане на основното място на установяване на тяхна територия. Тези задължения включват изисквания, които ограничават достъпа до или упражняването на дадена дейност до юридически лица, чийто адрес на управление е разположен в тази държава членка<sup>182</sup>. Държавите членки не могат също така да налагат изисквания, които ограничават свободата на избор между различни видове начини за вторично установяване, например: i) задължения за установяване на дъщерно предприятие (а не клон или друга форма на вторично установяване) с цел осъществяване на определена дейност на тяхна територия; или ii) изисквания, които предвиждат по-благоприятно третиране на определена форма на вторично установяване спрямо останалите<sup>183</sup>.

### 5.3.4 *Забрана на условия за реципрочност*

Член 14, параграф 4 забранява всякакви изисквания, въз основа на които дадена държава членка би направила достъпа до или упражняването на дейност по предоставяне на услуга от доставчици на услуги от друга държава членка предмет на условия за реципрочност (т.е. предмет на условието държавата членка на доставчика на услуги да третира доставчици на услуги от другата държава членка по същия начин). Реципрочността обикновено не е съвместима с концепцията за вътрешен пазар въз основа на принципа на равно третиране на всички оператори в ЕС. Всъщност Съдът на

---

<sup>(178)</sup> Решение от 30 април 1986 г., *Комисия/Франция*, дело 96/85, относно режим, който задължава професионалисти (в този конкретен случай стоматолози) да отменят своето вписване или регистрацията в друга държава, за да могат да осъществяват своята дейност в тази държава членка.

<sup>(179)</sup> Решение от 18 януари 2001 г., *Комисия/Италия*, дело C-162/99, и решение от 9 март 1999 г., *Centros*, дело C-212/97.

<sup>(180)</sup> Решение от 16 юни 2015 г., *Rina Services и други*, дело C-593/13, точка 25.

<sup>(181)</sup> Решение от 23 февруари 2016 г., *Комисия/Унгария*, дело C-179/14.

<sup>(182)</sup> Решение от 6 юни 1996 г., *Комисия/Италия*, дело C-101/94. Вж. също делата относно регистрацията на плавателни съдове: решение от 27 ноември 1997 г., *Комисия/Гърция*, дело C-62/96; решение от 7 март 1996 г., *Комисия/Франция*, дело C-334/94; и решение от 25 юли 1991 г., *Factortame I*, дело C-221/89.

<sup>(183)</sup> Решение от 23 февруари 2016 г., *Комисия/Унгария*, дело C-179/14, точка 44.

ЕС в много случаи е определял разпоредбите за реципрочност като противоречащи на Договора<sup>184</sup>.

Например на държавите членки не е позволено да въведат правило, според което доставчик на услуги, който вече е установен в друга държава членка, може да се вписва в професионални регистри на тяхна територия само ако неговата държава членка на първо установяване също позволява регистрации на граждани на държавата членка, в която се иска регистрацията.

### 5.3.5 Забрана за тестове за икономическа нужда

В член 14, параграф 5 се забраняват изисквания, които установяват прилагане на икономически тестове според конкретния случай. Това се отнася по-специално за мерките на държавите членки, които подчиняват установяването на: i) доказване на съществуването на икономическа нужда или пазарна необходимост; или ii) оценка на това доколко дейността е подходяща с оглед целите на икономическото планиране, поставени от компетентния орган. Изисквания от този тип са забранени, независимо дали са включени в разрешителен режим или са самостоятелни изисквания. Член 14, параграф 5 пояснява, че забраната, установена в тази разпоредба, не засяга изисквания за териториално планиране, които не преследват икономически цели, а служат на наложителни причини, свързани с обществен интерес, като защитата на околната среда, поддържането на жизнеспособността на центровете на градовете като част от териториалното и селищно устройство, безопасността на пътното движение и т.н.

Икономическите тестове са характерни за откриването на магазини в сектора на търговията на дребно, например за откриване на супермаркети, търговски центрове и т.н. Често се е налагало търговци на дребно или инвеститори да извършват скъпи и отнемачи време икономически проучвания<sup>185</sup>. Такива тестове са много утежняващи за доставчиците на услуги и могат да бъдат предпоставка за особено произволни резултати. Те действат като пречки за навлизане на пазара, като забавят значително установяването на доставчиците на услуги, ако дори изцяло не възпрепятстват установяването на нови играчи. На практика при такива режими доставчиците на услуги често трябва да предоставят данни, например информация относно: i) очакваното търсене и предлагане на услугата; ii) икономическото въздействие на новия бизнес върху операторите, които вече присъстват на местния пазар; iii) съществуващия пазарен дял на доставчика на дадена територия и т.н. В съобщението на Комисията от 2018 г. относно търговията на дребно допълнително се пояснява, че исканията, наложени на доставчиците за събиране и предоставяне на информация за оценка на съществуващото предлагане (например брой, видове и формати на съществуващите магазини) или за определяне на пазарната необходимост (например покупателна способност или потребление на домакинствата в съответните райони, в които се създават обектите), биха представлявали тестове за икономическа нужда.

В този контекст следва да се отбележи, че въз основа на съдебната практика на Съда на ЕС причини от икономическо естество (например защита на определена категория икономически оператори, поддържане на определена пазарна структура и т.н.) не може да оправдават ограничаване на основните свободи на вътрешния пазар, включително свободата на установяване<sup>186</sup>.

---

<sup>(184)</sup> Решение от 13 февруари 2003 г., *Комисия/Италия*, дело C-131/01, в областта на патентните агенти; или решение от 6 юни 1996 г., *Комисия/Италия*, дело C-101/94, относно търговията с прехвърлими ценни книжа.

<sup>(185)</sup> Решение от 15 юни 2006 г., *Комисия/Франция*, дело C-255/04, свързано с услуги за наемане на художници.

<sup>(186)</sup> Решение от 4 юни 2002 г., *Комисия/Португалия*, дело C-367/98, както и развитието в раздел 7.2 от ръководството.

### 5.3.6 Забрана за включване на конкурентни оператори в процеса на вземане на решения от компетентни органи

Член 14, параграф 6 забранява изискванията за включване на конкурентни оператори в процеса на вземане на индивидуални решения от компетентните органи. В действителност включването на конкурентни оператори в процеса на вземане на решения относно индивидуални случаи е противоположно на основната цел за гарантиране на обективни и прозрачни процедури и може потенциално да попречи на нови участници да навлязат на пазара.

Държавите членки не могат да приемат мерки, които предвиждат пряко или непряко участие на конкурентни оператори във вземането на решения относно индивидуални молби за разрешения. Забранени са и мерките, предвиждащи участието на конкуренти във всякакви други решения, свързани с отделни случаи. Според Съда на ЕС „предвидената в него [в член 14, параграф 6] забрана е формулирана широко и може да обхваща всяко включване извън това на професионални институции и сдружения или други организации, в случаите, когато действат като компетентни органи както пряко, така и непряко, включително в рамките на консултативни органи, на оператори, които са конкуренти на заявителя за разрешение за търговска дейност, когато става въпрос за издаване на такова разрешение“<sup>187</sup>.

Забраната, установена в член 14, параграф 6, включва случаи, при които конкуренти — различни от субектите, действащи като компетентен орган — са част от орган, например търговска камара, който предоставя консултации по индивидуални молби за разрешения.

Дали конкурентите се извличат полза от правото на глас при вземането на окончателни решения от този орган или не няма решаващо значение, тъй като забраната се отнася както за пряко, така и за непряко участие. Участието на конкуренти в работата на органа, както и представянето на мнения, становища или проучвания, следва да се счита за променящо обективността и прозрачността на процеса на вземане на решения<sup>188</sup>. Забраната обхваща всякакви консултации с конкуренти преди вземането на решение по индивидуален случай. Забраната ще се отнася например за търговска камара, от която е поискано да изготви конкретни проучвания на икономическото и търговското положение на дадена територия преди вземането на решение по индивидуален случай. Съдът на ЕС също така е приел, че е забранено присъствието в колегиален орган, отговарящ за издаването на становища относно издаването на разрешения за търговска дейност, на квалифицирани лица, които са представители на икономическата среда в съответната зона, в която се намират потенциалните клиенти. Това е така дори ако тези експерти не участват в гласуването, а само представят положението в тази икономическата среда и въздействието на съответния проект върху нея, доколкото настоящите или потенциалните конкуренти на заявителя участват при посочването на същите лица<sup>189</sup>.

От друга страна, държавите членки не са възпрепятствани да поддържат или да създават системи, в които се предвижда участието/консултация с потенциални конкуренти по въпроси, различни от индивидуални случаи. Такъв би могъл да бъде например случаят с консултациите с представители на бизнеса, които държавните органи биха искали да проведат при подготовката за изготвяне на общи правила за градоустройство или други подобни инициативи.

---

<sup>(187)</sup> Решение от 15 юли 2021 г., *BEMH et Conseil national des centres commerciaux*, дело C-325/20, точка 20.

<sup>(188)</sup> Решение от 15 юли 2021 г., *BEMH et Conseil national des centres commerciaux*, дело C-325/20, точка 25.

<sup>(189)</sup> Решение от 15 юли 2021 г., *BEMH et Conseil national des centres commerciaux*, дело C-325/20.

Освен това също е ясно, че както е изрично посочено в тази разпоредба, член 14, параграф 6 не забранява на професионални институции или сдружения или други организации да решават по отношение на индивидуални молби, ако тези професионални институции сами по себе си действат като компетентни органи, както понякога е случаят с професионалните институции на регулираните професии.

### **5.3.7 Забрана на задължения за получаване на финансови гаранции или застраховки от оператори, установени в същата държава членка**

Съгласно член 14, параграф 7 е забранено да се налагат задължения на доставчиците, желаещи да се установят на територията на дадена държава членка, да вземат застраховка или да предоставят финансова гаранция, издадена от оператор, установен на територията на съответната държава членка. Изисквания от този вид могат лесно да доведат до ненужно дублиране на застрахователно покритие и освен това да облагодетелстват финансови институции, установени в същата държава членка. Такива изисквания не са оправдани и вече са били определени като противоречащи на ДФЕС от Съда на ЕС<sup>190</sup>.

При все това член 14, параграф 7 сам по себе си не забранява на държавите членки да налагат изисквания за застраховане на доставчиците, установени на тяхна територия, ако такова задължение е в съответствие както с член 23 от Директивата за услугите, така и с друго право на ЕС.

Също така, член 14, параграф 7 не забранява на държавите членки да имат изисквания, свързани с участието в колективен компенсационен фонд, като такива, които често се учредяват от членове на професионални институции или организации. Например задължение, наложено на адвокати за извършване на вноски във фонд, учреден от адвокатска колегия с цел компенсиране на щети и загуби, причинени на клиенти вследствие на професионална небрежност на нейните членове, не би било засегнато от тази разпоредба.

### **5.3.8 Забрана на задължения за предварителна регистрация или предходно упражняване на дейността за определен период от време в същата държава членка**

Член 14, параграф 8 забранява изисквания, които обвързват установяването на тяхна територия с условия за наличие на предварителна регистрация или предходно упражняване на дейностите на доставчика на тяхна територия. Ясно е, че изисквания, позволяващи само на оператори, които вече са извършвали дейности в дадена държава членка за определен брой години, да предоставят определени категории услуги, обикновено ще изключат достъпа до пазара за нови доставчици на услуги. Подобни правила са неприемливи и трябва да се отменят.

Примерите за такива изисквания включват режим, при който само оператори, установени в държава членка за поне една година, имат право да регистрират летателно средство за предоставяне на услуги по фотографиране от въздуха<sup>191</sup>.

---

<sup>(190)</sup> Решение от 1 декември 1998 г., *Ambry*, дело C-410/96, случай, касаещ установяването на туроператори във Франция.

<sup>(191)</sup> Решение от 8 юли 1999 г., *Комисия/Белгия*, дело C-203/98. Вж. също решение от 23 май 2000 г., *Комисия/Италия*, дело C-58/99.

## 5.4 ИЗИСКВАНИЯ, КОИТО ПОДЛЕЖАТ НА ОЦЕНКА

Изискванията, изброени в член 15, представляват сериозни пречки пред свободата на установяване и често могат да бъдат заменени с по-малко ограничаващи мерки. В резултат на това в много случаи Съдът на ЕС е постановил, че изисквания като тези, включени в член 15, са несъвместими със свободата на установяване. Въпреки това при определени обстоятелства и в конкретни сектори такива изисквания все пак могат да са оправдани. Затова член 15 не предвижда тяхната пълна забрана, а изисква вместо това държавите членки да се уверят, че изискванията от вида на изброените в член 15, параграф 2, установени в тяхното законодателство, както и в правилата, установени от професионални сдружения или организации по смисъла на член 4, параграф 7, съответстват на критериите за недискриминация, необходимост и пропорционалност, както са установени в член 15, параграф 3. В това отношение Съдът на ЕС е потвърдил, че „от параграфи 5 и 6 на посочения член 15 следва, че държавите членки имат право да запазят или при необходимост да въведат изисквания от вида, посочен в параграф 2 от същия член, при условие че те съответстват на условията, посочени в параграф 3“<sup>192</sup>.

По отношение на всяко едно от изискванията държавите членки трябва да оценят дали то отговаря и на трите условия — да бъде: i) недискриминационно; ii) оправдано от наложителна причина, свързана с обществения интерес; и iii) пропорционално. Както е установено в член 15, параграф 3, едно изискване е недискриминационно, ако то не дискриминира пряко или непряко на основата на националност (или, по отношение на дружествата, на основание местоположението на адреса на управление). Едно изискване е оправдано от наложителна причина, свързана с обществения интерес, и е пропорционално, ако е подходящо за гарантиране на постигането на преследваната цел и не надхвърля нужното за нейното постигане. Концепцията за наложителна причина, свързана с обществения интерес, се отнася до легитимни нестопански основания, следвани от държава членка, признати като такива в практиката на Съда на ЕС<sup>193</sup>. Съгласно практиката на Съда на ЕС икономическите причини, като защита на конкурентите, не се квалифицират като наложителна причина от обществен интерес и поради това не могат да оправдаят ограничаващо изискване. Държавите членки също е необходимо да преценят за всеки един случай дали целта, преследвана от въпросното изискване, не може да бъде постигната с по-малко ограничаващи мерки.

### 5.4.1 Количествени или териториални ограничения

Член 15, параграф 2, буква а) се прилага за изискванията, състоящи се от количествени или териториални ограничения.

Количествени ограничения са например ограничения, наложени от държави членки върху броя оператори, на които е разрешено да се установяват на тяхната територия или в конкретен регион. Количествените ограничения също включват изисквания, съгласно които броят на допустимите оператори се определя според населението, например изискване, според което не повече от една будка за продажба на вестници или школа за обучение на водачи на превозни средства може да бъде отворена на определен брой хора (например един оператор на 2000 жители). Член 15, параграф 2, буква а) не обхваща ограничения, налагани върху вход, изход или емисии, например относно емисии на CO<sub>2</sub> или газове.

---

<sup>(192)</sup> Решение от 4 юли 2019 г., *Комисия/Германия*, дело C-377/17, точка 61.

<sup>(193)</sup> Вж. раздел 7.2 от ръководството.

Териториалните ограничения включват изисквания, които ограничават свободата на доставчиците на услуги да упражняват дейността си, като въвеждат конкретни географски райони, в които може да се извършва дейността. С други думи, доставчиците на услуги нямат право да упражняват дейността си никъде другаде на територията на дадена държава членка. Това очевидно се отнася за правилата, които разделят територията на отделни райони за упражняване на дейността, но същото важи например и за географските ограничения за местоположението на магазините за търговия на дребно. В това отношение Съдът на ЕС е постановил, че разпоредби на общинско равнище, които забраняват търговска дейност за продажба на дребно на необемисти стоки (например обувки и облекло) в географска зона, намираща се извън градския център, следва да се считат за териториални ограничения, попадащи в обхвата на член 15, параграф 2, буква а) от Директивата за услугите<sup>194</sup>. Съдът е счел, че тези ограничения биха могли да бъдат обосновани с целта за опазването на градската среда и е оставил на националния съд да прецени дали въпросните правила са пропорционални<sup>195</sup>. По подобен начин изисквания, които определят места, където може да се извършва улична търговия и да има пазари, както и изисквания, забраняващи определени дейности по предоставяне на услуги в защитени територии (например национални паркове), също биха могли да попаднат в обхвата на член 15, параграф 2, буква а). Териториалните ограничения могат да произтичат и от мерки на държавите членки, с които на доставчик на услуги се определя конкретна географска зона, без той да има възможност да предоставя услугите си в друга географска зона, която е запазена за друг доставчик<sup>196</sup>. Друг вид териториално ограничение е ограничението, което определя минимално географско отстояние между доставчиците, например за отстояние от поне 5 км между две бензиностанции, което ограничава броя на доставчиците на услуги.

Количествените и териториалните ограничения определят общия брой доставчици на услуги, като по този начин пречат на нови оператори да навлязат на пазара. Те също така сериозно ограничават или дори възпрепятстват свободата на установяване. Държавите членки следва да имат предвид, че количествените и териториалните ограничения често могат да бъдат премахнати или най-малкото заменени с по-малко ограничаващи мерки. В този контекст следва също да се припомни, че стопанските цели, като гарантиране на икономическата база на конкретни категории доставчици, не съставляват наложителни причини от обществен интерес. Поради това такива икономически цели не могат да бъдат използвани като възможна обосновка на количествени или териториални ограничения.

#### 5.4.2 Задължение за доставчика на услуги да приеме определена правно-организационна форма

Член 15, параграф 2, буква б) засяга изисквания, които задължават доставчиците на услуги да приемат определена правно-организационна форма, ако желаят да предоставят определени услуги. Тези изисквания могат да се състоят в задължението на доставчика на услуги да бъде: юридическо лице; дружество с индивидуална собственост; организация с нестопанска цел; или дружество, притежавано изключително от физически лица<sup>197</sup>. Това са сериозни пречки пред установяването на доставчици на услуги от други държави членки, тъй като тези ограничения биха могли да задължат доставчиците на услуги от други държави членки да променят правно-организационна си форма или структура.

<sup>(194)</sup> Решение от 30 януари 2018 г., *Visser*, съединени дела C-360/15 и C-31/16, точка 131.

<sup>(195)</sup> Решение от 30 януари 2018 г., *Visser*, съединени дела C-360/15 и C-31/16, точки 134, 135 и 136.

<sup>(196)</sup> Решение от 23 декември 2015 г., *Hiebler*, дело C-293/14.

<sup>(197)</sup> Съображение 73.

Например изисквания, според които само субекти, имащи правна форма на юридическо лице, имат право да осъществяват определени дейности на тяхна територия и така изключват физическите лица от пазара<sup>198</sup>, попадат в обхвата на член 15, параграф 2, буква б).

Други примери за случаи, обхванати от член 15, параграф 2, буква б), включват: i) изисквания, които позволяват упражняването на конкретна дейност само на дружества с индивидуална собственост или ii) на дружества, притежавани изключително от физически лица; или iii) изисквания, които изключват определени категории дружества от упражняването на дейност, например изисквания, според които оператори, имащи формата на публично търгувана компания (т.е. дружество, регистрирано на фондовата борса), не могат да предоставят определени услуги<sup>199</sup>.

Изисквания, свързани с правно-организационната форма, в много случаи могат да бъдат заменени от по-малко ограничаващи мерки и поради това няма да бъдат оправдани. Например Съдът на ЕС е определил, че изискването бизнеси да бъдат учредени като юридически лица с цел осъществяване на определени дейности не може да бъде подкрепено<sup>200</sup>. Това се дължи на факта, че според Съда на ЕС целта за закрила на кредиторите може да бъде постигната с по-малко ограничаващи мерки, като изискване за операторите да учредят гаранция или се застраховат. Също така целта за предотвратяване на въвличането на оператори в противозаконни или измамни дейности обикновено няма да оправдае изключването на оператори с определена правно-организационна форма от упражняване на конкретни дейности<sup>201</sup>. По същия начин изисквания, запазващи определени дейности за организации с нестопанска цел, в много случаи не са били приети за оправдани<sup>202</sup>.

### 5.4.3 Изисквания, свързани с притежаването на акции или дялове в компании

Член 15, параграф 2, буква в) се отнася за изисквания, свързани с притежаването на акции или дялове в компании. Такива изисквания включват например задължение да се притежава минимален размер капитал. Те също включват изисквания да е налице специфична квалификация, за да може да се притежават дялове или акции. Например по отношение на някои услуги, предоставяни от членове на регулирана професия и извършвани чрез дружество, държавите членки понякога изискват целият капитал или съответна част от него да е пряко притежание на членове на тази професия. Това често се отнася за услугите, предоставяни от ветеринарни лекари<sup>203</sup>, инженери или представители по индустриална собственост<sup>204</sup>, като тези изисквания често са придружени от задължение акционерите да са физически лица или да са регистрирани в професионалната камара в страната, в която се предоставят услугите. Член 15,

---

<sup>(198)</sup> Решение от 29 април 2004 г., *Комисия/Португалия*, дело C-171/02; решение от 26 януари 2006 г., *Комисия/Испания*, дело C-514/03; решение от 23 февруари 2016 г., *Комисия/Унгария*, дело C-179/14.

<sup>(199)</sup> Решение от 6 ноември 2003 г., *Gambelli*, дело C-243/01.

<sup>(200)</sup> Решение от 29 април 2004 г., *Комисия/Португалия*, дело C-171/02.

<sup>(201)</sup> Решение от 6 март 2007 г., *Placanica*, съединени дела C-338/04, C-359/04 и C-360/04. Съдът на ЕС е постановил, че такова „такова пълно изключване надхвърля необходимото“ за постигане на целта да се избегне участието на операторите в престъпни или измамни дейности и че по-малко ограничаващо средство за мониторинг на отчетността и дейностите на въпросните оператори може да е например събирането на сведения за техните представители или главни акционери.

<sup>(202)</sup> Например в решението си от 15 януари 2002 г., *Комисия/Италия (търговски панаири)*, дело C-439/99, Съдът на ЕС е подчертал, че „е трудно да се предвидят причини в обществения интерес, които могат да оправдаят такива ограничения“ (точка 32). Въпреки това не може да се изключи, че такива изисквания могат да бъдат оправдани в някои случаи, в частност в социалната област, както е показано в решение от 17 юни 1997 г., *Sodemare*, дело C-70/95; решение от 26 юни 2019 г., *Комисия/Гърция*, дело C-729/17.

<sup>(203)</sup> Решение от 1 март 2018 г., *CMVRO*, дело C-297/16, и решение от 29 юли 2019 г., *Комисия/Австрия*, дело C-209/18.

<sup>(204)</sup> Решение от 29 юли 2019 г., *Комисия/Австрия*, дело C-209/18.

параграф 2, буква в) обхваща и изисквания, които налагат на дружеството определен вид акционери, дори и при липса на задължение за размера на притежавания от тях капитал<sup>205</sup>.

Що се отнася до обосновката на изискванията относно акционерите, най-често изтъкваните аргументи по същество са свързани с необходимостта да се запази независимостта на доставчиците на услуги и да се защитят получателите на услугата. В тези случаи изискването за акционерно участие е инструмент, с който се гарантира, че процесът на вземане на решения в дружеството се контролира от акционери, които притежават специфична квалификация или се подчиняват на специфични правила (например етични правила или правила за предотвратяване на конфликти на интереси). Такива аргументи често биват отхвърляни от Съда на ЕС, когато държавите членки изискват целият капитал да се държи от специфични акционери<sup>206</sup>, като по този начин се изключва всякакво дялово участие от други оператори или чисто икономическа инвестиция.

Необходимостта от изискване за акционерно участие и — след като тази необходимост бъде обоснована — равнището на акционерното участие, изисквано за специфични акционери, трябва да бъдат разгледани внимателно от държавите членки. При това разглеждане държавите членки трябва да имат предвид последователен подход към осъществяването на целта от обществен интерес, която изискването е предназначено да постигне.

По отношение на възможните по-малко ограничаващи мерки наличието на правила за професионална квалификация, правила за професионално поведение или етични правила често може да бъде достатъчна алтернатива, за да се гарантира постигането на преследваните цели. Например по дело, касаещо установяването на оптици, Съдът на ЕС е определил, че налагането на дадено ниво на участие на оптици в акционерния капитал не е пропорционално за постигане на целта за защита на общественото здраве<sup>207</sup>. Както Съдът на ЕС е посочил по този повод, високото качество и професионализъмът на услугата често могат да бъдат гарантирани посредством мерки, които по-малко ограничават свободата на установяване, например чрез: i) изискване за физическо присъствие на квалифицирани специалисти (независимо дали са наети на заплата или са сътрудници) във всеки магазин; ii) прилагане на правилата за гражданска отговорност за действията на други лица; или iii) национални правила, изискващи застраховка за професионална отговорност.

Следва също така да се отбележи, че Съдът на ЕС е счел, че такова изискване за акционерно участие не може да бъде оправдано от причини, свързани със закрила на кредиторите. Това е така, защото за постигането на същата цел могат да бъдат достатъчни по-малко ограничаващи мерки, например задължаване на доставчика да внесе гаранция или да се застрахова<sup>208</sup>. Освен това в други случаи налагането на операторите на определени изисквания за прозрачност и информация може също да се счете достатъчно за защита на кредиторите.

---

<sup>(205)</sup> Решение от 26 юни 2019 г., *Комисия/Гърция*, дело C-729/17.

<sup>(206)</sup> Решение от 1 март 2018 г., *CMVRO*, дело C-297/16, и решение от 29 юли 2019 г., *Комисия/Австрия*, дело C-209/18.

<sup>(207)</sup> Решение от 21 април 2005 г., *Комисия/Гърция*, дело C-140/03.

<sup>(208)</sup> Решение от 29 април 2004 г., *Комисия/Португалия*, дело C-171/02, и решение от 26 януари 2006 г., *Комисия/Испания*, дело C-514/03. Вж. също решение от 30 септември 2003 г., *Inspire Art*, дело C-167/01.

#### 5.4.4 Изисквания, запазващи предоставянето на определени услуги за конкретни доставчици

Член 15, параграф 2, буква г) обхваща правилата, които запазват правото на предоставяне на определени услуги само за определени доставчици. При отмяната на такива правила Съдът на ЕС е възприел широко тълкуване на понятието „запазване на дейност“.

Съдът на ЕС например е прилагал тази разпоредба, когато предоставянето на услуга е запазено за дружества, учредени в съответствие с националното законодателство и имащи една от формите, предвидени в него<sup>209</sup> — положение, което според Съда на ЕС не е обосновано. По друго дело Съдът на ЕС е разгледал като неоправдано запазване на дейност по смисъла на член 15, параграф 2, буква г) факта, че държава членка е предоставила монопол върху предоставянето на услуга на една конкретна категория доставчици на услуги<sup>210</sup>.

Важно е да се подчертае, че запазени дейности, свързани с професионални квалификации за регулирани професии съгласно Директива 2005/36/ЕО (или предвидени в други инструменти на правото на ЕС), не са обхванати от член 15. Например, тъй като изискванията, запазващи предоставянето на правни консултации, в някои държави членки са свързани с професионална квалификация, те не са обхванати от член 15, параграф 2, буква г). Обратно, изискванията попадат в обхвата на член 15, параграф 2, буква г), ако запазването на дейността е свързано със задължение за: i) наличие на чисто съдебно минало; ii) спазване на кодекс за поведение; iii) даване на гаранции по отношение на личната или професионалната почтеност; iv) даване на гаранции по отношение на финансовия капацитет; или v) изпълнение на административни задължения.

Ясно е, разбира се, че такива изисквания във всеки случай трябва да се съгласуват с друго право на ЕС, в частност членове 49 и 56 от ДФЕС.

#### 5.4.5 Забрана за повече от едно установяване на територията на една държава

Член 15, параграф 2, буква д) изисква държавите членки да оценят изискванията, съгласно които доставчиците на услуги не могат да разполагат с повече от едно установяване на територията на една държава членка. В това отношение е важно да се спомене, че тази разпоредба се различава от пълната забрана в член 14, параграф 2, доколкото засяга само ограничения за наличие на повече от едно установяване в рамките на една държава членка, което не влияе на възможността доставчиците на услуги да се установяват в други държави членки.

В много случаи държавите членки следва да са в състояние да идентифицират по-малко ограничаващи мерки, също подходящи за постигането на целите от общ интерес, вместо забрани за наличие на повече от едно установяване. Би могло да се твърди, че подобни ограничения са необходими, за да гарантират наличие на квалифициран личен състав във всички места на установяване. Основанието да се забрани на доставчиците да имат повече от едно установяване би било съмнително, особено като се има предвид възможността за предоставяне на такива услуги от разстояние или за въвеждане на други мерки за осигуряване на надзор от квалифициран персонал.

---

<sup>(209)</sup> Решение от 23 февруари 2016 г., *Комисия/Унгария*, дело C-179/14.

<sup>(210)</sup> Решение от 1 март 2018 г., *CMVRO*, дело C-297/16, точка 53.

В този контекст Съдът на ЕС е установил, че национален закон, който не позволява на операторите да откриват повече от една школа за обучение на водачи на моторни превозни средства в дадена държава членка, е в противоречие със свободата на установяване<sup>211</sup>. В друго решение относно оптиците Съдът на ЕС е счел, че национален закон, забраняващ на оптиците да имат повече от една оптика, представлява непропорционално ограничение на свободата на установяване. Това се дължи на факта, че целта за опазване на общественото здраве може да бъде постигната чрез по-малко ограничаващи изисквания, например: i) задължението за присъствие на квалифицирани оптици във всяка оптика; ii) правила относно гражданската отговорност за действията на други лица; или iii) правила, изискващи застраховка за професионална отговорност<sup>212</sup>.

#### 5.4.6 Задължение за наличие на минимален брой заети лица

Член 15, параграф 2, буква е) се отнася за изисквания, определящи минимален брой заети лица за доставчиците на услуги. Такъв вид изискване може да бъде много утежняващо за някои оператори, в частност за малки и средни предприятия, които може да са принудени да увеличат броя на заетите лица с цел да получат възможност да предоставят своите услуги. Ако те не могат да си позволят това, подобно изискване в някои случаи може дори да ги изключи от пазара.

Определянето на минимален брой заети лица е обичайна практика в области като детски заведения, образователни институции или школи за обучение на водачи на моторни превозни средства. Тези работни места изискват определен минимален брой служители като процент от броя на децата или учениците, приемани от тези структури. Определянето на минимален брой заети лица може да се разбира и като задължение за доставчика на услуги да наеме едно или няколко лица с определена диплома или квалификация. Друг пример за изискване, попадащо в обхвата на член 15, параграф 2, буква е), е когато държава членка задължава доставчик на услуги да осигури човешко присъствие, което означава, че на пазара не се допускат изцяло автоматични услуги, например бензиностанции без персонал.

Изискванията за минимален брой заети лица трябва да бъдат обосновани от наложителна причина, свързана с обществения интерес, и също така трябва да бъдат пропорционални. Например по дело, касаещо услуги за сигурност, Съдът на ЕС е определил, че задължението за наличие на минимален брой заети лица е оправдано от съображения за сигурност само когато се прилага за конкретната дейност на превоз на експлозиви (с оглед на необходимостта от наличие на екип от специфичен брой хора, боравещи с опасни материали), но не и по отношение на по-общи дейности в областта на сигурността, свързани с нисък риск за обществеността, като дейности, извършвани от охранители<sup>213</sup>.

#### 5.4.7 Задължение за прилагане на фиксирани минимални или максимални тарифи

Член 15, параграф 2, буква ж) се отнася за фиксирани минимални или максимални тарифи, налагани от законодателство или професионални правила за предоставяне на определени услуги. Тези тарифи са цените, с които операторите трябва да се съобразяват, когато предоставят своите услуги на пазара.

---

<sup>(211)</sup> Определение от 2 декември 2005 г., *Seidl*, дело C-117/05.

<sup>(212)</sup> Решение от 21 април 2005 г., *Комисия/Гърция*, дело C-140/03, точка 35.

<sup>(213)</sup> Решение от 26 януари 2006 г., *Комисия/Испания*, дело C-514/03.

Фиксираните минимални или максимални тарифи представляват сериозна пречка за единния пазар: тъй като те лишават доставчиците на услуги от възможността за ценова или качествена конкуренция, което е съществен инструмент за всяка икономическа дейност, и тъй като могат да намалят привлекателността на установяването в съответната държава членка. Държавите членки обикновено следва да намират по-подходящи средства за защита на съответните цели от общ интерес, които обикновено са свързани с фиксираните тарифи. Тези цели от общ интерес могат да бъдат свързани например със запазването на качеството на строителните работи, защитата на потребителите или защитата на получателите на услуги в по-общ план<sup>214</sup>. Държавите членки често твърдят, че отсъствието на фиксирани минимални тарифи може да доведе до прекомерна ценова конкуренция, принуждавайки доставчиците на услуги да увеличат значително работната си натовареност, за да поддържат определено равнище на доход, което може да доведе до по-ниско качество на тези услуги. Съдът на ЕС е счел, че „не може *a priori* да се изключи, че фиксирането на минимална тарифа позволява да се избегне възможността доставчиците — в контекста на пазар, характеризиращ се с наличието на изключително голям брой доставчици — да бъдат подтикнати да се впуснат в конкуренция, която може да се изрази в предлагането на услуги с отстъпки с риска от влошаване на качеството на предоставяните услуги“<sup>215</sup>. Въпреки това все още не е възможно да се установи обща зависимост между съществуването на минимални тарифи и качеството на услугите, тъй като според Съда на ЕС „тарифа, която налага минимални хонорари, не може да попречи на упражняващите професията да предлагат услуги с посредствено качество“<sup>216</sup>.

Фиксираните максимални тарифи обикновено имат за цел да защитят получателите на услуги от прекомерни цени. Например максималните тарифи, прилагани към посредниците в сектора на недвижимите имоти, ако отговарят на другите условия, и по-специално на условието за пропорционалност, могат да защитят получателите на услуги от прекомерни цени. Максимални тарифи се налагат и на доставчиците на някои специфични стоки, като например бутилиран втечен нефтен газ в определени газови контейнери, като целта е да се гарантира снабдяването на уязвими потребители с енергия на разумна цена<sup>217</sup>. Такива ограничения трябва да бъдат ограничени във времето и да не надхвърлят необходимото за постигане на съответната цел.

В съответствие със съдебната практика на Съда на ЕС относно адвокатите следва да се посочи, че често фиксирани тарифи не са необходими, тъй като правилата, свързани с организацията, квалификацията, професионалната етика, надзора и отговорността, могат да бъдат достатъчни за постигане на целите за защита на потребителите и доброто правораздаване<sup>218</sup>.

#### 5.4.8 Задължения за доставчика заедно със своята услуга да предоставя други специфични услуги

Член 15, параграф 2, буква з) се отнася за изискванията, задължаващи доставчика освен своята услуга да предоставя и други услуги. В много случаи това изискване ще бъде непропорционално — или във всеки случай може да стане непропорционално с течение на времето — и следователно следва да се преразглежда периодично<sup>219</sup>. Например в някои държави членки операторите, желаещи да открият бензиностанция, трябва да предлагат други видове услуги на мястото, като продажба на продукти за

---

<sup>(214)</sup> Решение от 4 юли 2019 г., *Комисия/Германия*, дело C-377/17.

<sup>(215)</sup> Решение от 4 юли 2019 г., *Комисия/Германия*, дело C-377/17, точка 78.

<sup>(216)</sup> Решение от 5 декември 2006 г., *Cipolla*, съединени дела C-94/04 и C-202/04, точка 67.

<sup>(217)</sup> Решение от 11 април 2019 г., *Repsol Butano*, съединени дела C-473/17 и C-546/17.

<sup>(218)</sup> Решение от 5 декември 2006 г., *Cipolla*, съединени дела C-94/04 и C-202/04.

<sup>(219)</sup> Решение от 11 април 2019 г., *Repsol Butano*, съединени дела C-473/17 и C-546/17, точка 55.

поддръжка на автомобили, храни и напитки и т.н. Държавите членки трябва да преценят дали такова изискване ще бъде пропорционално с оглед на факта, че същите продукти може вече да са — или да станат — налични в магазини, намиращи се близо до бензиностанцията. Съдът на ЕС също така е изяснил, че задължението за доставка по домовете, наложено на някои оператори в сектора на бутилирания втечен нефтен газ, представлява друга специфична услуга по смисъла на член 15, параграф 2, буква з) и като такава трябва да се преразглежда периодично<sup>220</sup>.

## 6. СВОБОДНО ДВИЖЕНИЕ НА УСЛУГИ

### 6.1 СВОБОДАТА ДА СЕ ПРЕДОСТАВЯТ УСЛУГИ И СВЪРЗАНИТЕ С НЕЯ ДЕРОГАЦИИ

#### 6.1.1 Разлика между установяване и презгранично предоставяне на услуги

Свободата да се предоставят услуги позволява на доставчиците на услуги да осъществяват, при определени условия, икономическа дейност в друга държава — членка на ЕС, без да са задължени да се установяват в тази друга държава — членка на ЕС.

В съответствие с членове 49 и 56 от ДФЕС и свързаната с тях съдебна практика на Съда на ЕС Директивата за услугите ясно разграничава между правилата, приложими за установяване, и тези, приложими за презгранично предоставяне на услуги: Членове от 9 до 15 засягат установяването на доставчици на услуги, а членове от 16 до 21 разглеждат презграничното предоставяне на услуги, т.е. случаи, при които даден доставчик на услуги не е установен в държавата членка, в която предоставя услуги. Затова разликата между установяване и презгранично предоставяне на услуги е основна за определяне на това кои правила на директивата да се прилагат за даден доставчик на услуги.

Установяването включва действителното осъществяване на стопанска дейност чрез установено представителство за неопределен период от време<sup>221</sup>. Обратно, съгласно практиката на Съда на ЕС свободата на предоставяне на услуги се характеризира с липсата на трайно и продължително участие в икономическия живот на приемащата държавата членка<sup>222</sup>. Съдът на ЕС допълнително е изяснил понятията установяване и предоставяне на услуги, като е посочил, че „установяване“ означава, че операторът предлага услугите си трайно и продължително от място на стопанска дейност в държавата членка по местоназначение, докато предоставянето на услуги, които не се предоставят трайно и продължително от място на стопанска дейност в държавата членка по местоназначение, представлява „предоставяне на услуги“<sup>223</sup>.

---

<sup>(220)</sup> Решение от 11 април 2019 г., *Repsol Butano*, съединени дела C-473/17 и C-546/17.

<sup>(221)</sup> Решение от 30 ноември 1995 г., *Gebhardt*, дело C-55/94, точка 25; решение от 25 юли 1991 г., *Factortame*, дело C-221/89, точка 20 и последователната съдебна практика оттогава. Тази съдебна практика е отразена в определението за „установяване“ в член 4, параграф 5. Решение от 14 ноември 2008 г., *Memoria u Dall'Antonia*, дело C-342/17, точка 44.

<sup>(222)</sup> Решение от 30 ноември 1995 г., *Gebhardt*, дело C-55/94, точка 25; решение от 13 февруари 2003 г., *Комисия/Италия*, дело C-131/01, точка 23.

Съгласно постоянната практика на Съда на ЕС и съображение 77 от Директивата за услугите разликата между установяване и предоставяне на услуги трябва да се преценява за конкретния случай, като се взема предвид не само продължителността, но също и редовността, периодичността и последователността на предоставянето на услуги<sup>224</sup>. От това следва, както е заключил и Съдът на ЕС, че не може да има общи срокове, определени с цел различаване между установяване и предоставяне на услуга<sup>225</sup>. Съдът на ЕС е обяснил, че дори дейност, извършвана в продължение на няколко години в друга държава членка, може в зависимост от обстоятелствата по случая да се счита за предоставяне на услуги по смисъла на член 56 от ДФЕС. Въз основа на това Съдът на ЕС е счел за предоставяне на услуги, а не за установяване, повтаряща се дейност по предоставяне на услуги за продължителен период от време — на услуги, предоставяни във връзка със строителството на голяма сграда<sup>226</sup> или отдаването под наем на недвижим имот<sup>227</sup>, или наемането на автомобилен експерт<sup>228</sup>.

Когато се преценява дали дадена дейност по предоставяне на услуги съответства на установяване или на презгранично предоставяне на услуги, предвидимият срок на тази дейност по предоставяне на услуги в приемащата държава членка може да бъде признак, че дейността представлява второто. Вследствие на това липсата на какъвто и да е елемент, показващ, че дейността по предоставяне на услуги би била ограничена във времето в приемащата държава членка, в съчетание с непрекъснатия характер на предоставянето на услугата в тази държава членка, може да указва, че дейността се извършва за неопределен период и следователно представлява установяване<sup>229</sup>. Следва да се подчертае обаче, че това не засяга прилагането на всички други критерии, свързани с редовността, периодичността и последователността на предоставянето на дадена услуга.

Фактът, че доставчикът използва определена инфраструктура, също не е решаващ по отношение на разграничаването на установяване и презгранично предоставяне на услуга, тъй като доставчик на услуги може да използва инфраструктура в приемащата държава членка за презгранично предоставяне на услуги, без да е установен там<sup>230</sup>. Установяването изисква интеграция в икономиката на държавата членка, включващо набиране на клиенти в тази държава членка от основата на трайно професионално местонахождение<sup>231</sup>.

Освен това фактът, че в миналото доставчикът на услуги е имал място на стопанска дейност в приемащата държава членка, не пречи на този доставчик на услуги да упражнява свободата си на предоставяне на услуги в тази държава членка, ако се е преместил и установил в друга държава членка, от която понастоящем предоставя услугите си<sup>232</sup>.

---

<sup>(223)</sup> Решение от 29 април 2004 г., *Комисия/Португалия*, дело C-171/02, точка 25; решение от 10 май 2012 г., *Duomo Gra и други*, съединени дела C-357/10 до C-359/10, точка 31; решение от 23 февруари 2016 г., *Комисия/Унгария*, дело C-179/14, точка 150.

<sup>(224)</sup> Решение от 30 ноември 1995 г., *Gebhardt*, дело C-55/94, точка 39; решение от 11 декември 2003 г., *Schnitzer*, дело C-215/01, точка 28.

<sup>(225)</sup> Решение от 11 декември 2003 г., *Schnitzer*, дело C-215/01, точка 31; решение от 29 април 2004 г., *Комисия/Португалия*, дело C-171/02, точка 26; решение от 16 юли 2009 г., *Petra von Chamier-Glisczinski*, дело C-208/07, точка 74.

<sup>(226)</sup> Решение от 11 декември 2003 г., *Schnitzer*, дело C-215/01, точка 30; решение от 5 декември 2006 г., *Комисия/Португалия*, дело C-458/08, точка 85.

<sup>(227)</sup> Решение от 26 октомври 2010 г., *Schmelz*, дело C-97/09, точка 43.

<sup>(228)</sup> Решение от 2 септември 2021 г., *TP/Institut des Experts en Automobiles*, дело C-502/20, точка 40.

<sup>(229)</sup> Решение от 5 октомври 1988 г., *Steymann/Staatssecretaris van Justitie*, дело C-196/87, точка 17.

<sup>(230)</sup> Решение от 30 ноември 1995 г., *Gebhardt*, дело C-55/94, точка 27; решение от 11 декември 2003 г., *Schnitzer*, дело C-215/01, точка 28; решение от 2 септември 2021 г., *TP/Institut des Experts en Automobiles*, дело C-502/20, точка 36.

<sup>(231)</sup> Решение от 11 декември 2003 г., *Schnitzer*, дело C-215/01, точка 29.

<sup>(232)</sup> Решение от 2 септември 2021 г., *TP/Institut des Experts en Automobiles*, дело C-502/20, точка 39.

### 6.1.2 Обхват и ефект на свободата да се предоставят на услуги

Член 16 предвижда свобода на презграничното предоставяне на услуги без неоправдани ограничения<sup>233</sup>. Той е един от основните моменти в Директивата за услугите. Прилага се за всички услуги, попадащи в приложното поле на директивата, с изключение на онези услуги или въпроси, изброени в член 17<sup>234</sup>.

Съгласно член 16, параграф 1 държавите членки трябва да гарантират свободен достъп до и свободно упражняване на дейността по предоставяне на услугата в рамките на своята територия по такъв начин, че доставчиците, установени в друга държава членка, могат да предоставят услугите си на тази територия<sup>235</sup>. Член 16 изисква държавите членки да избягват налагане на техни собствени изисквания спрямо доставчици на услуги от други държави, с изключение на случаите, при които това е оправдано от четирите причини, изброени в член 16, параграфи 1 и 3. Разпоредбата относно свободата да се предоставят услуги се основава на принципа, развит в последователната съдебна практика на Съда на ЕС относно свободното движение на услуги<sup>236</sup>. Това означава, че изискванията, които могат да се налагат от държавите членки спрямо доставчици на услуги от други държави, са ограничени. Тази разпоредба важи за всяка форма на изискване, независимо от типа или нивото на въпросното законодателство или на териториалните ограничения, в рамките на които важи дадено национално правило. В резултат на това доставчиците на услуги ще знаят, че няма да подлежат на законодателството на приемащата държава членка, освен ако неговото прилагане не е оправдано от четирите причини, установени в член 16, параграфи 1 и 3, или въпросното законодателство е обхванато от дерогация, уредена в член 17.

Член 16 не забранява на държавите членки да прилагат изисквания към операторите, установени на тяхната територия. При липсата на подходящи национални разпоредби, които гарантират правото на презгранично предоставяне на услуги, всички изисквания, които съществуват на национално равнище в контекста на установяването, не могат да бъдат напълно приложими към презграничното предоставяне на услуги. Пълното прилагане на националните изисквания, приложими в случай на установяване, не би било в съответствие с член 16 от Директивата за услугите.

Ако дадена мярка не разграничава доставчиците на услуги, които извършват презгранична дейност, без да желаят да се установят в държавата членка, в която предоставят услугите си, и доставчиците на услуги, които желаят да се установят в тази държава членка, тази мярка трябва да съдържа подходяща клауза за презграничното предоставяне, която освобождава чуждестранните доставчици на услуги от въпросните изисквания.

### 6.1.3 Изисквания, които могат да се налагат от държави членки спрямо презгранични услуги

Член 16, параграф 1 забранява на държавите членки да правят достъпа до или упражняването на дейност по предоставяне на услуга предмет на изисквания, които не са оправдани от една от четирите причини, посочени в член 16, параграфи 1 и 3. Всички

---

<sup>(233)</sup> Вж. раздел 6.1.1 от ръководството.

<sup>(234)</sup> Вж. раздел 6.1.4 от ръководството.

<sup>(235)</sup> Решение от 6 октомври 2020 г., *Комисия/Унгария*, дело C-66/18, точка 198.

<sup>(236)</sup> Решение от 3 декември 1974 г., *van Binsbergen*, дело 33/74; за свободното движение на стоки вж. също Решение от 20 февруари 1979 г., *Cassis de Dijon*, дело 120/78.

такива изисквания трябва да отговарят на принципите на недискриминация и пропорционалност.

### 6.1.3.1 Четири причини, посочени в член 16, параграфи 1 и 3<sup>237</sup>

Съгласно член 16 прилагането на национални изисквания може да е оправдано, само ако е необходимо за защитата на обществената политика, обществената сигурност, общественото здраве или околната среда. Това не дава възможност на държавите членки да прилагат други цели от обществен интерес<sup>238</sup>.

Следва да се отбележи, че термините „обществена политика“, „обществена сигурност“ и „обществено здраве“ са понятия на правото на ЕС, които произлизат директно от член 52 от ДФЕС. Тези понятия са били последователно тълкувани от Съда на ЕС в тесен смисъл, което означава, че: i) трябва да има истинска и сериозна заплаха за основен интерес на обществото; и ii) държавата членка, която се позовава на тези цели от обществен интерес, трябва да докаже включените рискове<sup>239</sup>. Съдът на ЕС също ясно е посочил, че държавите членки не могат едностранно да определят техния обхват: „...понятието „обществена политика“ в контекста на ЕС и когато, в частност, се използва като обосновка за дерогация от основен принцип на правото [на ЕС], трябва да се разбира по строго определен начин, така че обхватът му не би могъл да бъде определен едностранно от държавите членки без контрол от страна на институциите [на ЕС]“<sup>240</sup>.

От съдебната практика също така следва, че целта на защитаване на тези цели от обществен интерес не позволява на държавите членки да освобождават цели икономически сектори или професии от основните свободи и в частност от свободата да се предоставят услуги<sup>241</sup>.

### 6.1.3.2 Списъкът с изисквания в член 16, параграф 2

Списъкът с изисквания в член 16, параграф 2, съдържа примери за изисквания, които по принцип не може да се налагат от държава членка по отношение на услуги, предоставяни на нейна територия от доставчик, установен в друга държава членка. Той се отнася също за изисквания, които обикновено не може да се налагат на получатели на услуги.

Примерите за изисквания, споменати в параграф 2, вече в голяма степен са били обект на практиката на Съда на ЕС и са определяни като несъвместими с член 56 от ДФЕС. Въз основа на това има силна презумпция, че такива изисквания не може да бъдат оправдани от една от четирите цели от обществен интерес, посочени в член 16, параграф 3, тъй като те обикновено биха били непропорционални.

Освен това съгласно член 16, параграф 3 от Директивата за услугите държавите членки, в които се премества доставчикът на услуги, запазват възможността да налагат свои национални изисквания само ако това е оправдано по причини, свързани с

---

<sup>(237)</sup> За по-подробна информация вж. също раздел 7 от ръководството.

<sup>(238)</sup> Оставяйки настрана дерогацията според конкретния случай, уредена в член 18, вж. раздел 7.2 от ръководство.

<sup>(239)</sup> Относно обществената политика вж. решение от 14 октомври 2004 г., *Omega*, дело C-36/02. Относно обществената политика и обществената сигурност вж. решение от 14 март 2000 г., *Église de Scientologie*, дело C-54/99, точка 17. Относно обществената сигурност и общественото здраве вж. решение от 14 декември 2006 г., *Комисия/Австрия*, дело C-257/05, точка 25.

<sup>(240)</sup> Решение от 4 декември 1974 г., *Van Duyn*, дело 41/74, точка 18 по отношение на свободното движение на работници; вж. също решение от 27 октомври 1977 г., *Bouchereau*, дело 30/77, точка 33.

<sup>(241)</sup> Решение от 9 март 2000 г., *Комисия/Белгия*, дело C-355/98.

обществената политика, обществената сигурност, общественото здраве и опазването на околната среда<sup>242</sup>.

Ако доставчик на услуги е установен в друга държава членка и не се премества в приемащата държава, а вместо това предоставя услуги от разстояние, четирите наложителни причини от обществен интерес, изброени в член 16, параграф 3, не могат да бъдат приложени. Следователно в такива случаи приемащата държава членка не може да ограничава свободата да се предоставят услуги, като налага някое от изискванията, изброени в член 16, параграф 2 от Директивата за услугите.

- Задължението доставчикът да е установен на територията, в която се предоставя услугата

Член 16, параграф 2, буква а) засяга изисквания, които задължават доставчиците на услуги от други държави членки да се установят в държавата членка, в която желаят да предоставят презгранични услуги. Както е посочено от Съда на ЕС, „държавите членки не могат да ограничават свободното предоставяне на услуги от доставчик, установен в друга държава членка, като го задължават да има място на стопанска дейност на тяхна територия“<sup>243</sup>.

Такива изисквания отричат правото на презгранично предоставяне на услуги, залегнало в член 56 от ДФЕС, тъй като те правят презграничното предоставяне на услуги невъзможно чрез налагане на задължение спрямо доставчика за наличие на трайна инфраструктура в приемащата държава членка<sup>244</sup>.

- Задължението за получаване на разрешение или регистрация

Член 16, параграф 2, буква б) засяга изисквания, задължаващи доставчиците на услуги от други държави членки да преминават през административна процедура под формата на разрешение или регистрация, преди да могат действително да започнат предоставянето на своите услуги. Тази ситуация следва да се разграничава от изискването за информиране на компетентните органи в приемащата държава членка, например за присъствието на доставчика на услуги или за неговата идентификация, при условие че доставчикът на услуги може незабавно да започне да предоставя услугите си. Съдът на ЕС последователно е заемал позицията, че такъв тип предварителен контрол е оправдан само в изключителни случаи, ако е доказано, че мониторинг или *последваща* проверка ще са неефективни или закъснели за предотвратяване на сериозна вреда за получателите на услугата<sup>245</sup>. Член 16, параграф 2, буква б) не засяга разрешителни или регистрационни режими, които са изключени от приложното поле в член 17 на Директивата за услугите или са уредени от други инструменти на ЕС.

- Забраната за създаване на инфраструктура

Член 16, параграф 2, буква в) се занимава със забрани, които приемащата държава членка налага спрямо създаване на инфраструктура (като офиси или помещения и т.н.), от която доставчиците на услуги от други държави членки може да се нуждаят за предоставяне на своите услуги. Доставчикът на услуги следва да има възможност да използва някакъв вид инфраструктура, без да е задължен да се установява в приемащата страна, както е признато от Съда на ЕС. Такава инфраструктура може да бъде например офис или подобно място за извършване на презгранични дейности по предоставяне на услуги, например за приемане на клиенти или съхраняване на

---

<sup>(242)</sup> Решение от 16 юни 2015 г., *Rina Services и други*, дело C-593/13, точка 34.

<sup>(243)</sup> Решение от 23 февруари 2016 г., *Комисия/Унгария*, дело C-179/14, точка 102.

<sup>(244)</sup> Решение от 10 февруари 1982 г., *Transporoute*, дело 76/81; решение от 15 януари 2002 г., *Комисия/Италия*, дело C-439/99; решение от 7 февруари 2002 г., *Комисия/Италия*, дело C-279/00.

<sup>(245)</sup> Решение от 8 юни 2000 г., *Комисия/Италия*, дело C-264/99; решение от 22 януари 2002 г., *Canal Satélite*, дело C-390/99; решение от 13 февруари 2003 г., *Комисия/Италия*, дело C-131/01.

оборудване, което доставчикът на услуги използва при предоставянето на услугите си<sup>246</sup>.

- Прилагането на специфични договорни условия между доставчика на услуги и получателя, които ограничават предоставянето на услугата от самостоятелно заето лице

Член 16, параграф 2, буква г) касае изисквания, които предписват специфични договорни условия за предоставянето на определени услуги и които засягат отношението на доставчика с неговия клиент, в частност способността на доставчика за влизане в договорни отношения по договори за предоставяне на услуги. Такъв би бил случаят, ако дадена държава членка изключи чрез закон възможността за извършване на определени дейности като самостоятелно заето лице, например чрез изискване тези дейности винаги да се извършват в контекста на трудово правоотношение. Това например включва случаи, при които услуги, предоставяни от туристически гид, не се признават като услуги от национално законодателство, предписващо трудово правоотношение между туристически гидове и пътнически агенции, организиращи туристически програми<sup>247</sup>.

- Задължението за притежаване на специален идентификационен документ

Член 16, параграф 2, буква д) засяга изисквания, които задължават доставчиците на услуги да притежават специален идентификационен документ, издаден от държавата членка, в която се предоставя услугата. Например изискването служителите на доставчик на охранителни услуги да носят карти за самоличност, издадени от органите на приемащата държава членка, в допълнение към личната карта или паспорта, издадени от държавата членка по произход, е оценено от Съда на ЕС като непропорционално<sup>248</sup>. Ефектът от такива изисквания е, че те не позволяват предоставянето на услуга преди съответният документ да бъде издаден от органите на приемащата държава членка, което води до забавяния и усложнения.

- Изисквания, които се отразяват върху използването на оборудване и материали

Член 16, параграф 2, буква е) засяга изисквания, които ограничават използването на оборудване и материали<sup>249</sup>. Такива изисквания могат да попречат на доставчиците на услуги от други държави членки да използват своето обичайно оборудване и материали, въпреки че от техническа гледна точка те са подходящи за съответната задача. Примерите за това включват задължения за употреба на определени видове или марки технически съоръжения (например употребата на определени измервателни уреди) или изисквания, които правят употребата на определено оборудване подлежаща на специално разрешение или подобни административни процедури<sup>250</sup>. Понятието „оборудване“ обхваща инструменти, машини, работни принадлежности и т.н., използвани от доставчика на услуги по време на предоставянето на услугата, като кранове, използвани от строителна компания. В „оборудване“ не се обхващат материали, предоставени от доставчика на услуги, които се употребяват или остават при получателя на услугата, след като услугата е извършена, като строителен материал, който остава като част от сградата. Член 16, параграф 2, буква е) обаче също

---

<sup>(246)</sup> Както беше обяснено по-горе, фактът, че доставчикът използва такава инфраструктура, не означава, че е установен и че дейностите му вече не могат да се разглеждат като презгранично предоставяне на услуги. Вж. решение от 30 ноември 1995 г., *Gebhard*, дело C-55/94, и решение от 21 март 2002 г., *Комисия/Италия*, дело C-298/99.

<sup>(247)</sup> Решение от 5 юни 1997 г., *Syndesmos ton en Elladi Touristikon kai Taxidiotikon Grafeion*, дело C-398/95.

<sup>(248)</sup> Решение от 9 март 2000 г., *Комисия/Белгия*, дело C-355/98.

<sup>(249)</sup> Терминът „материал“ не се ограничава само до суровините и обхваща и продукти.

<sup>(250)</sup> Решение от 22 януари 2002 г., *Canal Satélite*, дело C-390/99; решение от 8 юли 1999 г., *Комисия/Белгия*, дело C-203/98.

така забранява изисквания, ограничаващи използването на такива материали от доставчиците на услуги, по-специално материали, които се употребяват във връзка с предоставянето на услуга, и материали, които стават част от обект в резултат на предоставянето на услугата, като например строителни продукти или резервни части. Примерите за забранени практики включват обвързването на такава употреба с изисквания за разрешаване, сертифициране и регистрация. Член 16, параграф 2, буква е) не засяга изисквания, които са необходими за защита на здравето и безопасността на работното място и не предотвратява прилагането от държавите членки на техни специални изисквания в тази област, например определени задължения относно употребата на опасни машини, предпазно оборудване или опасни материали и продукти. Правилата, целящи опазване на здравето и безопасността на работното място, се прилагат независимо от факта дали оборудването или материалите се използват от командировани работници<sup>251</sup> или от самостоятелно заети лица.

- Ограничения за получателите

Член 16, параграф 2, буква ж) се отнася до член 19 от директивата, който засяга ограниченията за получатели. Такива ограничения също засягат доставчици на услуги, желаещи да предоставят услуга на клиенти в друга държава членка. Тези изисквания, макар и да не се налагат пряко на доставчик, а по-скоро на неговите (евентуални) клиенти, възпират потенциални получатели от прибягването към доставчици на услуги от други държави членки. В някои случаи тези изисквания дори правят невъзможно за потенциалните получатели да се обърнат към доставчици на услуги от други държави членки.

#### 6.1.4 Изключения в член 17

Член 17 съдържа списък с изключения от член 16. В съответствие с практиката на Съда на ЕС дерогации от правило, определено в директива с намерение за гарантиране на ефективността на правата, предоставени от Договора, като свободата да се предоставят услуги, трябва да се тълкуват тясно<sup>252</sup>.

Фактът, че определени въпроси или услуги са обхванати от едно от изключенията в член 17, не означава непременно, че целият набор от нормативните разпоредби на държавите членки, в които се предоставя услугата, могат да се прилагат спрямо тях. Тези въпроси или услуги, които са изключени от прилагането на член 16, във всички случаи са предмет на член 56 от ДФЕС. В резултат на това прилагането на определени изисквания в държавата членка, в която се предоставя услугата, може да не е оправдано или да е непропорционално с оглед на член 56 от ДФЕС.

- Услуги от общ икономически интерес

Съгласно член 17, параграф 1 член 16 не се прилага към услуги от общ икономически интерес, които се предоставят в друга държава членка. Както е обяснено в съображение 70, „[з]а целите на настоящата директива и без това да влиза в противоречие с член 16 от Договора дадена услуга може да бъде приета за услуга от общ икономически интерес, само ако е предоставяна в рамките на изпълнението на специална задача от обществен интерес, поверена на доставчика от съответната държава членка. Това възлагане следва да става с един или повече актове, формата на които се определя от съответната държава членка и следва да посочва точно специфичния характер на специалната задача“. Член 17, параграф 1, изрично

---

<sup>(251)</sup> В този случай член 17, параграф 2 вече предвижда дерогация от член 16.

<sup>(252)</sup> Решение от 18 май 1995 г., *Комисия/Италия*, дело C-57/94.

споменава т.нар. мрежови услуги, включително тези, обхванати от правото на ЕС (пощенски услуги, някои услуги, свързани с газ и електроенергия). Позоваването на тези услуги не означава, че всички услуги в тези сектори автоматично трябва да се считат за услуги от общ икономически интерес. Оценката за това дали дадена услуга е от общ икономически интерес трябва да се прави за всеки конкретен случай, като се прилагат принципите, обяснени в съображение 70.

- **Въпроси в обхвата на Директива 96/71/ЕО относно командироването на работници**

Член 17, параграф 2 изяснява, че Директивата за командироване на работници<sup>253</sup> не е засегната от член 16. Съображения 86 и 87 от Директивата за услугите обясняват подробно какво обхваща тази разпоредба. Правилата, отнасящи се до следните области, са обхванати от Директивата относно командироването на работници и следователно не са засегнати от член 16: i) максимална продължителност на работата; ii) минимална продължителност на почивката; iii) минимален платен годишен отпуск; iv) минимални размери на възнаграждението, включително ставки за извънреден труд; v) условия за наемане на работници, в частност закрила на работниците, наети от предприятие за временна работа; vi) здраве, безопасност и хигиена на работното място; vii) защитни мерки по отношение на реда и условията за наемане на работа на бременни жени или кърмачки и на деца и младежи; viii) разпоредби относно равното третиране на мъжете и жените; и ix) други разпоредби за недискриминация.

- **Въпроси в обхвата на Регламент (ЕС) 2016/679 относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (Общ регламент относно защитата на данните)**

Изключението в член 17, параграф 3 обхваща въпросите, засегнати от Общия регламент относно защитата на данните, който установява специфични правила за презграничен трансфер на данни.

- **Въпроси в обхвата на Директива 77/249/ЕИО относно улесняване на ефективното упражняване от адвокатите на свободата на предоставяне на услуги**

Изключението в член 17, параграф 4, гарантира, че Директива 77/249/ЕИО, уреждаща предоставянето на услуги от адвокати, продължава да се прилага изцяло по въпросите, обхванати от нея. Следователно съгласно това изключение член 16 ще се прилага за адвокати само по отношение на тези въпроси, които не са обхванати от споменатата директива. В частност, съгласно Директива 77/249/ЕИО съдебните дейности и представянето на клиент пред обществени органи следва да се упражняват в държава членка съгласно задълженията, определени за адвокати, установени в тази държава. Относно извънсъдебните дейности член 16 само допълва член 4, параграф 4 от Директива 77/249/ЕИО по отношение на въпросите, които не са обхванати от тази разпоредба.

- **Дейности по съдебно възстановяване на дългове**

Изключването в член 17, параграф 5 от прилагането на член 16 за дейности по съдебно възстановяване на дългове обхваща дейности, състоящи се от

---

<sup>(253)</sup> Директива 96/71/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 1996 г. относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги, ОВ L 18, 21.1.1997 г., стр. 1.

възстановяване на дългове чрез прибегване до съдебни процедури. То не обхваща услуги по възстановяване на дългове, които се извършват от доставчици на услуги извън контекста на съдебните процедури.

- **Въпроси в обхвата на дял II на Директива 2005/36/ЕО относно признаването на професионалните квалификации (Директива относно признаването на професионалните квалификации) и национални изисквания за запазване на дадена дейност за определена регулирана професия**

Изключението в член 17, параграф 6 гарантира пълното прилагане на дял II от Директивата относно признаването на професионалните квалификации в случай на презгранично предоставяне на услуги<sup>254</sup>. Според това изключение член 16 ще важи за регулирани професии само по отношение на тези въпроси, които не са свързани с професионалните квалификации, като търговски съобщения, мултидисциплинарни партньорства, тарифи и т.н. Тази разпоредба също изключва от приложното поле на член 16 изисквания, запазващи дадена дейност за членове на определена регулирана професия. Например, когато предоставянето на помощ по данъчни въпроси е запазено за данъчни консултанти, разпоредбата за свободата на предоставяне на услуги няма да важи. Поради това лице, което може да предоставя професионална помощ по данъчни въпроси в своята държава членка на установяване, но не е квалифицирано като данъчен консултант, няма да може да разчита на член 16 за предоставяне на помощ по данъчни въпроси в държава членка, в която такива услуги за запазени са данъчни консултанти. Съвместимостта на едно такова запазване с правото на ЕС не се разглежда от Директивата за услугите или от Директивата относно признаването на професионалните квалификации, но трябва да се анализира в контекста на Договора<sup>255</sup>, като всички изменения на националното законодателство, регулиращо професиите, направени след юли 2020 г., попадат в обхвата на Директива 2018/958/ЕС.

- **Въпроси в обхвата на Регламент (ЕИО) № 1408/71 за координирането на схеми за социална сигурност**

Изключението в член 17, параграф 7 гарантира, че правилата в Регламента за координиране на националните схеми за социална сигурност не се влияят от член 16. Тези правила определят коя национална схема за социална сигурност обхваща лица, временно наети в друга държава членка като самостоятелно заети лица или като служители.

- **Въпроси в обхвата на Директива 2004/38/ЕО относно административните формалности, засягащи свободното движение на хора и тяхното местожителство**

Директива 2004/38/ЕО засяга административни формалности, които държавите членки могат да наложат спрямо граждани на ЕС и на някои граждани на държави извън ЕС, които се местят от една държава членка в друга. Например приемащата държава членка може да наложи на гражданите на ЕС задължението да се регистрират пред компетентния орган, ако гражданите пребивават в тази държава членка повече от 3 месеца. Въз основа на изключението в член 17, параграф 8 тези

---

<sup>(254)</sup> Поради това е ясно, че разпоредбите в дял II на Директивата относно признаването на професионалните квалификации ще продължат да се прилагат изцяло. Например приемащата държава членка може ежегодно да изисква предварителна декларация и доставчикът ще подлежи на онези правила от професионално, законово или административно естество, които са пряко свързани с професионалните квалификации.

<sup>(255)</sup> Решение от 17 декември 2015 г., *X-Steuerberatungsgesellschaft/Finanzamt Hannover-Nord*, дело C-342/14, точки 40—41.

правила не се влияят от член 16 в случаи на предоставяне на услуга, включваща временното движение на граждани на ЕС или граждани на държави извън ЕС.

- **Изисквания за виза или разрешение за пребиваване за граждани на държави извън ЕС**

— Изключението в член 17, параграф 9 изяснява, че възможността държавите членки да изискват визи или разрешения за пребиваване за граждани на държави извън ЕС, не е засегната от член 16. Изискванията за виза или разрешение за пребиваване за граждани на държави извън ЕС се уреждат от съответните разпоредби на достиженията на правото от Шенген<sup>256</sup>. Притежателите на валидно разрешение за пребиваване или виза за дългосрочно пребиваване в първата държава членка се ползват от член 21 на Конвенцията за прилагането на Шенгенското споразумение, изрично посочена в член 17, параграф 9 от Директивата за услугите. В този член 21 се предвижда режим на взаимно признаване, съгласно който се разрешава краткосрочен престой (по-малко от 90 дни в рамките на 180-дневен период) във втора държава членка, без да се изисква допълнителна виза или разрешение за пребиваване във втората държава членка (шенгенското право на свободно движение при краткосрочен престой в други държави членки)<sup>257</sup>.

— С това изключване също така се пояснява, че член 16 не засяга възможността на държавите членки да задължат гражданите на държави извън ЕС да докладват на компетентните органи на държавата членка, в която се предоставя услугата, при или след тяхното влизане. Съгласно Шенгенските правила<sup>258</sup>, когато пътуват до друга държава членка, гражданите на държави извън ЕС могат да бъдат задължени по силата на националното законодателство да съобщават за присъствието си при влизане или в рамките на 3 работни дни след влизането. Ако държавите членки се възползват от тази възможност<sup>259</sup>, от съображения за прозрачност те трябва да уведомят Комисията за съответните национални разпоредби.

- **Въпроси в обхвата на Регламент (ЕО) № 1013/2006 относно превози на отпадъци и за отмяна на Регламент (ЕИО) № 259/93**

Регламентът относно превози на отпадъци съдържа някои правила, уреждащи задълженията, които трябва да се спазват в държавата на получаване или транзитиране. Изключението в член 17, параграф 10 гарантира, че този регламент не се влияе от член 16.

---

<sup>(256)</sup> Регламент (ЕС) 2016/399 на Европейския парламент и на Съвета от 9 март 2016 г. относно Кодекс на Съюза за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници), Регламент (ЕО) № 810/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 г. за създаване на Визов кодекс на Общността (Визов кодекс) и Регламент (ЕС) 2018/1806 на Европейския парламент и на Съвета от 14 ноември 2018 г. за определяне на третите страни, чиито граждани трябва да притежават виза, когато преминават външните граници, както и тези, чиито граждани са освободени от това изискване.

<sup>(257)</sup> Внимание — държави членки, които (все още) не прилагат изцяло правилата на Шенген: Разрешенията за пребиваване, издадени от Румъния, България, Хърватия, Кипър и Ирландия, нямат действие в рамките на Шенген и не дават право на безвизов престой в други държави членки. Разрешенията за пребиваване, издадени от държави членки, които прилагат изцяло достиженията на правото от Шенген (като Полша, Германия, Австрия и др.), обаче се признават от Румъния, България, Хърватия и Кипър и дават право на безвизов краткосрочен престой в тези държави. Тези четири държави членки също така взаимно признават своите разрешения за пребиваване за целите на безвизовия краткосрочен престой (например притежател на румънско разрешение за пребиваване може да пътува до България за срок до 90 дни без виза, но не и до Унгария).

<sup>(258)</sup> Член 23, буква г) от Кодекса на шенгенските граници 2016/399 във връзка с член 22 от Конвенцията за прилагане на Споразумението от Шенген.

<sup>(259)</sup> Информацията за държавите членки, които използват тази възможност, е на разположение на адрес: [notifications\\_article\\_42.pdf \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/notice/notification/article_42.pdf).

- **Права върху интелектуална собственост**

Изключението в член 17, параграф 11 за правата върху интелектуална собственост обхваща правата като такива (съществуване на правото, обхват и изключения, времетраене и т.н.), както и някои услуги, свързани с управлението на такива права. Например Съдът на ЕС е постановил, че услугите, предоставяни от организация за колективно управление на авторски права, са изключени от приложното поле на член 16 от Директивата за услугите въз основа на член 17, параграф 11 от тази директива<sup>260</sup>.

- **Актове, които по силата на закона изискват участието на нотариус**

Изключението в член 17, параграф 12, засяга изисквания в национално законодателство, предвиждащи участието на нотариус за определени актове. Това например може да е случай с услуги за сделки с имущество, установяване на устав на дружество, регистрация на устав на дружество и т.н.

- **Въпроси в обхвата на Директива 2006/43/ЕО относно задължителния одит**

Изключението в член 17, параграф 13 обхваща специфичните правила за задължителния одит, установени в съответната директива. То гарантира, че правилата в тази директива, които се прилагат при предоставянето на услуги за задължителен одит от одитори от друга държава членка, например нуждата от одобряване на съответния одитор от държавата членка, изискваща задължителния одит, не се влияят от член 16. Член 16 ще се прилага за услугите, предоставяни от одитори, само по въпросите, които не са обхванати от Директива 2006/43/ЕО.

- **Регистрация на превозните средства, заети в друга държава членка**

Това изключение в член 17, параграф 14, както е пояснено в съображение 89, взема предвид основните разлики между държавите членки по отношение на данъчното облагане на превозни средства и възможните последици от регистрацията на превозни средства за системата за данъчно облагане на превозни средства<sup>261</sup>. То позволява на държавите членки да запазят възможността да изискват превозни средства, които редовно се движат по техните национални пътища, да са регистрирани там. Както е посочено в съображение 89, това изключение важи за дългосрочни наемания, но не и за краткосрочни дейности по предоставяне на автомобили под наем. Следва да се подчертае, че при липсата на хармонизирани правила на ЕС държавите членки могат да решат какъв да бъде периодът, през който регистрираните в чужбина автомобили могат да бъдат управлявани на тяхна територия, ако тези правила са обосновани от наложителна причина, свързана с обществен интерес, например упражняването на данъчни правомощия, и са пропорционални.

- **Разпоредби относно договорните и извъндоговорните задължения, определени в съответствие с правилата на международното частно право**

Както е изяснено в съображение 90, член 17, параграф 15 се занимава с връзката между член 16 и правилата на международното частно право, регулиращи договорни и извъндоговорни задължения. Нормите на международното частно право няма да се влияят от член 16. Това означава, че това кое национално гражданско право да

---

<sup>(260)</sup> Решение от 27 февруари 2014 г., OSA, дело C-351/12, точка 65.

<sup>(261)</sup> Решение от 21 март 2002 г., Cura-Anlagen, дело C-451/99.

се приложи относно извъндоговорни или договорни задължения, които могат да възникнат в договори за предоставяне на услуги или поради действия, извършени в хода на предоставянето на услуги, ще се определя от нормите на международното частно право.

### **6.1.5 Дерогации в конкретни случаи в съответствие с член 18**

Член 18 разрешава дерогации от член 16 при специфични условия и в конкретни случаи, свързани с безопасността на услугите. Съгласно условията, установени в член 18, държава членка може по изключение да приложи свои изисквания към конкретен доставчик на услуги от друга държава членка. От заглавието на разпоредбата става ясно, че тя трябва да се прилага в „конкретни случаи“, т.е. прибягването към член 18 може да стане само в конкретна и специфична ситуация и по отношение на предоставянето на специфична услуга от конкретен доставчик на услуги. Член 18 не може да се използва по общ начин за дерогация от член 16 за определен вид услуга или за категория доставчици на услуги.

Използването на възможността, предвидена в член 18, ще доведе до приемането на мерки за превенция или преустановяване, за да се гарантира безопасността на съответната услуга. Процедурно държавата членка, в която ще се предоставя услугата, може да предприеме мерки само след поискване на помощ от държавата членка, в която е установен доставчикът на услуги, и след спазване със стъпките, установени в член 35, параграфи от 2 до 6, включително задължението за уведомяване на държавата членка на установяване и Комисията за намерението за предприемане на мерки и основанията за предприемането им<sup>262</sup>.

Услугата трябва да представлява опасност, която не може да бъде предотвратена чрез мерки, предприети в съответствие с разпоредбите за административно сътрудничество, т.е. чрез механизма за взаимна помощ между администрациите на съответните държави членки. Мерките трябва да са пропорционални; с други думи, те трябва да бъдат ограничени до това, което е необходимо за защита срещу опасности, които са създадени или предстои да бъдат създадени от услугата или доставчика на услугата. Мерките трябва да са по-ефективни от мерките, които ще бъдат или биха могли да бъдат предприети от държавата членка, в която е установен доставчикът на услуги. Това означава, че държавата членка, която получава услугата, винаги извършва оценка дали планираните от нея мерки осигуряват реална добавена стойност в сравнение с мерките, предприети от държавата членка, в която е установен доставчикът на услугата.

В параграф 3 се пояснява, че тази процедура не засяга други инструменти на ЕС, в които свободата да се предоставят услуги е гарантирана и са уредени дерогации за конкретни случаи. Това се отнася особено до случая с Директивата за електронна търговия<sup>263</sup>.

## **6.2 ЗАДЪЛЖЕНИЯ, СВЪРЗАНИ С ПРАВАТА НА ПОЛУЧАТЕЛИТЕ НА УСЛУГИ**

С цел създаване на истински вътрешен пазар на услуги не само е необходимо да се улесни свободата на операторите да предоставят услуги, но е също толкова важно да

---

<sup>(262)</sup> Вж. раздел 9.4.2 от ръководството.

<sup>(263)</sup> Директива 2000/31/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 8 юни 2000 г. за някои правни аспекти на услугите на информационното общество, и по-специално на електронната търговия на вътрешния пазар, ОВ L 178, 17.7.2000 г., стр. 1.

се гарантира, че получателите на услуги могат лесно да упражняват своята свобода на получаването на тези услуги. Както е посочено в практиката на Съда на ЕС, свободата на получателите да получават услуги съставлява неразделна част от основната свобода, предвидена в член 56 от ДФЕС<sup>264</sup>.

Раздел 2 на глава V на Директивата за услугите е посветен на засилване на правата на получателите на услуги, в частност потребителите. Този раздел се стреми: i) да премахне пречките за получателите, желаещи да се възползват от услуги, предоставяни от доставчици на услуги, установени в други държави членки; и ii) да премахне дискриминационните изисквания въз основа на националност или местожителство на получателя. Разделът също гарантира, че получателите на услуги имат достъп до обща информация за изискванията, на които доставчици на услуги от други държави членки трябва да отговорят, като по този начин позволява на получателите да вземат информирано решение дали да се възползват от услуги на доставчик, установен в друга държава членка.

Членове от 19 до 21 се прилагат за всички получатели на услуги, както са определени в член 4, параграф 3 от директивата. Затова всички граждани на държава членка и всяко юридическо лице, както е посочено в член 54 от ДФЕС, и установени в държава членка, се възползват от членове от 19 до 21. В допълнение, както е посочено в член 4, параграф 3, а също и в съображение 36, понятието за „получател“ включва също всяко физическо лице, което — макар и да не е гражданин на държава членка — вече се възползва от права, предоставени му от актове на ЕС. В резултат на това тези лица също се възползват от правата, предоставени от членове от 19 до 21<sup>265</sup>.

### 6.2.1 Ограничения, които не могат да се налагат на получатели на услуги

Получателите на услуги, и в частност потребителите, понякога са възпрепятствани да използват услуги, предлагани от доставчик на услуги от друга държава членка. Ограничения и дори дискриминационни практики могат да възникнат при различни ситуации, например: i) когато доставчикът на услуги се премести на територията на друга държава членка; ii) когато услугата се предоставя от разстояние; или iii) когато получател се премества в друга държава членка, за да получи услуги в нея.

Член 19 не позволява на държавите членки да налагат на получателите изисквания, които затрудняват използването на услуга, предоставяна от оператори, установени в друга държава членка. В частност, член 19 забранява изисквания: i) които са дискриминационни въз основа на място на установяване на доставчика на услуги, т.е. на основание дали последният е установен в същата държава членка, в която пребивава получателят, или в друга държава членка; или ii) които са дискриминационни въз основа на мястото на предоставяне на услугата. С член 19 се забраняват национални мерки, които ограничават правата на получателите на услуги, без да е възможно тези мерки да бъдат обосновани.

Член 19 съдържа неизчерпателен списък на забранените изисквания, наложени от държавата по произход. На основание член 19, буква а) държави членки, които налагат задължения спрямо получатели на услуги да се получи разрешение или да се подаде декларация, когато желаят да използват услуги на доставчици, установени в друга

---

<sup>(264)</sup> Решение от 2 февруари 1989 г., *Cowan/Trésor Public*, дело 186/87; Решение от 30 май 1991 г., *Комисия/Нидерландия*, дело C-68/89; Решение от 9 август 1994 г., *Vander Elst*, дело C-43/93.

<sup>(265)</sup> Това не влиза в противоречие с решението, взето от Ирландия и Дания в съответствие с членове 1 и 2 на Протокола за позицията на Ирландия и в съответствие с членове 1 и 2 на протокола за позицията на Дания, приложени към Договора за създаване на Европейския съюз и Договора за създаване на Европейската общност, да не се взема участие в приемането на Директива 2003/109/ЕО на Съвета от 25 ноември 2003 г. относно статута на дългосрочно пребиваващи граждани от трети страни; ОВ L 16, 23.1.2004 г., стр. 44.

държава членка, трябва да ги премахнат<sup>266</sup>. Това обаче не засяга разрешителни режими, които се прилагат във всички случаи за използването на услуга<sup>267</sup>, а не само за използването на услуга от друга държава членка.

Освен това и в съответствие с член 19, буква б) държавите членки, които предоставят финансова помощ за използването на конкретна услуга, трябва да премахнат съществуващи дискриминационни ограничения за такава финансова помощ, които са основани на факта, че доставчикът е установен в друга държава членка или че услугата се предоставя в друга държава членка. Това означава например, че финансирането на езикови или обучителни курсове за служители, което се отпуска под условието курсовете да се предоставят на националната територия, не би било съвместимо с член 19 и поради това следва да се премахне. Същото важи и за ваучери за почивка и обекти (например екскурзоводи, тематични паркове и т.н.), които могат да се използват само за туристическо настаняване или други услуги в държавата членка, която е издала тези ваучери, но не и в чужбина. Въпреки това следва да е ясно, че член 19, буква б) засяга само финансова помощ, предоставяна за използването на конкретна услуга. Схеми, които не са свързани с използването на конкретна услуга, като финансова помощ, предоставяна на студенти за издръжка, не попадат в обхвата на член 19<sup>268</sup>.

### 6.2.2 Принцип на недискриминация

Получателите на услуги понякога се сблъскват с дискриминация въз основа на националност или местожителство, например под формата на по-високи тарифи за посещения в музеи или паркове. Член 20 установява общо задължение за недискриминация, което да се спазва от държавите членки и доставчиците на услуги.

#### Задължение за недискриминация

Член 20, параграф 1 задължава държавите членки да гарантират, че получателите на услуги не се подлагат на дискриминационни изисквания въз основа на националност или местожителство. Вследствие на това държавите членки трябва да премахнат: i) всяка дискриминация от държавата или от регионални или местни органи, която пряко или непряко се основава на националността или местожителството на получателите, например дискриминационни тарифи или изисквания, налагани единствено на граждани на други държави членки (например задължението за предоставяне на специфични документи за използването на услуга); или ii) всяко предимство, което се предоставя само на граждани или местни лица на държава членка.

Не всяка разлика в третирането обаче непременно представлява дискриминация. Както е пояснено в практиката на Съда на ЕС, дискриминацията се състои в прилагането на различни правила за сравними ситуации или в прилагането на еднакво правило в различни ситуации<sup>269</sup>. Следователно, макар и разлики в третирането въз основа на местожителство като цяло да представляват дискриминация, в изключителни случаи такива разлики може да не представляват дискриминация, ако и доколкото те отразяват релевантни и обективни различия в положението на получателите<sup>270</sup> (например такъв може да е случаят с намалени тарифи за жители на даден град, например за

---

<sup>(266)</sup> Изисквания за разрешения, налагани спрямо доставчици на услуги (вместо на получатели), обикновено не следва да се налагат повече за доставчици на услуги от други държави членки въз основа на член 16. Член 19 допълва член 16.

<sup>(267)</sup> Вж. съображение 92.

<sup>(268)</sup> Вж. съображение 93.

<sup>(269)</sup> Решение от 29 април 1999 г., *Royal Bank of Scotland*, дело C-311/97.

<sup>(270)</sup> Вж. съображение 94.

използването на обществен плувен басейн, поддържан от местната власт и финансиран от местни данъци).

#### Задължение на доставчици на услуги за недискриминация по общи условия

Съгласно член 20, параграф 2 от държавите членки се изисква да гарантират, че общите условия за достъп до дадена услуга, представени пред широката общественост от доставчика, не съдържат дискриминационни разпоредби, свързани с националността или местожителството на получателите.

Ясно е обаче, че директивата не възнамерява да предотвратява разлики в третирането по общи условия, основани на обективни бизнес съображения. В това отношение в параграф 2 изрично се посочва, че забраната за дискриминация не изключва възможността доставчиците на услуги да прилагат различни условия на достъп, когато тези разлики са оправдани от обективни критерии. Както е пояснено в съображение 95, обективни обстоятелства, които могат да оправдаят разлики в тарифи, цени или други условия, могат например да включват допълнителни разходи, претърпени поради: i) разстоянието или техническите характеристики на предоставянето на услугата; ii) липсата на необходимите права върху интелектуална собственост на определена територия; iii) различни пазарни условия (например по-високото или по-ниско търсене, повлияно от сезоните); iv) различните периоди на почивки в държавите членки; v) цените на различни конкуренти и др.

Важно е да се отбележи, че Регламентът относно блокирането на географски принцип представлява *lex specialis*, което означава, че по-специалните правила, съдържащи се в регламента, ще имат предимство, ако има противоречие с член 20, параграф 2 от Директивата за услугите<sup>271</sup>. В Регламента относно блокирането на географски принцип ясно са посочени някои ситуации (включително тези, обхванати от член 20, параграф 2 от Директивата за услугите), при които не може да бъде обосновано различно третиране въз основа на националност, място на пребиваване или установяване. През 2012 г. Комисията публикува насоки относно прилагането на член 20, параграф 2<sup>272</sup>. Въпреки че тези насоки обхващат някои ситуации, които понастоящем попадат в приложното поле на Регламента относно блокирането на географски принцип, те все пак съдържат подходящи указания за други случаи, които не са предвидени в регламента и следователно се уреждат от член 20, параграф 2 от Директивата за услугите, включително възможността за обосноваване на разликите въз основа на обективни критерии.

Така в ситуацията, които не са обхванати от Регламента относно блокирането на географски принцип, но попадат в приложното поле на Директивата за услугите, практиката един търговец да предлага различни условия за достъп до дадена услуга в зависимост от националността или мястото на пребиваване на получателя трябва да бъде оценена съгласно член 20, параграф 2 от Директивата за услугите и може да бъде допустима, когато разликите са пряко оправдани от обективни критерии<sup>273</sup>.

В тези случаи въпросът дали към получателите се прилага различно третиране (и дали това третиране е оправдано от обективни причини) трябва да се преценява с оглед обстоятелствата по конкретния случай<sup>274</sup>.

---

<sup>(271)</sup> Вж. раздел 3.10 от ръководството.

<sup>(272)</sup> 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 („Директивата за услугите“), SWD(2012) 146 final.

<sup>(273)</sup> Вж. също конкретните указания, включени в SWD(2020)294 final, част 1/2, стр. 47 и сл.

<sup>(274)</sup> Вж. SWD(2012) 146 final, стр. 11.

Описаният подход се прилага за практики като: откази за доставка; ограничения на достъпа до оферти; или оферти, предмет на по-лоши условия. Например, въпреки че прилаганите от търговец ограничения за презгранична доставка не се разглеждат от Регламента относно блокирането на географски принцип, те са обект на контрол съгласно член 20, параграф 2 от Директивата за услугите и ще противоречат на това правило, когато имат дискриминационен характер. Някои практики заслужават да бъдат обект на специален контрол от страна на националните органи.

Маркетинговите практики на многонационални търговци (т.е. търговци, които продават стоките си чрез различни национални уебсайтове в различни държави членки) понякога умишлено възпрепятстват клиентите, пребиваващи в една държава членка, да получат доставка в своята държава членка за поръчки, направени на уебсайта на търговеца, насочен към друга държава членка. По-специално, търговците понякога въвеждат ограничения за доставка в общите условия, приложими на всеки национален уебсайт, включително ограничения за доставка до други държави, в които търговецът все пак развива дейност, например чрез друг национален уебсайт. Тази практика може да доведе до практическа невъзможност за достъп до някои продукти за клиенти, пребиваващи в други държави членки, в които търговецът също развива дейност. В този случай търговецът следва да представи обективна причина, която пряко да обоснове абсолютния отказ за презгранична доставка на клиенти в държавата членка, в която търговецът извършва дейност, макар и чрез друг национален уебсайт. Напълно възможно е обаче различията в условията за достъп да бъдат оправдани от: i) различни разпоредби относно данъци, логистика и доставка, свързани с използването на конкретен уебсайт; и ii) евентуални различия в търсенето/пазарните условия, например по-високото или по-ниско търсене, повлияно от сезоните, в района, към който е насочен даден национален уебсайт. Разбира се, споразумения между доставчици и дистрибутори да не доставят стоки до определени държави членки биха могли да нарушат правилата на ЕС за конкуренцията (член 101 от ДФЕС)<sup>275</sup> и такова антиконкурентно споразумение в нарушение на правото на ЕС в областта на конкуренцията не може да представлява обективна обосновка съгласно Директивата за услугите.

Друг пример за ситуациите, подлежащи на контрол съгласно член 20 от Директивата за услугите, е отказът за предоставяне на защитени с авторско право услуги, които не са аудиовизуални (например видеоигри, музика, предоставяна онлайн, и електронни книги)<sup>276</sup>. Като се има предвид, че тази защитена с авторско право услуга за онлайн съдържание не подлежи на забраната за прилагане на различни общи условия за достъп въз основа на гражданството, местопребиваването или мястото на установяване на клиента съгласно член 4 от Регламента относно блокирането на географски принцип, включително отказа да се предоставят такива услуги на клиенти

---

<sup>(275)</sup> Съгласно правото на ЕС в областта на конкуренцията многонационален търговец, който няма господстващо положение и продава стоки чрез различни национални уебсайтове в държавите членки, може да реши дали да доставя до определени държави членки или не. Например търговец, който продава чрез два национални уебсайта, като URL адресът на единия от тях завършва на „.it“, а на другия — на „.de“, може едностранно да реши да не доставя продукти, продавани на уебсайта „.de“, в Италия (с други думи, търговецът може едностранно да реши да доставя в Италия, но само за поръчки, направени чрез италианския уебсайт („.it“). Ако обаче доставчикът възпрепятства многонационалния търговец да предостави каквато и да е възможност за доставка в Италия от уебсайта „.de“, това би могло да представлява пасивно ограничение на продажбите и следователно твърдо ограничение съгласно член 4, буква б) или член 4, буква в) от Регламента за групово освобождаване на вертикалните споразумения.

<sup>(276)</sup> Член 4 от Регламента относно блокирането на географски принцип относно недискриминацията по условия за закупуване не се прилага за предоставяни по електронен път услуги, чиято основна характеристика е предоставянето на достъп до и използването на защитени от авторското право произведения и други обекти. От друга страна, други разпоредби на Регламента относно блокирането на географски принцип, например членове 3 и 5, се прилагат за електронните книги. В резултат на това разпространителите на електронни книги следва да позволят на клиентите от ЕС достъп до всички свои национални онлайн интерфейси (включително регистрация на профили), независимо от местоживеенето или националността на клиента, и да приемат платежни средства, издадени в чужбина, ако е договорена продажба.

от други държави членки, тази ситуация все пак може да подлежи на контрол съгласно член 20, параграф 2 от Директивата за услугите, включително по отношение на наличието на необходимите права. Когато търговецът притежава необходимите авторски и сродни права, необходими за предоставяне на услугата на други територии, липсата на необходимите права върху интелектуална собственост очевидно не може да обоснове отказа за доставка. Поради това отказът за доставяне за клиенти в други държави членки трябва да бъде обоснован с други причини<sup>277</sup>. Обаче макар обективните различия, дължащи се на различното местонахождение на клиентите, да могат да бъдат взети предвид при определянето на различни условия за достъп (например различия в пазарните условия, приложими национални изисквания или ограничения в споразуменията за дистрибуция в съответствие с правото на ЕС), абсолютната невъзможност за получаване на достъп до продукти, за които търговецът притежава необходимите права, може да налага допълнително проучване, тъй като може да има дискриминационен характер и изкуствено да сегментира единния пазар.

Задача на съответните национални органи е да извършат оценка за конкретния случай и да осигурят спазването на съответните национални разпоредби за прилагане на член 20, параграф 2 от Директивата за услугите в националното си законодателство<sup>278</sup>.

От 17 януари 2020 г. Регламентът за сътрудничество в областта на защитата на потребителите (СОЗП) (Регламент (ЕС) 2017/2394) дава възможност за сътрудничество между органите за защита на потребителите в нови области, включващи по-специално искове по член 20 от Директивата за услугите и искове по Регламентата относно блокирането на географски принцип. Целта на Регламентата за СОЗП е да засили допълнително сътрудничеството между националните органи, защитаващи правата на потребителите, за да се осигури по-бързо и последователно прилагане на правилата за потребителите, особено в цифровата среда. Скорошните изменения на Регламентата за СОЗП имаха за цел да предоставят на органите необходимите им инструменти за справяне с нарушенията онлайн. С регламента от държавите членки се изисква да определят един или повече компетентни органи, които да прилагат законодателството на ЕС за защита на интересите на потребителите, включително член 20 от Директивата за услугите и Регламентата относно блокирането на географски принцип<sup>279</sup>. Националните компетентни органи си сътрудничат в рамките на тази ръководена от Комисията рамка за правоприлагане<sup>280</sup> по отношение на обхванати от Регламентата за СОЗП случаи от страна на търговци към потребители.

### 6.3 ЗАДЪЛЖЕНИЕ ЗА ОКАЗВАНЕ НА ПОМОЩ НА ПОЛУЧАТЕЛИ

Целта на член 21 от Директивата за услугите е да засили увереността на получателите на услуги, като им предостави средства за осъществяване на информиран избор и сравнения при участие в презгранични трансакции. Тази разпоредба въвежда правото

---

<sup>(277)</sup> Вж. SWD(2012) 146 final, стр. 18.

<sup>(278)</sup> Вж. SWD(2012) 146 final, стр. 4. <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/39566> (член 20, параграф 2 от Директивата за услугите — компетентни органи).

<sup>(279)</sup> Съгласно приложението към този регламент, той обхваща както Директивата за услугите, така и Регламентата относно блокирането на географски принцип. Списъкът с определените органи за Регламентата относно блокирането на географски принцип, съобщен от държавите членки, е публично достъпен на адрес <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/geo-blocking-digital-single-market>, а списъкът на компетентните органи съгласно член 20 е достъпен на адрес <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/32906>.

<sup>(280)</sup> [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/consumer-protection-cooperation-network\\_en](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/consumer-protection-cooperation-network_en).

на получателите да получават в своята държава членка на пребиваване обща информация и помощ за: i) правните изисквания, в частност правила за защита на потребителите, приложими в други държави членки; и ii) процедури на защита, приложими в други държави членки.

Член 21 допълва член 7, който изисква държавите членки да предоставят на получателите информацията относно техните собствени национални законодателства<sup>281</sup>.

- **Предоставяна информация**

Съгласно член 21 информацията, която следва да се предоставя на получателите на услуги, включва обща информация за изискванията, приложими за доставчици на услуги в други държави членки. Това включва, в частност, информацията за изискванията за разрешения, както и други правила, свързани с достъпа до и упражняването на дейности по предоставяне на услуги, особено свързаните със защита на потребители. За разлика от член 7, който изисква държавите членки да предоставят на получателите информацията относно своите национални законодателства, съгласно член 21 няма да е нужно държавите членки да предоставят подробна информация, като информация за стъпките, които трябва да се предприемат от доставчик на услуги с цел получаване на разрешение. Също така от държавите членки не се изисква да предоставят правни консултации или друга подробна информация, специфично предназначена за ситуацията на конкретни получатели<sup>282</sup>.

В допълнение към общата информация за изискванията е необходимо държавите членки да предоставят: i) обща информация за средствата за защита, достъпни в случай на спор между доставчик и получател; както и ii) данни за контакт със сдружения и организации, от които получателят може да получи практическа помощ.

Информацията трябва да се предоставя на прост, недвусмислен език и да се представя по последователен и структуриран начин. Не би било достатъчно просто получателите да бъдат пренасочвани към правни текстове. Както при член 7, въпроси като отговорност, включително отговорност за неправилна или подвеждаща информация, не са засегнати от член 21.

Член 21 не изисква информационните органи да разполагат с цялата уместна информация за законодателствата на други държави членки, която получателите на услуги биха могли да поискат от тях, или да разполагат с подробни знания за законодателствата на други държави членки или да създават нови бази данни. При поискване от получател е достатъчно държавите членки да съберат исканата информация, като ако е необходимо да се свържат със съответния орган на държавата членка за получаване на изискваната информация. Това сътрудничество между държавите членки следва също да допринесе за предоставянето на актуална и качествена информация. Информацията трябва да се предоставя в разумни срокове от държавата членка на пребиваване на получателите. Не е достатъчно просто получателите да се пренасочи към съответното звено за контакт в друга държава членка. Разбира се, получателите може да се свържат пряко със съответния орган в другата държава членка, ако желаят това.

С цел да се изпълнят задълженията по член 21 е необходимо ефективно сътрудничество между компетентните органи. В това отношение параграф 3 установява задължение за взаимопомощ и ефективно сътрудничество.

---

<sup>(281)</sup> Вж. раздел 4.4 от ръководството.

<sup>(282)</sup> В случай на спорове, персонализирана помощ може да бъде получена и чрез други механизми, като мрежата на европейските потребителски центрове или мрежата за жалби относно финансови услуги (Fin-Net).

- Органи, предоставящи информацията

Въз основа на член 21 държавите членки са свободни да определят органите, които те смятат за най-уместни за изпълнение на задачите, установени в член 21<sup>283</sup>. Както е посочено в параграф 2, държавите членки могат например да прехвърлят тази задача на „единните звена за контакт“, които във всички случаи вече предоставят информация относно националните изисквания. Държавите членки също могат да изберат всеки друг орган, включително например: i) Европейските информационни центрове; ii) звената за контакт, упоменати в Директивата относно признаването на професионалните квалификации; iii) мрежата на европейските потребителски центрове; или iv) други потребителски сдружения.

## 7. ОЦЕНКА НА НАЦИОНАЛНИТЕ МЕРКИ

Държавите членки трябва да гарантират, че изискванията, наложени на доставчиците на услуги, които попадат в обхвата на Директивата за услугите, са в съответствие с разпоредбите на тази директива.

Няколко разпоредби на Директивата за услугите изискват разрешителните режими или изисквания да са недискриминационни, оправдани от наложителна причина, свързана с обществения интерес, и пропорционални. Както е потвърдено от Съда на ЕС, тези елементи са кумулативни (т.е. режимите или изискванията трябва да отговарят на всички тези условия)<sup>284</sup>. Съответните разпоредби на Директивата за услугите се отнасят например до: i) принципа за създаване на разрешителен режим (член 9); ii) условията за получаване на разрешение (член 10); iii) изискванията, свързани с установяването (член 15); или iv) изискванията, свързани със свободното предоставяне на услуги (член 16)<sup>285</sup>. Изискванията, изброени в член 14 от Директивата за услугите, са забранени и не могат да бъдат обосновани.

Задължението на държавите членки да гарантират, че обхванатите от Директивата за услугите разрешителни режими и изисквания са недискриминационни, оправдани от наложителна причина, свързана с обществения интерес, и пропорционални, се съдържа в различни членове на тази директива. Ясно е обаче, че елементите на оценката, която трябва да бъде извършена от държавите членки, и методологията за извършване на тази оценка са общи.

Обосноваността и пропорционалността на дадено изискване трябва да бъдат оценени преди приемането му и трябва да бъдат подкрепени с уместни доказателства<sup>286</sup>.

Всяка държава членка, която се позовава на наложителна причина, свързана с обществения интерес, като обосновка за дадено изискване, трябва да докаже, че нейното законодателство е уместно и необходимо за постигане на преследваната легитимна цел. В този контекст държавата членка трябва да представи конкретни

<sup>(283)</sup> Списък на органите за контакт за предоставяне на информация и помощ съгласно член 21 от Директивата за услугите („органите по член 21“) е на разположение на адрес: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/39567/attachments/1/translations/>.

<sup>(284)</sup> Решение от 7 ноември 2018 г., *Комисия/Унгария*, дело C-171/17, точка 83.

<sup>(285)</sup> За по-подробна информация вижте специалните раздели на ръководството: i) относно елементите на обоснованост и пропорционалност по отношение на разрешенията — раздел 5.2; ii) относно изискванията, свързани с установяването — раздел 5.4; и iii) относно изискванията, свързани с свободното предоставяне на услуги — раздел 6.1.3.

<sup>(286)</sup> Решение от 13 ноември 2003 г., *Lindman*, дело C-42/02, точка 25; решение от 18 март 2004 г., *Leichtle*, дело C-8/02, точка 45.

доказателства в подкрепа на своите аргументи<sup>287</sup>. Тази доказателствена тежест обаче не би могла да стига дотам, че да се изисква от държавата членка да докаже категорично, че никоя друга възможна мярка не позволява да се постигне тази цел при същите условия<sup>288</sup>. За да отговорят на този стандарт на доказване, анализът и подкрепящите го доказателства следва да бъдат в достатъчна степен съобразени с конкретната мярка и контекст. Общите оценки, които биха се прилагали например за целия сектор на услугите, не биха били в съответствие със задължението да се анализира конкретната мярка и да се предоставят конкретни доказателства в нейна подкрепа. Видът на необходимите доказателства също ще зависи от конкретната цел от обществен интерес и от точните аргументи, на които се позовава. Например в контекста на целта от обществен интерес за поддържане на финансовото равновесие на социалноосигурителната система Съдът на ЕС изисква причините, посочени като обосновка, да бъдат придружени от анализ на уместността и пропорционалността на мярката. Този анализ трябва да бъде подкрепен с числа и да може да докаже с помощта на сериозни и съвпадащи данни, че действително съществуват рискове за равновесието на социалноосигурителната система<sup>289</sup>. Само споменаването на риска от неравновесие на социалноосигурителната система е сметено за недостатъчно.

По съображения, свързани с обществената политика, обществената сигурност и общественото здраве, Съдът на ЕС счита, че държавите членки трябва да покажат по конкретен и подробен начин как ситуацията, към която е насочена въпросната мярка, представлява реална, настояща и достатъчно сериозна заплаха, засягаща основен обществен интерес<sup>290</sup>.

## 7.1 НЕДИСКРИМИНАЦИЯ

Едно изискване е недискриминационно, ако то не дискриминира пряко или непряко на основата на националност (или, по отношение на дружествата, на основание местоположението на адреса на управление). Изискването не може да води до различно третиране на доставчиците или получателите на услуги, които обективно се намират в едно и също положение<sup>291</sup>.

## 7.2 ОБОСНОВАВАНЕ С НАЛОЖИТЕЛНА ПРИЧИНА, СВЪРЗАНА С ОБЩЕСТВЕНИЯ ИНТЕРЕС

Понятието за „наложителна причина“, свързана с обществения интерес (както е припомнено в член 4, параграф 8 и в съображение 40 от Директивата за услугите), се отнася до цели, които държавите членки могат легитимно да преследват. Те включват:

*обществена политика, обществената сигурност и общественото здраве по смисъла на членове 52 и 62 от Договора; опазването на обществения ред; цели на социалната политика; защита на получателите на услуги; защита на потребителите; защита на работниците, включително социална защита на работниците; хуманно отношение към животните; запазване на финансовата стабилност на системата за обществено осигуряване; предотвратяването на*

---

<sup>(287)</sup> Решение от 4 юли 2019 г., *Комисия/Германия*, дело C-377/17, точки 64 и 74.

<sup>(288)</sup> Решение от 4 юли 2019 г., *Комисия/Германия*, дело C-377/17, точка 64 и решение от 3 април 2020 г., *Комисия/Белгия*, дело C-384/18, точка 55.

<sup>(289)</sup> Решение от 7 март 2018 г., *DW*, дело C-651/16 и решение от 21 януари 2016 г., *Комисия/Кипър*, дело C-515/14, точки 54—55.

<sup>(290)</sup> Решение от 6 октомври 2020 г., *Комисия/Унгария*, дело C-66/18, точка 204.

<sup>(291)</sup> Вж. раздели 5.3.1 и 6.2.2 от ръководството.

измами; предотвратяването на нелоялна конкуренция; опазване на околната и градската среда, включително планиране на териториалното и селищно устройство; защита на интересите на кредиторите; опазване на стабилитета на съдебната система; безопасността по пътищата; защитата на интелектуалната собственост; цели на културната политика, включително закрила на свободата на изразяване на мнение, особено във връзка със социални, културни, религиозни и философски ценности на обществото; необходимостта от осигуряване на високо ниво на образованието, поддържане на разнообразие на пресата и насърчаване на националния език; опазване на националното историческо и културно наследство; и ветеринарна политика.

Този списък с наложителни причини, свързани с обществения интерес, не е специфичен за Директивата за услугите и не е изчерпателен. Други цели от обществен интерес, включително тези, признати в решенията на Съда на ЕС, които се основават пряко на разпоредбите на Договора, също могат да бъдат посочени, за да обосноват дадено изискване.

Изисквания, свързани с презграничното предоставяне на услуги, попадащи в обхвата на член 16 от Директивата за услугите, могат да бъдат обосновани само от посочените там четири наложителни причини от обществен интерес, а именно: обществената политика, общественото здраве, обществената сигурност и опазването на околната среда<sup>292</sup>. Някои от целите, които държавите членки могат законно да преследват, са представени по-подробно в карето по-долу.

### Обществен ред

Понятието за обществена политика е понятие на правото на ЕС, което предполага съществуването на реална и сериозна заплаха за основен интерес на обществото. Поради това тя не може да се тълкува като отнасяща се до широки идеи за обществена политика, които могат да съществуват в правния ред на някои държави членки и които могат да обхващат цяла гама от различни проблеми на политиката или дори целия правен и социален ред в дадена държава членка. Това не влиза в противоречие с факта, че Съдът на ЕС е признал, че ценностите, които са от основно естество в едно общество, могат да се различават между различните държави членки<sup>293</sup>. Броят на делата, при които Съдът на ЕС е приел обосновка, основана на обществена политика, е доста ограничен. Така например обосновката, основана на обществената политика, е била приета: i) в дело относно лично поведение, включващо злоупотреба с наркотици, ако такова поведение създава реална и достатъчно сериозна заплаха за основен интерес на обществото<sup>294</sup>; ii) в дело, по което една държава членка е определила игри, симулиращи убиване на хора, като нарушение на човешкото достойнство<sup>295</sup>; и iii) в случаи на рискове за основни ценности на обществения ред, които могат да произлязат от хазартни игри<sup>296</sup>. От

<sup>(292)</sup> Вж. раздел 6.1.3 от ръководството.

<sup>(293)</sup> Решение от 14 октомври 2004 г., *Omega*, дело C-36/02.

<sup>(294)</sup> Решение от 19 януари 1999 г., *Calfa*, дело C-348/96; в конкретния случай обаче Съдът на ЕС не е намерил въпросната мярка — експулсиране от територията след осъдителна присъда по наказателно дело — за пропорционална.

<sup>(295)</sup> Решение от 14 октомври 2004 г., *Omega*, дело C-36/02.

<sup>(296)</sup> Решение от 21 септември 1999 г., *Läära*, дело C-124/97.

друга страна, Съдът на ЕС не е приел твърдението за преследване на цел на обществената политика по отношение на национално законодателство, изискващо минимален капитал за определени дружества с цел защита на кредиторите<sup>297</sup>, или изискване даден ръководител на дружество да бъде пребиваващ на територията, в която дружеството е установено, за да могат да му се връчват уведомления за глоби<sup>298</sup>. Съдът на ЕС също е отхвърлил като „очевидно неоснователен“ аргумента, че всяка фирма, предоставяща услуги за сигурност, е способна да съставлява реална и достатъчно сериозна заплаха за обществената политика и обществената сигурност<sup>299</sup>. Освен това Съдът е посочил, че неизпълнението на правните формалности относно достъпа, движението и местожителството на чужденци от страна на гражданин на държава членка не може да се счита за съставляващо само по себе си нарушение на обществената политика<sup>300</sup>. Съдът на ЕС също така е отхвърлил аргумента, че необходимостта от намаляване на социалните вреди, причинени от хазарта, е обхваната от обществената политика<sup>301</sup>.

### Обществена сигурност

Както в случая с обществената политика, обществената сигурност е понятие на правото на ЕС, което изисква съществуването на реална и сериозна заплаха за основен интерес на обществото. Примерите за цели на обществената сигурност, признати от Съда на ЕС, включват: i) целта на държава членка да гарантира наличността на суров петрол, заради „същественото значение за съществуването на една държава, тъй като не само нейната икономика, но преди всичко нейните институции, нейните съществени обществени услуги и дори оцеляването на нейните жители зависи от [тази наличност]“<sup>302</sup>; и ii) целта на държава членка да предотвратява големи инциденти в пристанища<sup>303</sup>. Съдът на ЕС също така е потвърдил, че докато предотвратяването на сериозна телесна повреда на лица съставлява основен интерес на обществото, член 52 от ДФЕС, като дерогация от основен принцип на договора, трябва да се тълкува ограничително<sup>304</sup>.

### Обществено здравеопазване

Досега Съдът на ЕС не е дал конкретно определение за това какво представлява общественото здраве<sup>305</sup>. Съответната съдебна практика обаче потвърждава, че както при другите цели, посочени в член 52 от ДФЕС, понятието за обществено здраве може да се приложи само в случай на реална и достатъчно сериозна заплаха<sup>306</sup>. Общественото здраве е споменавано в случаи, при които държавите членки са твърдели, че нуждата „от поддържане на балансирано медицинско и болнично

<sup>(297)</sup> Решение от 9 март 1999 г., *Centros*, дело C-212/97.

<sup>(298)</sup> Решение от 7 май 1998 г., *Clean Car Services*, дело C-350/96.

<sup>(299)</sup> Решение от 9 март 2000 г., *Комисия/Белгия*, дело C-355/98.

<sup>(300)</sup> Решение от 10 декември 1974 г., *Royer*, дело 48/75.

<sup>(301)</sup> Решение от 13 ноември 2013 г., *Lindman*, дело C-42/02.

<sup>(302)</sup> Решение от 10 юли 1984 г., *Campus Oil*, дело 72/83, точка 34.

<sup>(303)</sup> Решение от 18 юни 1998 г., *Corsica Ferries*, дело C-266/96.

<sup>(304)</sup> Решение от 14 декември 2006 г., *Комисия/Австрия*, дело C-257/05 и посочената в него съдебна практика.

<sup>(305)</sup> Въпреки това в Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 г. относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки (ОВ L 158, 30.4.2004 г., стр. 77), идеята за обществено здраве, която е една от основните причини, които могат да оправдаят ограничения на свободното движение, е обяснена както следва: „Единствените заболявания, оправдаващи вземането на мерки, ограничаващи свободата на движение, са заболяванията с епидемичен потенциал, както са определени в съответните документи на Световната здравна организация, и други инфекциозни или заразни паразитни заболявания, ако те са обект на защитни разпоредби, приложими по отношение на гражданите на приемащата държава членка.“

<sup>(306)</sup> Решение от 14 декември 2006 г., *Комисия/Австрия*, дело C-257/05, точка 25.

обслужване, достъпно за всички“ и „оцеляването на населението“<sup>307</sup> оправдават някои ограничения. От друга страна, Съдът на ЕС е постановил, че целта на общественото здраве не може да оправдае: i) мярка, изискваща акциите в дружества на ветеринарни лекари да се притежават изключително от членове на тази професия<sup>308</sup>; или ii) право на предпочитително изкупуване при прехвърляне на собственост върху аптека в полза на фармацевтите, наети от тази аптека<sup>309</sup>; или iii) мярка, забраняваща на частни дружества да предоставят услуги по съхранение на погребални урни<sup>310</sup>. Следва също така да се отбележи, че самият факт, че много хора могат да бъдат засегнати от злополука или професионални нарушения (например при професиите на архитект, шофьор на автобус или лице, боравещо с взривни вещества), не обосновава изискването за защита на общественото здраве.

### **Запазване на финансовата стабилност на системата за обществено осигуряване**

Според Съда на ЕС единствено превенцията на риска от сериозно застрашаване на финансовото равновесие на системата за обществено осигуряване може да съставлява наложителна причина от обществен интерес, с която да се обоснове пречка пред свободата на установяване или пред предоставянето на услуги<sup>311</sup>. Тази причина изисква обективен, обстоен и подкрепен с числа анализ, който да може да докаже с помощта на сериозни и съвпадащи данни, че действително съществуват рискове за равновесието на социалноосигурителната система<sup>312</sup>.

### **Защита на получателите на услуги и защита на потребителите**

Защитата на получателите и потребителите на услуги обхваща например изисквания, целящи запазването на високо качество на услугите<sup>313</sup> или независимостта на доставчиците на услуги и липсата на конфликт на интереси при тях<sup>314</sup>.

### **Защита на работниците, включително социална защита на работниците**

Съдът на ЕС е признал, че защитата на работниците обхваща целта да се гарантира равното третиране в областта на социалните права за всички представители на дадена професия (например докери)<sup>315</sup>. Съдът на ЕС също така е приел под това определение, че националните мерки могат да бъдат оправдани от целта да се предотвратят смущения на пазара на труда<sup>316</sup>.

### **Борба с измамите**

- <sup>(307)</sup> Решение от 16 май 2006 г., *Watts*, дело C-372/04, точка 105. В предходната съдебна практика Съдът на ЕС се е позовал като цяло на твърденията за „общественото здраве“, но в конкретния случай и по отношение на разрешението за болнично лечение в други държави членки Съдът на ЕС е приел обосновка, основана на необходимостта от сигурност на планирането, без да се позовава конкретно на „общественото здраве“ като такова.
- <sup>(308)</sup> Решение от 1 март 2018 г., *CMVRO*, дело C-297/16, и решение от 29 юли 2019 г., *Комисия/Австрия*, дело C-209/18.
- <sup>(309)</sup> Решение от 19 декември 2019 г., *Comune di Bernareggio*, дело C-465/18, точка 52.
- <sup>(310)</sup> Решение от 14 ноември 2018 г., *Memoria u Dall'Antonia*, дело C-342/17, точка 56.
- <sup>(311)</sup> Решение от 5 март 2009 г., *Kattner Stahlbau GmbH/Maschinenbau-und Metall-Berufsgenossenschaft*, дело C-350/07, точка 85.
- <sup>(312)</sup> Решения от 21 януари 2016 г., *Комисия/Кипър*, дело C-515/14, точка 54 и решение от 7 март 2018 г., *DW*, дело C-651/16, точка 34.
- <sup>(313)</sup> Решение от 4 юли 2019 г., *Комисия/Германия*, дело C-377/17, и решение от 4 юли 2018 г., *Kirschstein*, дело C-393/17.
- <sup>(314)</sup> Решение от 29 юли 2019 г., *Комисия/Австрия*, дело C-209/18.
- <sup>(315)</sup> Решение от 11 февруари 2021 г., *Katoen Natie Bulk Terminals and General Services Antwerp*, дело C-407/19, точка 63.
- <sup>(316)</sup> Решение от 27 март 1990 г., *Rush Portuguesa*, дело C-113/89.

Съдът на ЕС е приложил принципа за забрана на злоупотребата с права както към свободата на предоставяне на услуги<sup>317</sup>, така и към свободата на установяване<sup>318</sup>. По този начин държавите членки могат да въведат механизми за борба със злоупотребата с права, но в същото време трябва да осигурят пълна защита на действителната икономическа дейност на предприятията и самостоятелно заетите лица. По-специално Съдът на ЕС е уточнил, че националните мерки, ограничаващи правото на свободно движение, не могат да се основават на обща презумпция за измама<sup>319</sup>. Вместо това държавите членки трябва да извършат оценка за всеки конкретен случай с цел да определят дали въз основа на обективни съображения разглежданият случай се отнася до изцяло привидна договореност, целяща заобикаляне на правилата на държавите членки<sup>320</sup>. В този контекст Съдът на ЕС например е постановил, че прехвърлянето на местожителството за данъчни цели на физическо лице извън територията на държава членка само по себе си не означава избягване на данъци<sup>321</sup>. Съдът на ЕС е счел също така, че фактът, че гражданин на държава членка, който желае да създаде дружество, избира да го създаде в държавата членка, чиито правила на дружественото право изглеждат най-малко ограничителни за този гражданин, и да създаде клонове в други държави членки, сам по себе си не може да представлява злоупотреба с правото на установяване<sup>322</sup>.

### **Опазване на околната и градската среда, включително планиране на териториалното и селищно устройство**

Държавите членки имат възможността да гарантират, че доставчиците на услуги се съобразяват с техните собствени национални, регионални или местни правила, които защитават околната среда. Вземайки предвид конкретни характеристики на мястото, където се предоставя услугата, държавите членки могат да предотвратят неблагоприятното въздействие на услуга върху околната среда на съответното място. Подходящи правила могат да се отнасят до: i) защита срещу шумозамърсяване (максимални нива на шума при употребата на определени машини); ii) правила за употребата на опасни вещества с оглед предотвратяване на щети за околната среда; или iii) правила за изхвърляне на отпадъци, произведени в процеса на дейност по предоставяне на услуга. Опазването на околната среда обхваща и опазването на градската среда в по-общ план<sup>323</sup>, както и опазването на екологичното строителство<sup>324</sup>.

### **Здравето на животните и хуманното отношение към тях**

Тези цели от обществен интерес се използват например за обосноваване на мерки, свързани със селекцията в животновъдството, дейността на кланиците и развлекателните дейности с участието на животни, например увеселителни паркове или циркове.

<sup>(317)</sup> Решение от 3 февруари 1993 г., *Veronica Omroep Organisatie*, дело C-148/91, точка 13.

<sup>(318)</sup> Решение от 9 март 1999 г., *Centros*, дело C-212/97, точка 24.

<sup>(319)</sup> Решение от 19 декември 2012 г., *Комисия/Белгия*, дело C-577/10, точка 53, и решение от 11 март 2004 г., *de Lasteyrie du Saillant*, дело C-9/02.

<sup>(320)</sup> Решение от 12 септември 2006 г., *Cadbury Schweppes*, решение по дело C-196/04 и решение от 19 декември 2012 г., *Комисия/Белгия*, дело C-577/10.

<sup>(321)</sup> Решение от 11 март 2004 г., *de Lasteyrie du Saillant*, дело C-9/02, точка 51.

<sup>(322)</sup> Решение от 9 март 1999 г., *Centros*, дело C-212/97, точка 27.

<sup>(323)</sup> Решение от 30 януари 2018 г., *Visser*, дело C-360/15, точка 135, и решение от 22 септември 2020 г., *Calí Apartments*, съединени дела C-724/18 и C-727/18, точка 67.

<sup>(324)</sup> Решение от 4 юли 2019 г., *Комисия/Германия*, дело C-377/17, точка 71.

## Цели на социалната политика

Тези цели обхващат, наред с другото, възможността държавите членки да се справят с недостига на свободни жилища и с прекомерните наеми, за да гарантират наличието на жилища на достъпни цени за постоянно пребиваващите лица<sup>325</sup>. Обхванати са и мерки, които гарантират, че лице, което е обявено в несъстоятелност, запазва пенсионните си права до определен размер, който да му позволи да разполага с уместен доход и по този начин да се избегне превръщането му в бреме за държавата<sup>326</sup>.

## Предотвратяване на нелоялна конкуренция

Въпреки че предотвратяването на нелоялна конкуренция представлява наложителна причина от обществен интерес, която може да оправдае ограничителни мерки, следва да се подчертае, че целта за осигуряване на рентабилност на дадена услуга е причина от чисто икономическо естество и не може да оправдае ограничителна мярка<sup>327</sup>.

## Защита на интересите на кредиторите

Защитата на интересите на кредиторите представлява наложителна причина от обществен интерес, която може да оправдае мерките на държавите членки. Когато обаче преследват тази цел, държавите членки трябва да гарантират, че въпросната мярка не въвежда обща презумпция за измама, което би било непропорционално и несъвместимо с основната свобода, гарантирана от Договора<sup>328</sup>.

## Опазване на стабилитета на съдебната система

Съдът неколккратно е признавал възможността държава членка да се позове на доброто правораздаване<sup>329</sup>. Тази наложителна причина от обществен интерес е била използвана например за обосноваване на мярка на държава членка по отношение на преводачи, регистрирани като вещи лица в апелативен съд<sup>330</sup>. Въпреки това държавите членки трябва да гарантират, че професионалната квалификация на чуждестранните вещи лица—преводачи е напълно призната. По-специално държавите членки трябва да гарантират, че: i) заинтересованите страни могат да се запознаят с мотивите за взетите от органите решения относно признаването на професионалните квалификации; и ii) тези решения подлежат на ефективен съдебен контрол.

## Пътна безопасност

В няколко дела Съдът на ЕС е изяснил, че целта за безопасността по пътищата е наложителна причина от обществен интерес, която може да оправдае мярка на държава членка, ограничаваща основни свободи<sup>331</sup>. Както обаче и при други цели от

<sup>(325)</sup> Решение от 1 октомври 2009 г., *Woningstichting Sint Servatius*, дело C-567/07, точка 30, и решение от 22 септември 2020 г., *Cali Apartments*, съединени дела C-724/18 и C-727/18.

<sup>(326)</sup> Решение от 11 ноември 2021 г., *MH u ILA*, дело 168/20, точка 112.

<sup>(327)</sup> Решение от 22 декември 2010 г., *Yellow Cab Verkehrsbetrieb*, дело C-338/09, точка 51.

<sup>(328)</sup> Решение от 25 октомври 2017 г., *Polbud — Wykonawstwo*, дело C-106/16.

<sup>(329)</sup> Решение от 12 декември 1996 г., *Reisebüro Broede/Sandker*, дело C-3/95, точка 38.

<sup>(330)</sup> Решение от 17 март 2011 г., *Peñarroja Fa*, съединени дела C-372/09 и C-373/09, точка 55.

<sup>(331)</sup> Решение от 10 февруари 2019 г., *Комисия/Италия*, дело C-110/05, точка 60.

обществен интерес, тази цел трябва да се преследва последователно от държавите членки<sup>332</sup>.

### Цели на културната политика

По отношение на целта на обществения интерес за гарантиране на културната политика Съдът на ЕС е пояснил, че запазването на плуралистичния характер на предлагането на телевизионни предавания с оглед провеждане на културна политика може да представлява наложителна причина от обществен интерес, която да обоснове ограничение на свободното предоставяне на услуги<sup>333</sup>. Съдът на ЕС също така е постановил, че в по-общ план защитата на плурализма на информацията и медиите е наложителна причина от обществен интерес<sup>334</sup>.

### Необходимост от осигуряване на високо ниво на образованието

В това отношение Съдът на ЕС например е счел, че мерките на държавите членки, които задължават доставчиците на услуги, желаещи да присъждат университетски степени, да притежават разрешение за тази цел, вероятно ще гарантират постигането ѝ. Разрешителният режим дава възможност на компетентните органи да гарантират преди издаването на дипломите, че тези доставчици на услуги предлагат достатъчни гаранции за качеството на въпросните дипломи<sup>335</sup>. Условието за издаване на такова разрешение обаче трябва да са в съответствие с разпоредбите на Директивата за услугите<sup>336</sup>.

Чисто икономическите цели не могат да бъдат наложителна причина от обществен интерес и следователно не могат да оправдаят едно ограничаващо изискване<sup>337</sup>. В съответствие със съдебната практика на Съда на ЕС защитата на конкурентите, въздействието върху структурата на пазара и целта за осигуряване на рентабилност на предприятието<sup>338</sup> биха представлявали икономически съображения. Освен това следва да се подчертае, че за наложителна причина от обществен интерес, която да оправдае едно ограничение, не може да се счита предотвратяването на намаляване на данъчните приходи<sup>339</sup>, нито пък съображения от чисто административен характер<sup>340</sup>.

## 7.3 ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ НА МЯРКАТА

Дори ако дадено изискване е недискриминационно и е прието в името на една от горепосочените четири наложителни причини от обществен интерес, решаващата проверка дали прилагането на такова изискване е в съответствие с приложимите разпоредби на Директивата за услугите е оценката за пропорционалност. Това означава, че прилагането на изискването трябва да е уместно за гарантиране на постигането на преследваната цел и не надхвърля необходимото за постигането ѝ<sup>341</sup>.

<sup>(332)</sup> Решение от 20 март 2014 г., *Комисия/Полша*, дело C-639/11, точка 60.

<sup>(333)</sup> Решение от 3 февруари 2021 г., *Fussl Modestraße Mayr*, дело C-555/19, точка 54.

<sup>(334)</sup> Решение от 3 септември 2020 г., *Vivendi*, дело C-719/18, точка 59.

<sup>(335)</sup> Решение от 4 юли 2018 г., *Kirschstein*, дело C-393/17, точка 73.

<sup>(336)</sup> Решение от 4 юли 2018 г., *Kirschstein*, дело C-393/17, точка 79.

<sup>(337)</sup> Решение от 25 октомври 2001 г., *Finalarte и други*, дело C-49/98, точка 39. решение от 24 март 2011 г., *Комисия/Испания*, дело C-400/08, точка 74, 95 и 98.

<sup>(338)</sup> Решение от 22 декември 2010 г., *Yellow Cab Verkehrsbetrieb*, дело C-338/09, точка 51.

<sup>(339)</sup> Решение от 21 септември 1999 г., *Saint-Gobain*, дело C 307/97, точка 51; решение от 11 март 2004 г., *de Lasteyrie du Saillant*, дело C-9/02, точка 60.

<sup>(340)</sup> Решение от 25 юни 2009 г., *Комисия/Австрия*, дело C-356/08, точка 46.

<sup>(341)</sup> Решение от 1 октомври 2015 г., *Trijber*, дело C-340/14, точка 70; решение от 4 юли 2019 г., *Комисия/Германия*, дело C-377/17, точка 62; решение от 25 октомври 2001 г., *Finalarte и други*, дело C-49/98, точка 32.

При оценката за пропорционалност на дадена мярка държавите членки следва да вземат предвид цялостното въздействие на мярката, включително нейното въздействие върху: i) свободното движение на хора и услуги в рамките на ЕС; ii) потребителския избор; и iii) качеството на предоставената услуга. Въз основа на това държавите членки следва да проверят по-специално дали степента на ограничаване на предоставянето на услугата е пропорционална на важността на преследваните цели и на очакваните ползи.

### 7.3.1 Степен, в която мярката е подходяща

За да се удовлетвори изискването за пропорционалност, мярката следва да е подходяща и уместна, така че да осигури постигането на преследваната цел.

Когато се оценява доколко мярката е подходяща, трябва да се вземат предвид най-малко критериите за оценка, изложени в четирите параграфа по-долу.

- Оценката за пропорционалност следва ясно да посочва чии интереси мярката цели да защити. Дали има за цел да защити интересите на получателите на услугата (потребители, пациенти, бизнес потребители и т.н.) или интересите на специалистите, предоставящи услугата, техните колеги и т.н.? Или мярката ще защитава и трети страни (евентуално обществото като цяло), които биха могли да бъдат засегнати от въпросните услуги? При последващия анализ следва да се вземе предвид характерът на тези „адресати“ (например редовни спрямо еднократни купувачи, бизнес клиенти спрямо потребители и т.н.). Например когато получателите на определени услуги са единствено или предимно бизнес клиенти, изискваното ниво на защита може да бъде различно от случаите, когато тези услуги се предоставят на потребители.
- Националната мярка следва да е уместна за постигане на преследваната цел. Това означава, че мярката следва ефективно да допринесе за постигането на преследваната цел<sup>342</sup>. Когато не оказва въздействие върху целта, националната мярка не следва да се счита за подходяща. Ето защо държавите членки следва: i) ясно да определят конкретните рискове или ползи, които мярката цели да намали до минимум или да увеличи до максимум; и ii) да обяснят по какъв начин и до каква степен конкретната мярка ще спомогне за постигането на преследваната(ите) конкретна(и) цел(и). Това е една от най-важните части на оценката и изисква задълбочен анализ, основан на фактите, който да покаже, че действително съществуват съответни рискове и че мярката ще бъде в състояние да намали тези рискове. Общите твърдения, че мярката е от полза за качеството на услугата или за защитата на потребителите, не са достатъчни, а трябва да бъдат подкрепени от аргументиран анализ, съсредоточен върху конкретното изискване и въздействието, което то може да окаже върху съответната услуга.
- Дадена мярка следва да се счита за подходяща за осигуряване на постигането на преследваната цел само ако съществува връзка между въпросната мярка и постигането на заявената цел от обществен интерес. Държавата членка трябва да е в състояние да обясни как въпросната мярка ефективно допринесе за осъществяването на тази цел.
- Мярката трябва също така да отразява стремежа на държавите членки последователно и систематично да постигнат тази цел (т.е. без противоречия или непоследователност в действието ѝ)<sup>343</sup>. Това означава например, че

---

<sup>(342)</sup> Вж. по аналогия решение от 23 декември 2015 г., *The Scotch Whisky Association*, дело C-333/14, точки 37 и 56.

държавите членки следва да гарантират, че сходните рискове, свързани с определени дейности, се разглеждат по съпоставим начин и че всички изключения от съответните ограничения се прилагат съобразно заявената цел. Съдът на ЕС например е счел, че целта за запазване на високото ниво на качество на услугите по планиране не се преследва последователно чрез мерки за налагане на минимални тарифи за услугите на архитекти и инженери, когато такива проектантски услуги могат да бъдат предоставяни от други доставчици, които не са доказали професионалната си годност за това<sup>344</sup>. В друго решение Съдът на ЕС е счел, че целите за защита на получателите на услуги и за гарантиране на качеството на услугите не се преследват последователно от ограниченията за акционерно участие в дружества на представители по индустриална собственост. В този случай освен представители по индустриална собственост, само членовете на техните семейства и фондациите, създадени от тези физически лица, могат да притежават акции в дружество на представители по индустриална собственост, докато всякакво участие на други дружества, работещи в тази област, е забранено<sup>345</sup>.

### 7.3.2 Мярката не следва да надхвърля необходимото

Прилагането на въпросното изискване трябва да е най-малко ограничаващото средство за постигане на целта. По-специално трябва да се прецени дали целта от обществен интерес вече не е постигната с изисквания, на които доставчикът подлежи в държавата членка на установяване.

С цел да се прецени дали дадена мярка не надхвърля необходимото следва да се вземат предвид най-малко трите критерия за оценка, посочени в параграфите по-долу.

- Изискванията следва да се считат за необходими само когато съществуващите мерки от специфично или по-общо естество, например закон за безопасност на стоките, закон за защита на потребителите или други относими правила (за строителството, конкуренцията, общественото здраве и т.н.), не могат да бъдат считани за подходящи или действително ефективни за постигане на преследваната цел. Държавите членки се приканват да разгледат съществуващите гаранции, създадени от други видове регулации, приложими *ex ante* или *ex post*, например спазването на технически стандарти и стандарти за безопасност или механизми за мониторинг или инспекция.
- Освен това при оценката за пропорционалност на дадена ограничителна разпоредба националното законодателство следва да се разглежда като цяло, като по този начин се вземат предвид различните разпоредби, които преследват или засягат същата цел. За тази цел държавите членки следва да извършат цялостна оценка на обстоятелствата, при които мярката се приема и прилага. По-специално държавите членки следва да проучат ефекта от новата мярка, когато тя е съчетана с други ограничителни правила, засягащи тази услуга. Започването и упражняването на определени дейности може да бъде обвързано със спазването на няколко изисквания. Ето защо, когато оценяват ефекта от новите мерки, държавите членки следва да вземат предвид всички други съществуващи изисквания, както и въвежданите едновременно изисквания.

---

<sup>(343)</sup> Решение от 29 юли 2019 г., *Hartlauer*, дело C-169/07, точка 55; решение от 29 юли 2019 г., *Комисия/Австрия*, дело C-209/18, точка 94; решение от 4 юли 2019 г., *Комисия/Германия*, Дело C-377/17, точка 89.

<sup>(344)</sup> Решение от 4 юли 2019 г., *Комисия/Германия*, дело C-377/17, точка 92.

<sup>(345)</sup> Решение от 29 юли 2019 г., *Комисия/Австрия*, дело C-209/18, точка 95.

Когато въвеждането на допълнителни изисквания дублира такива, които вече са въведени от дадена държава членка в контекста на други правила или процедури, такива изисквания не може да се считат за пропорционални за постигане на преследваната цел.

- Държавите членки трябва да преценят дали съществуват по-малко ограничаващи средства за постигане на преследваната цел (например мониторинг на дейността по време на извършването ѝ може да бъде по-малко ограничаващ от изискването за предварително разрешение, но все пак да е достатъчен за постигането на целта).

## 8. КАЧЕСТВО НА УСЛУГИТЕ

Глава V (членове от 22 до 27) на директивата, заедно с член 37 относно кодексите за поведение на ниво на ЕС, установяват поредица от мерки, имащи за цел насърчаване на високото качество на услугите и подобряване на информацията и прозрачността, свързани с доставчиците на услуги и техните услуги. Развитието на политика по качеството на услугите е жизненоважно за правилното функциониране на вътрешния пазар и конкурентоспособността на европейската икономика на услугите. Мерки за повишаване на качеството ще облагодетелстват получателите на услуги, особено потребителите. Подобряването на информацията и прозрачността ще позволят на потребителите да вземат по-информирани решения, особено по отношение на услуги на доставчици, установени в други държави членки.

### 8.1 ИНФОРМАЦИЯ ЗА ДОСТАВЧИЦИТЕ И ТЕХНИТЕ УСЛУГИ

В много случаи получатели на услуги, и по-специално потребители, не разполагат с основна информация за доставчиците и техните услуги. Член 22 гарантира, че такава информация е на разположение на получателите, като същевременно избягва прекомерни тежести за доставчиците.

Член 22 прави разлика между определена информация от първа необходимост, която винаги следва да е достъпна за получателите, и друга информация, която е необходимо да се предоставя само при поискване от получателя. Съгласно член 22, параграф 4 цялата тази информация трябва да е ясна и недвусмислена и да се предоставя преди сключването на договор или, когато няма писмен договор, преди предоставянето на услугата.

Доставчиците на услуги сами решават чрез какви средства желаят да предоставят информацията. Те са свободни да избират най-подходящите и ефикасни средства за комуникация, доразвивайки информацията, която вече предоставят, както и техническите и други помощни средства, които вече използват. Вероятно изборът ще зависи до голяма степен от естеството на въпросната услуга и от начина, по който тя обикновено се предоставя. Много доставчици ще предоставят информация на потенциални потребители през своите интернет страници, докато други могат да изберат да предоставят информация, като я излагат на мястото, където услугата се предоставя, или като я включват в документи или брошури. Всички подходи са приемливи, ако целта за информиране на получателя е постигната.

Следва да се отбележи, че изискванията за информация в член 22 допълват изискванията за информация, установени в други инструменти на ЕС, като Директивата

за електронна търговия<sup>346</sup>, Директивата за пакетните туристически пътувания<sup>347</sup> и Директивата за продажбите от разстояние<sup>348</sup>. Държавите членки също така са свободни да налагат допълнителни изисквания за информация спрямо доставчици, установени на тяхна територия.

### *8.1.1 Информация, предоставяна по собствена инициатива на доставчика*

Информацията за предоставяне включва определена основна информация относно идентичността на доставчика (например наименование на доставчика, правно-организационна форма — формата е от значение за информация като финансовата отговорност на доставчика на услуги). Информацията, която следва да се предостави, включва също данни за контакт, регистрационни данни и идентификационен номер по ДДС, където е приложимо. Когато дейността подлежи на разрешителен режим, следва да се предоставят подробности за компетентния орган или за съответното единно звено за контакт. В случай на регулирани професии също следва да се предоставят професионалното звание, държавата членка, в която то е придобито, както и наименованието на професионалната организация или институция, в която е регистриран доставчикът.

Другата информация, която следва да се предоставя, е свързана с основните характеристики и условия на услугата. Това включва: i) общите условия (ако има такива); ii) съществуването на договорни клаузи относно правото, приложимо към договора; iii) съществуването на доброволна гаранция след продажбата; iv) цената на услугата (ако е предварително определена); и v) информация относно застраховки или гаранции.

### *8.1.2 Информация, предоставяна при поискване от получателя*

Член 22, параграф 3 съдържа списък с информация, която трябва да се предоставя само при поискване от страна на получателя. Това включва цената на конкретната услуга, ако не е предварително определена, или ако не може да бъде предоставена точна цена, метода за нейното изчисляване. Друга информация, която получателят може да поиска, включва: i) мерки, предприемани за избягване на конфликти на интереси във връзка с мултидисциплинарни дейности и партньорства на доставчика; както и ii) информация за относими кодекси на поведение или налични схеми за извънсъдебно уреждане на спорове.

---

<sup>(346)</sup> Директива 2000/31/ЕО за електронната търговия, ОВ L 178, 17.7.2000 г., стр. 1.

<sup>(347)</sup> Директива (ЕС) 2015/2302 на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2015 г. относно пакетните туристически пътувания и свързаните пътнически услуги, за изменение на Регламент (ЕО) № 2006/2004 и Директива 2011/83/ЕС на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на Директива 90/314/ЕИО на Съвета, ОВ L 326, 11.12.2015 г., стр. 1.

<sup>(348)</sup> Директива 2011/83/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2011 г. относно правата на потребителите, за изменение на Директива 93/13/ЕИО на Съвета и Директива 1999/44/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на Директива 85/577/ЕИО на Съвета и Директива 97/7/ЕО на Европейския парламент и на Съвета (текст от значение за ЕИП), ОВ L 304, 22.11.2011 г., стр. 64.

## 8.2 ЗАСТРАХОВКА ЗА ПРОФЕСИОНАЛНА ОТГОВОРНОСТ И ГАРАНЦИИ

Член 23 има за цел да се увеличи доверието на потребителите в услуги от други държави членки чрез насърчаване на застраховка за всички доставчици, чиито услуги могат потенциално да представляват риск за потребителя.

### *8.2.1 Задължения за застраховка или гаранция за доставчици на услуги, представляващи специфични рискове*

Член 23 насърчава държавите членки да изискват доставчиците на услуги, установени на тяхна територия, и чиито услуги представляват пряк и специфичен риск за здравето или безопасността на получателя или трето лице, или за финансовата сигурност на получателя, да сключват застраховка за професионална отговорност или да предоставят друга форма на финансова гаранция. Както е обяснено в съображения 98 и 99, такава застраховка следва да е адекватна на характера и степента на риска, като презгранично покритие следва да се изисква само доколкото доставчикът на услуги действително предоставя презгранични услуги.

### *8.2.2 Липса на дублиране на изисквания за застраховка или гаранция*

Член 23, параграф 2 засяга доставчици на услуги, които вече са установени в държава членка и желаят да се установят в друга държава членка. Държавата членка, в която даден доставчик на услуги желае да се установи: i) трябва да вземе предвид еквивалентните или сравними по същество изисквания за застраховка или гаранция, на които доставчикът на услуги може вече да подлежи в държавата членка на първо установяване; и ii) не може да изисква от доставчика да представя никакви допълнителни застраховки или гаранции, ако съществуващата застраховка или гаранция вече покрива нейната територия. Дали една застраховка или гаранция е еквивалентна или е сравнима по същество трябва да се прецени от компетентните органи в светлината на: i) нейната цел; ii) покритието, което тя осигурява по отношение на застрахователен риск, застрахователна сума или таван на гаранцията; както и iii) възможни изключения от покритието. Когато застрахователното покритие е сравнимо само частично, може да се изисква допълнителна договореност.

Застрахователните гаранции, сключени от доставчиците на услуги в техните държави по произход, често се основават на подробни и сложни застрахователни договори, което може да доведе до някои трудности при оценяването на това дали дадена застрахователна полица или гаранция е еквивалентна или сравнима по същество. С цел да не се лишават доставчиците на услуги от правото им да получат пълно или частично признаване на тяхната застрахователна полица в приемащата държава членка и да се гарантира правната сигурност на системата за признаване, законодателството на държавите членки следва ясно да посочва възможността доставчиците на услуги да получат пълно или частично признаване на застрахователната си полица в приемащата държава членка. Когато застраховката е задължителна и има клауза за взаимно признаване, държавите членки се насърчават да въведат ясна процедура или насоки за оценка на еквивалентността на застрахователните полици, издадени в други държави членки.

Във всички случаи държавите членки трябва да приемат атестации на такова застрахователно покритие, издадени от кредитни институции и застрахователи,

установени в други държави членки, като достатъчно доказателство за съгласуваност със застрахователното задължение на тяхна територия.

### 8.3 ТЪРГОВСКИ СЪОБЩЕНИЯ НА РЕГУЛИРАНИТЕ ПРОФЕСИИ

Идеята за търговски съобщения, както е определена в член 4, параграф 12 на директивата, обхваща всякаква форма на комуникация, целяща популяризиране на услуги или имиджа на доставчик на услуги. Поради това тя обхваща реклама, както и други форми на търговски съобщения, като визитни картички, споменаващи званието и специалността на доставчика на услуги<sup>349</sup>.

Регулираните професии са определени в член 4, параграф 11 от Директивата за услугите чрез позоваване на определението в член 3, параграф 1, буква а) от Директива 2005/36/ЕО относно признаването на професионалните квалификации. „Регулирана професия“ следва да се разбира като професионална дейност или съвкупност от професионални дейности, за които законовите, подзаконовите или административните разпоредби изискват определени професионални квалификации за достъп до професията или за нейното упражняване.

Следва също така да се отбележи, че други актове на вторичното законодателство на ЕС (например Директива 2000/31/ЕО за електронната търговия — по отношение на услугите на информационното общество) могат да съдържат правила относно търговските съобщения на регулираните професии, подобни на тези в Директивата за услугите. В този контекст търговските съобщения, свързани с услуги на информационното общество (например онлайн реклама, свързана с услуги в областта на грижите за устната кухина и денталните услуги), попадат в обхвата на разпоредбите на Директива 2000/31/ЕО<sup>350</sup> за електронната търговия.

Съгласно Директивата за услугите държавите членки трябва да избягват ненужни ограничения на търговските съобщения, като същевременно запазват независимостта и почтеността на регулираните професии. Член 24 се прилага за всяко такова ограничение, независимо дали е предвидено в националното законодателство или в правилата на професионалните институции или други професионални организации. Това означава, че държавите членки трябва да се уверят не само, че тяхното законодателство е в съответствие с Директивата за услугите, но и че съответните правила на професионалните институции и организации също са в съответствие с директивата.

Първо, Директивата за услугите не допуска обща забрана на търговските съобщения на регулираните професии. В „обща забрана на търговските съобщения“ се включва не само забраната на всички форми на търговски съобщения, но и забрана на конкретна форма на търговско съобщение, независимо от това с какви средства, по какъв начин и с какво съдържание<sup>351</sup>. Такъв е случаят, ако например професионалните правила напълно забраняват търговските съобщения във всички видове медии (включително печат, телевизия, радио, интернет и т.н.) или определени форми на съобщения,

---

<sup>(349)</sup> Що се отнася до използването на професионални звания, член 7, параграф 3 и членове 52 и 54 от Директива 2005/36/ЕО съдържат правила, приложими за употребата на професионални и академични звания, ако доставчик предоставя своите услуги в друга държава членка, различна от тази, в която е придобил своите професионални квалификации, което също може да е от значение, когато званието се използва в търговска комуникация.

<sup>(350)</sup> Решение от 4 май 2017 г., *Vanderborgh*, дело C-339/15.

<sup>(351)</sup> Решение от 5 април 2011 г., *Société fiduciaire nationale d'expertise comptable*, C-119/09, точка 29.

например установяването на контакти с потенциални клиенти (директен маркетинг) за определена регулирана професия.

Обратно, правила за съдържанието и условията на реклама могат да са оправдани по деонтологични причини в случай на специфични регулирани професии и специфични видове търговски съобщения.

Второ, държавите членки трябва да гарантират, че търговските съобщения на регулирани професии са в съответствие с професионалните правила, които в съответствие с правото на ЕС имат за цел по-специално да гарантират независимостта, достойнството и почтеността на регулираната професия, както и професионалната тайна. Например задължението за професионална тайна следва да попречи на доставчиците да споменават своите клиенти в търговски съобщения без тяхното изрично съгласие.

Макар Директивата за услугите изрично да признава и може дори да изисква определени ограничения, свързани със съдържанието на търговските съобщения, такива правила трябва да са: i) недискриминационни; ii) оправдани от наложителна причина, свързана с обществения интерес; и iii) пропорционални. Например национален закон, ограничаващ оповестяването на информация, показваща процента на успеваемост на доставчика (в области като спечелването на съдебни дела), може да се счита за оправдан и пропорционален само с цел гарантиране на достойнството и професионалната етика, ако няма други по-малко ограничаващи средства, за да се гарантира постигането на същата цел.

За въпроси извън приложното поле на Директивата за услугите, например медицинските професии, могат да се прилагат други правила на ЕС. Например по дело, отнасящо се до онлайн търговски съобщения на лекари по дентална медицина, Съдът на ЕС е постановил, че националните мерки, забраняващи такива съобщения, следва да са съобразени с разпоредбите на Директива 2000/31/ЕО за електронната търговия и член 56 от ДФЕС<sup>352</sup>.

## 8.4 МУЛТИДИСЦИПЛИНАРНИ ДЕЙНОСТИ

Ограниченията на мултидисциплинарни дейности намаляват разнообразието на услуги, които доставчикът може да предложи, и възпират развитието на нови бизнес модели. Целта на член 25 е да се гарантира, че на доставчиците не са наложени изисквания, ограничаващи упражняването на различни дейности заедно или в партньорство. Същевременно член 25 позволява на държавите членки да гарантират предотвратяване на конфликти на интереси и на несъвместимост, както осигуряване на независимостта и безпристрастността, изисквани за някои видове дейности по предоставяне на услуги<sup>353</sup>.

Член 25 се прилага към изискванията за несъвместимост, независимо дали са уредени: i) в националното законодателство; или ii) в правила на професионални институции или други професионални сдружения или организации по смисъла на член 4, параграф 7.

- Забрана за ограничаване на мултидисциплинарните дейности и изключения

Член 25, параграф 1 изисква от държавите членки да гарантират, че доставчиците на услуги не са обект на: i) изисквания, задължаващи ги да упражняват единствено определен вид дейност; или ii) изисквания, ограничаващи упражняването на различни дейности съвместно или в партньорство. По изключение в член 25 се определят

---

<sup>(352)</sup> Решение от 4 май 2017 г., *Vanderborght*, дело C-339/15.

<sup>(353)</sup> За адвокатите тези разпоредби не засягат прилагането на член 11, параграф 5 от Директива 98/5/ЕО.

условия, при които такива ограничения могат да бъдат наложени за регулирани професии и за услуги по сертифициране, акредитация, технически мониторинг и тестване.

Ограничения на мултидисциплинарни дейности, насочени към гарантиране на независимостта и безпристрастността на регулираните професии, могат да бъдат оправдани, при положение че са необходими за гарантиране на спазването на правилата, регулиращи професионалната етика и поведение, които могат да се различават в зависимост от специфичния характер на всяка професия. През 2002 г. Съдът на ЕС е решил, че национален закон, забраняващ мултидисциплинарни партньорства между членове на адвокатската колегия и счетоводители, е оправдан и пропорционален, тъй като тези регулирани професии не са обвързани със сравнимо правило за професионална тайна<sup>354</sup>. Независимо от това, в неотдавнашни случаи правилата за несъвместимост, като тези, които възпрепятстват такива партньорства, са сметени за непропорционални. Такъв е случаят с: i) пълна забрана за мултидисциплинарни дейности между счетоводители и застрахователни посредници или агенти, брокери на недвижими имоти и банкови дейности и дейности по предоставяне на финансови услуги<sup>355</sup>; ii) забрана за мултидисциплинарни дейности между архитекти/строителни инженери и всякакви други професионални или непрофесионални доставчици на услуги; и iii) забрана за мултидисциплинарни дейности между представители по индустриална собственост и всякакви други професионални или непрофесионални доставчици на услуги<sup>356</sup>.

Държавите членки трябва да преценят дали съществуват по-малко ограничаващи средства, за да се гарантира например независимостта и безпристрастността на доставчиците или спазването на правилата, уреждащи професионалната етика и поведение. Държавите членки в частност следва да преценят дали забраните на мултидисциплинарни партньорства между две регулирани професии не могат да се заменят например със: i) специфични правила за вътрешна организация и поведение; или ii) установяване на вътрешни мерки и процедури, осигуряващи независимото упражняване на двете дейности, в съчетание с преглед *ex post*.

Ограниченията върху мултидисциплинарните дейности за доставчиците на услуги по сертифициране, акредитация, технически мониторинг и тестване могат да се запазят, доколкото те са: i) оправдани, за да се гарантира независимостта и безпристрастността на тези доставчици; и ii) пропорционални.

- Предотвратяване на конфликти на интереси и гарантиране на независимостта и безпристрастността на доставчиците на услуги

Едновременно с премахването на ограничения е важно да се предотвратяват конфликти на интереси и да се осигурява независимостта и безпристрастността, необходими за някои дейности по предоставяне на услуги.

В резултат на това държавите членки, които позволяват мултидисциплинарни дейности, в съответствие с член 25, параграф 2 трябва да гарантират: i) предотвратяването на конфликти на интереси; ii) осигуряването на независимостта и безпристрастността, необходими за някои дейности; и iii) взаимната съвместимост на правилата, регулиращи професионалната етика и поведение за различните дейности.

---

<sup>(354)</sup> Решение от 19 февруари 2002 г., *Wouters*, дело C-309/99, точка 104.

<sup>(355)</sup> Решение от 3 април 2020 г., *Комисия/Белгия*, дело C-384/18, точки 52—58.

<sup>(356)</sup> Решение от 29 юли 2019 г., *Комисия/Австрия*, дело C-209/18.

## 8.5 ПОЛИТИКА ПО КАЧЕСТВОТО НА УСЛУГИТЕ

Член 26 урежда рамка за мерки за повишаване на качеството, като държавите членки ще насърчат доброволното им предприемане от доставчиците на услуги.

Съществуват различни методи за подобряване на качеството на услугите и прозрачността за получателите. Ясно е, че степента, в която тези методи ще бъдат подходящи и ефективни, зависи от специфичната област и вида на услугите. Член 26 се отнася по-специално до: i) сертифициране или оценка на дейностите на доставчици на услуги от независими или акредитирани органи; ii) разработване от професионални институции на харти или етикети за качество; както и iii) доброволни европейски стандарти. Съществуват различни средства за насърчаване на такива мерки от държавите членки, например кампании за повишаване на осведомеността, организиране на работни срещи/конференции, финансиране на програми и проекти и т.н. Комисията ще положи максимални усилия за подкрепяне на такива мерки и за разпространяване на най-добрите практики между държавите членки.

С цел улесняване на потребителите при сравняване на различните характеристики на дейностите по предоставяне на услуги в различните държави членки член 26, параграф 2 изисква държавите членки да гарантират, че информацията за значението на определени етикети и критериите за тяхното прилагане, както и на други маркировки за качество на услугите, са леснодостъпни за доставчици и получатели. Държавите членки могат да обмислят например създаване на уебсайт с информация за етикетите или да изискат от професионалните институции или други сдружения да предоставят такава информация за етикетите, използвани от техните членове. Професионалните сдружения, чиито членове използват общ етикет, следва също да се уверят, че той се използва правилно и не въвежда в заблуждение получателите на услугите.

Накрая, потребителските сдружения и независимите органи, занимаващи се с оценка и тестване на услуги, следва да се насърчават да предоставят повече сравнителна информация за качеството на услугите, налични в различните държави членки. Това може отново да се постигне с кампании за повишаване на осведомеността, работни срещи/конференции или с финансирането на програми и проекти от държавите членки с подкрепата на Комисията.

## 8.6 УРЕЖДАНЕ НА СПОРОВЕ

### 8.6.1 Подобрено обработване на жалби от доставчиците на услуги

Доброто обработване на жалбите е важно за повишаване на доверието в презграничните услуги. С цел подобряване на обработката на жалби член 27 изисква държавите членки да предприемат мерки за гарантиране, че доставчиците предоставят данни за контакт, в частност адрес, на който получателите да могат да изпращат жалби или да изискват информация. Държавите членки също ще трябва да гарантират, че доставчиците: i) отговарят на жалбите в най-кратки срокове; ii) полагат максимални усилия за намиране на задоволително решение; и iii) уведомяват получателите за всички възможности за използване на извънсъдебни средства за уреждане на спорове. Държавите членки следва да включат в своето законодателство такава задължение.

### 8.6.2 Финансови гаранции в случай на съдебни решения

Съгласно член 27, параграф 3, ако за принудително прилагане на съдебно решение се изисква финансова гаранция, държавите членки са задължени да признаят еквивалентни гаранции, издадени от финансови институции, установени в друга

държава членка. Тази разпоредба е предназначена да разрешава потенциални проблеми, свързани със спазването на съдебни решения. Съдът на ЕС вече е признал (макар и в различен контекст), че изискването, наложено от държава членка за издаване на гаранция от кредитна институция, чието седалище или клон се намира на нейна собствена територия, представлява дискриминация спрямо кредитни институции, установени в други държави членки, и е забранено от член 56 от ДФЕС<sup>357</sup>. Директивата за услугите изрично изисква въпросните институции да са оправомощени в държава членка в съответствие със съответното право на ЕС<sup>358</sup>.

## 8.7 КОДЕКСИ ЗА ПОВЕДЕНИЕ

### 8.7.1 Разработване на общи правила на нивото на ЕС

Член 37 от Директивата за услугите предвижда възможността за изготвяне на кодекси за поведение на европейско ниво. Увеличаването на презграничните дейности и развитието на истински вътрешен пазар на услуги изискват по-голямо сближаване на професионалните правила. Поради това е важно професионалните организации да постигнат споразумение помежду си на европейско ниво относно общ набор от правила, специфични за въпросните професии или сектори на услуги, което ще гарантира еднакво ниво на защита на получателите и високо качество на услугите в целия ЕС.

Европейските кодекси за поведение могат както да улеснят свободното движение на доставчици на услуги, така и да доведат до повишено доверие и увереност в услугите, предоставяни от доставчици от други държави членки. Кодексите на поведение са предназначени за установяване на общи минимални правила за поведение на нивото на ЕС според спецификата на всяка професия или сектор на услуги. Това не възпира държавите членки или национални професионални сдружения да налагат по-подробни правила, целящи по-голяма защита, в техните национални законодателства или национални кодекси на поведение.

### 8.7.2 Съдържание на кодексите за поведение

По отношение на регулираните професии кодексите за поведение следва да установяват минимален набор от правила, отнасящи се до професионалната етика и поведение, целящи в частност гарантирането на независимостта, безпристрастността и професионалната тайна. Тези кодекси за поведение следва също така да определят правила за търговските съобщения и, където е уместно, изисквания за застраховане. Такива кодекси следва да насърчават принципите, които са в основата на упражняването на регулирани професии в Европа, като професионална независимост, поверителност, честност, професионална почтеност и достойнство.

Правилата, съдържащи се в кодексите за поведение, обикновено следва да важат както за презгранично предоставяне на услуги, така и за предоставяне на услуги на територията, в която доставчикът на услуги е установен. Целта е да се създаде общ

---

<sup>(357)</sup> Решение от 7 февруари 2002 г., *Комисия/Италия*, дело C-279/00.

<sup>(358)</sup> Първа директива 73/239/ЕИО на Съвета от 24 юли 1973 г. относно координирането на законовите, подзаконовите и административните разпоредби относно достъпа до и упражняването на пряка застрахователна дейност, различна от животозастраховане, ОВ L 228, 16.8.1973 г., стр. 3; Директива 2002/83/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 5 ноември 2002 г. относно животозастраховането, ОВ L 345, 19.12.2002 г., стр. 1; Директива 2006/48/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 14 юни 2006 г. относно предприемането и осъществяването на дейност от кредитните институции (преработена), ОВ L 177, 30.6.2006 г., стр. 1.

набор от правила на европейско ниво, а не да се прави разлика между национално и презгранично предоставяне на услуги.

Професионалните сдружения трябва да се съобразяват с принципите на обхватност, прозрачност, ефикасност и отговорност. Така ще се гарантира: i) качеството на кодексите за поведение; ii) приемането на кодексите за поведение от доставчици и получатели на услуги; и iii) съблюдаването на правилата за конкуренцията и принципите на вътрешния пазар.

## 9. АДМИНИСТРАТИВНО СЪТРУДНИЧЕСТВО

### 9.1 СМИСЪЛ НА АДМИНИСТРАТИВНОТО СЪТРУДНИЧЕСТВО

Административното сътрудничество между държавите членки е съществено за правилното функциониране на вътрешния пазар на услуги. Правилата за административно сътрудничество в Директивата за услугите са насочени към справяне с трудностите при административното сътрудничество между държавите членки и установяват основата за ефикасно сътрудничество между органите на държавите членки. Сътрудничеството между компетентните органи на държавите членки следва да гарантира ефикасен надзор над доставчиците на услуги, основан на точна и пълна информация, като затруднява избягването от надзора или заобикалянето на приложими национални правила от страна на недобросъвестни търговци. В същото време административното сътрудничество следва да помогне за избягване на дублирането на проверки на доставчиците на услуги.

Прилагането на задълженията по Директивата относно административното сътрудничество изисква въвеждането на необходимите правни и административни разпоредби. Държавите членки трябва да се уверят, че компетентните органи, включени в ежедневното административно сътрудничество с компетентните органи на други държави членки, са законово обвързани и ефективно се съгласуват със задълженията за взаимопомощ. Те също трябва да гарантират, че доставчиците, установени на тяхна територия, предоставят на техните компетентни органи цялата информация, необходима за надзора на спазването на техните национални законодателства, в случай на поискване от компетентен орган. В някои държави членки това може да изиска установяване на тези задължения чрез закон.

### 9.2 ОСНОВНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ

#### 9.2.1 *Взаимопомощ*

Членове от 28 до 36 задължават законово държавите членки да си предоставят взаимна помощ, в частност да отговарят на искания за информация и при необходимост да извършват проверки на фактите, инспекции и разследвания. Това означава, че държавите членки нямат право да отказват сътрудничество помежду си. Например те не могат да откажат извършването на проверки или предоставянето на информация, свързана с доставчик на услуги, на основание, че рисковете или проблемите не са възникнали на тяхна територия, а на територията на друга държава членка.

Задължението за предоставяне на взаимопомощ е всеобхватно и включва задължението за предприемане на всички възможни мерки, необходими за ефективно сътрудничество, например използване на всички възможни средства за откриване на информация, ако тя все още не е налична, и уведомяване, ако възникнат затруднения.

С цел да се гарантира, че взаимната помощ се осъществява в най-кратки срокове и по най-ефикасния начин, административното сътрудничество обикновено следва да става пряко между компетентните органи на различните държави членки.

### *9.2.2 Информационна система за вътрешния пазар (IMI)*

Както е обяснено в съображение 112, сътрудничеството между държавите членки изисква добре функционираща електронна информационна система. Затова в съответствие с член 34, параграф 1 Комисията създаде електронна система за обмен на информация между държавите членки. Тази електронна система — Информационната система за вътрешния пазар (IMI) — функционира въз основа на Регламент (ЕС) № 1024/2012. От самото си създаване системата IMI подпомага административното сътрудничество съгласно директивата, като осигурява сигурен, гъвкав, многоезичен и безплатен инструмент на информационните технологии за комуникация между компетентните органи.

През последното десетилетие системата IMI беше разширена, за да обхване и други области на политиката, свързани с единния пазар (включително модула за професионални квалификации). Системата IMI е проектирана така, че да отговаря на правилата за защита на данните, а функционалността ѝ за автоматичен превод се е развила значително през последните години.

Системата IMI има четири модула за областта на услугите:

- искания на информация (членове 28—30);
- нотификации (член 15, параграф 7 и член 32, параграф 1);
- предупреждения (член 29, параграф 3 и член 39, параграф 5);
- регистри (член 28, параграф 7).

В горепосочените модули държавите членки обменят информация въз основа на предварително определени набори от въпроси. Системата IMI разполага и със среда за обучение, в която крайните потребители могат да се запознаят със съответните работни процеси. За всякакви технически въпроси, които не могат да бъдат решени от националните координатори на IMI, крайните потребители могат да се обърнат към бюрото за помощ на Комисията за IMI.

## **9.3 ОБМЕН НА ИНФОРМАЦИЯ**

### *9.3.1 Задължението за предоставяне на информация при поискване*

В повечето случаи исканията за взаимопомощ представляват искания за предоставяне на информация. Такива искания могат да се правят в контекста на свободата на установяване. Например ако държава членка трябва да знае: дали даден доставчик на услуги, желаещ да се установи на нейна територия, вече е законово установен в друга държава членка и дали документите, свидетелстващи например за застраховка, са автентични. Искания могат да се отправят и в контекста на презграничното предоставяне на услуги.

### 9.3.1.1 Обменът на информация за доставчици и техните услуги

Обменът на информация с компетентни органи в други държави членки обикновено следва да е много бърз и небюрократичен.

Исканията за информация следва да посочват ясно какъв вид информация се изисква и да посочват основания защо информацията е необходима за гарантиране на правилен надзор (член 28, параграф 3). След като даден компетентен орган получи искане за информация, той трябва да я предостави в рамките на възможно най-кратък период и по електронен път (член 28, параграф 6), т.е. чрез системата IMI. Тъй като компетентният орган, до който е отправено искането, е отговорен за наблюдаване на доставчика, той обикновено разполага с исканата информация и поради това обикновено може да предаде тази информация много бързо на отправилния искането компетентен орган. В случаи, при които самият компетентен орган не разполага с исканата информация (например защото доставчикът не е регистриран или информацията никога не е била събирана преди), компетентният орган трябва да използва всички възможни средства, осигурени му от националното законодателство, за да получи нужната информация възможно най-бързо, включително чрез: i) питане до други компетентни органи; ii) свързване с доставчика на услуги; и при необходимост iii) чрез извършване на проверки и инспекции. След като информацията бъде набавена, тя може да се използва само по отношение на въпросите, за които е била поискана (член 28, параграф 3).

Може да има ситуации, при които исканата информация да не е налична и да не може да се набави, или в които нейното набавяне ще отнеме известно време. В такива случаи компетентните органи следва да се свържат с изпратилния искането орган в другата държава членка и да го уведомят възможно най-бързо с оглед намирането на решение (член 28, параграф 5). Ако предоставянето на информацията се забави поради факта, че информацията най-напред трябва да се събере от доставчик на услуги, изпратилният искането компетентен орган в другата държава членка следва да бъде информиран възможно най-бързо за забавянето, като се посочи кога може да очаква да получи исканата информация. По същия начин изпратил искане компетентен орган, който е получил само частична или неподходяща информация, следва да отговори възможно най-бързо и да обясни защо получената информация е недостатъчна и какъв вид информация все още е необходима. Такова консултиране между компетентни органи обикновено ще направи възможно намирането на решение на тяхно ниво. Въпреки това в случаи, при които трудностите не могат да се преодолеят на ниво компетентни органи, следва да бъдат включени звената за връзка на съответните държави членки с цел намиране на решение.

Ако е необходимо, на основание член 28, параграф 8 Комисията трябва да бъде уведомена за всички трудности при осигуряването на взаимна помощ и обмен на информация. Комисията може да предприеме подходящи стъпки за гарантиране на съгласуваност със задълженията за взаимна помощ, включително чрез процедурите за нарушение.

### 9.3.1.2 Обмяната на информация за доброто име на доставчиците

С оглед на чувствителността на информацията за доброто име член 33 урежда специални правила за обмена на информация: i) за наказателноправни санкции и дисциплинарни и административни мерки, които са пряко свързани с компетентността или професионалната пригодност на доставчика; както и: ii) за решенията относно неплатежеспособност или несъстоятелност, включващи случаи на измама. Поспециално съгласно член 33, параграф 3 обменът на такива данни за доброто име трябва да е съобразен с правилата за защита на личните данни и правата, гарантирани на лица, признати за виновни и наказани в съответните държави членки. Освен това на

основание член 33, параграф 2 информацията за наказателноправни санкции и дисциплинарни и административни мерки, пряко относими към компетентността или професионалната пригодност на доставчика, може да се съобщава на друга държава членка само ако е взето окончателно решение, т.е. не съществуват или не са останали възможности за обжалване. Както е споменато по-горе, такава информация при всички случаи може да се използва само по отношение на въпросите, за които е била поискана (член 28, параграф 3).

### *9.3.2 Задължението за извършване на проверки при поискване*

Понякога исканията за информация може да изискват извършване на проверки, инспекции или разследвания. Такива проверки на факти може да са необходими в случаи на презгранично предоставяне на услуги. Например те може да са необходими, ако държава членка, в която доставчик на услуги желае да предоставя услуга без да е установен там, има основания за съмнения дали този доставчик на услуги спазва законите на държавата членка на установяване.

Исканията, които изискват извършване на проверки на факти, трябва да са ограничени до случаи, при които това е необходимо за надзор. Тези искания трябва да са ясни и точни и да предоставят основания за искането (член 28, параграф 3). Получилият такова искане компетентен орган на държавата членка по свое усмотрение: i) определя подходящите средства за извършване на проверките и инспекциите; и ii) решава как да събере исканата информация (член 29, параграф 2 и член 31, параграф 3). Например тези подходящи средства за извършване на проверки, инспекции или за събиране на информация може да включват извършване на инспекция на място в помещенията на доставчика на услуги, пряко запитване до доставчика или по друг начин.

## **9.4 ВЗАИМОПОМОЩ В СЛУЧАЙ НА ПРЕЗГРАНИЧНО ПРЕДОСТАВЯНЕ НА УСЛУГИ**

### *9.4.1 Разпределение на надзорните задачи между държавите членки*

Членове 30 и 31 разпределят задачите между държавата членка на установяване и държавата членка, в която се предоставя услугата. Въз основа на тези членове всяка държава членка по принцип е отговорна за надзора и правоприлагането на своите собствени изисквания. Другата държава членка трябва да сътрудничи в ефективния надзор.

Поради това във връзка с онези правила на държавата членка, в която се предоставя услугата, които — в съответствие с членове 16 и 17 и с правото на ЕС — могат да се прилагат за доставчици на услуги от други държави членки, член 31, параграф 1 гласи, че държавата членка на предоставяне на услугата е тази, която носи отговорност за надзор на дейността на доставчика и която може да предприема мерки, например, за проверка и налагане на спазването на правила, необходими за опазване на околната среда.

От друга страна, по отношение на случаи, при които държавата членка на предоставяне на услугата — на основание членове 16 и 17 — не може да прилага свои собствени изисквания спрямо доставчици на услуги от други държави членки, държавата членка на установяване на доставчика на услуги трябва да гарантира спазването на нейните собствени национални изисквания (член 30, параграф 1) и трябва например да гарантира, че доставчикът на услуги не развива дейност без нужните му разрешения. Както е споменато по-горе, държавата членка на установяване не може да се въздържа

от предприемането на мерки по надзор, например на основание, че услугата се предоставя (и вероятните вреди се причиняват) на територията на друга държава членка. Държавата членка на предоставяне на услугата на свой ред е задължена да предоставя помощ, когато е необходимо, но също може да извършва проверки на факти по своя собствена инициатива съгласно условията, установени в член 31, параграф 4.

#### *9.4.2 Взаимопомощ, свързана с дерогации за конкретни случаи*

Чрез дерогация от разпоредбата за свободата да се предоставят услуги и само за конкретни случаи член 18<sup>359</sup> предоставя на държавите членки възможността да предприемат мерки — въз основа на тяхното собствено законодателство, свързано с безопасността на услугите — по отношение на отделни доставчици на услуги, предоставящи услуги презгранично на тяхна територия. По отношение на тези дерогации в конкретни случаи член 35 предвижда специфична процедура за административно сътрудничество, която трябва да се спазва. Процедурните гаранции, предвидени като част от тази процедура, имат за цел да гарантират, че дерогацията се използва само ако са изпълнени материалноправните критерии, посочени в член 18. Ако изискванията, установени в член 18, са изпълнени и е спазена процедурата, установена в член 35, държава членка може да приложи дерогация в конкретен случай. Например държава членка може да се позове на дерогация в случай че оператор от друга държава членка, предоставящ услуги за поддръжка и почистване на централни отоплителни системи на нейната територия, не извършва работата правилно и поражда рисковете за безопасността.

Като първа стъпка в процедурата, както е споменато по-горе, държавата членка, която възнамерява да предприеме мярка съгласно член 18, трябва да поиска от държавата членка на установяване на доставчика на услуги да предприеме мерки и да предостави информация. Държавата членка на установяване след това трябва да провери дали е подходящо да предприема мерки съгласно своето законодателство и да уведоми от правилата искането държава членка в рамките на възможно най-кратък срок за предприетите или предвидените мерки или, в зависимост от случая, за причините, поради които тя не възнамерява да предприема никакви мерки. Ако — след консултиране с държавата членка на установяване — държавата членка на предоставяне на услугата все още възнамерява да предприема мерки съгласно член 18, като втора стъпка тя трябва да уведоми Комисията и държавата членка на установяване за своето намерение. При това държавата членка, в която се предоставя услугата, трябва да посочи основания защо мерките от страна на държавата членка на установяване са недостатъчни и защо мерките, които тя възнамерява да предприеме, изпълняват изискванията, установени в член 18. Държавата членка на предоставяне на услугата, трябва да изчака 15 дни след това нотифициране преди да предприеме въпросните мерки, освен ако Комисията не е приела решение, с което установява, че мерките противоречат на правото на ЕС.

В случаи на спешност държавата членка на предоставяне на услугата може да предприеме мерки въз основа на своето собствено законодателство, свързано с безопасността на услугите, въпреки че специалната процедура, уредена в член 35, параграфи от 2 до 4, не е била следвана (член 35, параграф 5). Ясно е обаче, че такива мерки могат да се предприемат, само ако са изпълнени критериите, посочени в член 18: i) националните разпоредби, в съответствие с които е предприета мярката, не са били обект на хармонизиране в областта на безопасността на услугите; ii) мерките осигуряват по-високо ниво на защита за получателя; iii) държавата членка на установяване не е предприела достатъчни мерки; и iv) мерките са пропорционални.

---

<sup>(359)</sup> Вж. раздел 6.1.5 от ръководството.

Такива мерки трябва да се съобщават на Комисията и на държавата членка на установяване в рамките на възможно най-кратък срок, като се посочват основанията за спешност.

## 9.5 МЕХАНИЗЪМ ЗА ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ

С цел да се гарантира ефективен надзор и по-специално подходяща защита на получателите на услуги е важно държавите членки да се уведомяват бързо за дейностите по предоставяне на услуги, които могат да причинят сериозни вреди на здравето или безопасността на хората или околната среда. Поради тази причина в член 32 се предвижда механизъм за разпространяване на информация относно потенциално опасни дейности по предоставяне на услуги във възможно най-кратък срок. Тази информация ще даде възможност на компетентните органи на други държави членки да реагират бързо, да наблюдават отблизо въпросния доставчик на услуги и, ако е необходимо, да предприемат необходими превантивни действия в съответствие с разпоредбите на Директивата за услугите (т.е. по-специално членове от 16 до 18 и членове 30 и 31).

## 10. НОТИФИКАЦИИ

Целта на процедурите за нотифициране е да се повиши регулаторната прозрачност и правната сигурност за доставчиците на услуги, както и да се насърчи сътрудничеството между Комисията и националните администрации чрез прозрачен обмен на информация. Крайните цели на нотификациите са: i) да се гарантира ефективното прилагане — и по-доброто съответствие — на новите национални мерки с разпоредбите на Директивата за услугите; и ii) да се предотврати създаването на необосновани бариери на единния пазар на ЕС.

Процедурите за нотифициране, предвидени в Директивата за услугите, се изпълняват чрез системата IMI, установена в Регламент (ЕС) № 1024/2012.

### 10.1 ОБХВАТ НА ЗАДЪЛЖЕНИЯТА ЗА НОТИФИЦИРАНЕ

Задълженията за нотифициране се прилагат за нови изисквания, които попадат в приложното поле на Директивата за услугите. Двете задължения за нотифициране, предвидени в член 15, параграф 7 и член 39, параграф 5, се прилагат за различни видове изисквания. Задължението за нотифициране, предвидено в член 15, параграф 7 от Директивата за услугите, се прилага за изискванията, изброени в член 15, параграф 2 от същата директива, които засягат свободата на установяване. Задължението за нотифициране, предвидено в член 39, параграф 5 от Директивата за услугите, се прилага за изискванията, посочени в член 16, параграф 1, трета алинея и член 16, параграф 3, първо изречение от посочената директива, които засягат свободата да се предоставят услуги.

Изискванията, попадащи в обхвата на член 14 от Директивата за услугите, са напълно забранени. Те не могат да бъдат обосновани и не трябва да се въвеждат. Ето защо те не се нуждаят от нотифициране — ако такива изисквания съществуват, те просто трябва да бъдат премахнати.

Директивата за услугите се прилага независимо от нивото на приемане на изискванията: национално, регионално или местно.

### *10.1.1 Задължение за нотифициране съгласно член 15, параграф 7 от Директивата за услугите*

Съгласно член 15, параграф 7 държавите членки нотифицират Комисията за всички нови закони, подзаконови и административни разпоредби, които въвеждат изисквания, както е предвидено в параграф 6 от същия член, заедно с основанията за тези изисквания.

Съгласно член 15, параграф 6 държавите членки не могат да въвеждат никакви нови изисквания от типовете, изброени в член 15, параграф 2, освен ако тези изисквания са недискриминационни, оправдани от наложителна причина, свързана с обществения интерес, и пропорционални. Следователно когато нотифицира за дадено изискване, държавата членка трябва да предостави информация, доказваща спазването на тези три условия. Тази информация трябва: i) да посочи наложителната(ите) причина(и), свързана(и) с обществения интерес, призната(и) съгласно правото на ЕС, която(ито) е(са) защитена(и) от нотифицираното изискване; ii) да потвърди (с обяснение, когато е уместно), че нотифицираното изискване не дискриминира на основание националност или местожителство; и (iii) да обясни защо то е пропорционално, включително като представи оценка на възможните по-малко ограничаващи средства.

Фактът, че едно нотифицирано изискване намалява степента на ограничаване в сравнение със съществуващото изискване, не го изключва от задължението за нотифициране. Докато съществува ограничение, дори и да бъде намалено, то все още е ограничение, което трябва да бъде недискриминационно, оправдано от наложителна причина, свързана с обществения интерес, и пропорционално.

Разрешителните режими, обхванати от членове от 9 до 13 от Директивата за услугите, не попадат в обхвата на задължението за нотифициране, предвидено в член 15, параграф 7 от същата директива. Въпреки това изискванията, които попадат в обхвата на член 15, параграф 2 от Директивата за услугите, също трябва да бъдат нотифицирани съгласно член 15, параграф 7, когато те са условия за получаване на разрешение.

### *10.1.2 Задължение за нотифициране съгласно член 39, параграф 5 от Директивата за услугите*

Съгласно член 39, параграф 5 държавите членки нотифицират за всички промени в съществуващите изисквания и за новите изисквания, като посочват причините, поради които мерките са обосновани съгласно член 16. Противно на задължението за нотифициране по член 15, параграф 7, което се отнася само за изискванията, посочени в член 15, параграф 2, нотифицирането по член 39, параграф 5 обхваща всички изисквания, попадащи в приложното поле на Директивата за услугите, които не са изключени от приложното поле на член 16 по силата на дерогациите, предвидени в член 17 от посочената директива.

Съгласно член 16, параграф 1 и член 16, параграф 3, първо изречение прилагането на националните изисквания може да бъде оправдано само с наложителни причини, свързани с обществената политика, обществената сигурност, общественото здраве или опазването на околната среда. Това означава, че държавите членки не могат да се позовават на други цели от обществен интерес<sup>360</sup>.

Следователно когато нотифицират за дадено изискване съгласно член 39, параграф 5, държавите членки трябва да предоставят информация, доказваща съответствието на

---

<sup>(360)</sup> Вж. раздел 6.1.3.1 от ръководството.

това изискване с тези условия. Тази информация трябва: i) да посочва поне една от четирите наложителни причини, свързани с обществения интерес, разрешени съгласно член 16 от посочената директива, които са защитени от нотифицираното изискване; ii) да потвърди (с обяснение, когато е уместно), че нотифицираното изискване не дискриминира на основание националност или местожителство; и iii) да обясни защо изискването е пропорционално, включително като представи оценка на възможни по-малко ограничаващи средства.

Що се отнася до нотифицираните изисквания, съгласно член 15, параграф 7 фактът, че дадено изискване намалява степента на ограничаване в сравнение със съществуващото изискване, не го изключва от задължението за нотифициране. Докато съществува ограничение, дори и да бъде намалено, то все пак е ограничение, което трябва да бъде недискриминационно, оправдано от наложителна причина в обществен интерес и пропорционално.

### *10.1.3 Нотифициране за мерки на местно ниво*

Разпоредбите на Директивата за услугите се прилагат към мерките на държавите членки, приети на национално, регионално и местно ниво. Това включва разпоредбите на член 15, параграф 7 и член 39, параграф 5 от посочената директива, определящи задълженията за уведомяване<sup>361</sup>.

## **10.2 ПРОЦЕДУРИ ЗА НОТИФИЦИРАНЕ**

Процедурите за нотифициране са определени на две различни правни основания в Директивата за услугите: член 15, параграф 7 и член 39, параграф 5. Тези процедури за нотифициране обаче имат важни сходства в: i) процеса на нотифициране; ii) вида на информацията, която трябва да се предоставя в нотификациите; iii) обмена на информация между държавите членки и Комисията; и iv) прозрачността.

Най-съществената разлика между тези две процедури за нотифициране се състои във възможността Комисията да приеме решение, с което да поиска от нотифициращата държава членка да се въздържа от приемането или да отмени изискването, за което е нотифицирана, както е предвидено в член 15, параграф 7 от Директивата за услугите.

Предвид сходствата между двете процедури и с цел да се запази цялостната съгласуваност на нотификациите и да се улесни изпълнението на задължението за нотифициране от страна на държавите членки беше създаден един универсален формуляр за нотифициране, който да се използва в системата IMI. Нотификацията се обработва по един и същи начин, независимо дали е по член 15, параграф 7 или по член 39, параграф 5. Приемането на решение на Комисията обаче е специфично за уведомленията по член 15, параграф 7 от Директивата за услугите.

### *10.2.1 Нотификация от страна на държава членка*

Държавата членка уведомява за изискванията, попадащи в обхвата на задълженията за нотифициране, като използва формуляра за нотифициране от системата IMI.

---

<sup>(361)</sup> Като част от непрекъснатото подобряване на прилагането на правилата на единния пазар, Комисията работи в тясно сътрудничество с държавите членки за разработване на процедурния аспект на прилагането на нотификациите на всички нива, както се изисква от Директивата за услугите и от установената съдебна практика на Съда на ЕС. Допълнителни насоки по този въпрос ще бъдат предоставени от Комисията в отделен документ.

Въвеждането на информация в съответните полета на системата IMI е необходимо, за да се идентифицира и разбере нотифицираното изискване и да се оцени неговата обосновка и пропорционалност. По време на последващата размяна на коментари държавите членки имат възможност да допълнят или коригират предоставената информация.

Нотификацията не възпрепятства държавите членки да приемат нотифицирани изисквания. Въпреки това, като се има предвид, че целта на процедурите за нотифициране е да се предотвратят необосновани бариери на единния пазар на ЕС и да се гарантира ефикасността на нотификациите, е препоръчително държавите членки да нотифицират за изискванията преди те да бъдат официално приети.

### *10.2.2 Разпространение и проверка на нотификациите от Комисията*

При получаване на нотификация Комисията незабавно изпраща тази нотификация, включително текста на нотифицираната мярка, на останалите държави членки чрез системата IMI.

В член 15, параграф 7 от Директивата за услугите се предвижда срок от три месеца от датата на получаване на нотификацията, в рамките на който Комисията има възможност да провери съвместимостта с правото на ЕС на изискванията, предвидени в мярката, за която се отнася нотификацията. Същите процедурни правила се прилагат и за нотификации, изпратени съгласно член 39, параграф 5 от Директивата за услугите.

Изпратената от държава членка нотификация трябва да бъде пълна. Това позволява нотификациите по член 15, параграф 7 и член 39, параграф 5 от Директивата за услугите да изпълнят целта си, която е да се даде възможност за оценка на съответствието на нотифицираните изисквания с критериите за недискриминация, обосновааност от наложителна причина от обществен интерес и пропорционалност. Разпоредбите на член 15, параграф 7 и член 39, параграф 5 от Директивата за услугите — и предвидените крайни срокове — се отчитат от датата на пълното нотифициране за дадено изискване от страна на държавата членка.

### *10.2.3 Коментари*

По начина си на прилагане процедурите позволяват на Комисията и на държавите членки да отправят коментари, адресирани до нотифициращата държава членка, във връзка с изискванията, нотифицирани съгласно член 15, параграф 7 и/или член 39, параграф 5 от Директивата за услугите. Тези коментари могат да включват забележки от общ характер (например с цел обмен на опит или добри практики) или въпроси и искания за разяснения във връзка със съвместимостта на нотифицираната мярка с Директивата за услугите (например по отношение на нейната обосновааност и/или пропорционалност).

Ако коментарите включват въпроси и/или искания за разяснения, държавите членки следва да отговорят в посочения от Комисията срок или, ако въпросите или исканията за разяснения идват от друга държава членка, в разумен срок.

### *10.2.4 Решения на Комисията*

Съгласно член 15, параграф 7 от Директивата за услугите в срок от три месеца от датата на получаване на нотификацията Комисията разглежда съвместимостта на всички нови изисквания с правото на Съюза и, когато е целесъобразно, приема решение, с което изисква от съответната държава членка да се въздържа от приемането им или да ги отмени.

Когато Комисията възнамерява да вземе решение в съответствие с член 15, параграф 7 от Директивата за услугите, тя трябва да информира съответната държава членка: i) за намерението си да приеме това решение; и ii) за своите възражения относно съвместимостта на нотифицираната мярка с Директивата за услугите. Нотифициращата държава членка има възможност да отговори на възраженията на Комисията.

### 10.2.5 Прозрачност

Процедурите, предвидени в член 15, параграф 7 и член 39, параграф 5 от Директивата за услугите, имат за цел да увеличат спазването на основните свободи на предоставяне на услуги и на установяване на вътрешния пазар на ЕС. Важно е предприятията от ЕС да се възползват от правната сигурност, за да развият дейностите си в областта на услугите на целия вътрешен пазар на ЕС. За всяка получена нотификация Комисията публикува на специален уебсайт, отделен от системата IMI, следната информация: i) нотифициращата държава членка; ii) заглавието на мярката, която съдържа изискването, и посочване на съответните членове и препратки към нея; iii) текста на нотифицираното изискване. По този начин заинтересованите страни, включително доставчиците на услуги от ЕС, могат да се информират за въвеждането на определени изисквания или за промените в тях, както и за цялата свързана с тях информация.

### 10.2.6 Преводи

С цел да се улесни обменът на коментари между нотифициращата държава членка, други държави членки и Комисията системата IMI предлага автоматичен превод на информацията, въведена в съответните полета на формуляра IMI, на всички официални езици на ЕС. Освен това Комисията предоставя неофициален работен превод на английски език на определена информация, представена в нотификацията, с цел да се улесни диалогът между всички участници. Преводите са достъпни в системата IMI веднага щом са налични, без това да се отразява на процедурните стъпки или на сроковете им.

## 10.3 ВРЪЗКА С ПРОЦЕДУРИТЕ ЗА НАРУШЕНИЕ

Процедурите за нотифициране, предвидени в член 15, параграф 7 и член 39, параграф 5 от Директивата за услугите, не засягат правото на Комисията да открие процедура за нарушение във връзка с нотифицираните изисквания. Липсата на реакция от страна на Комисията по дадена нотификация не засяга и не намалява възможността Комисията да вземе решение или да предприеме действие съгласно правото на ЕС.

## 10.4 ВРЪЗКА С ДРУГИ ПРОЦЕДУРИ ЗА НОТИФИЦИРАНЕ ИЛИ ДОКЛАДВАНЕ

### 10.4.1 Нотификации съгласно Директива за прозрачността в рамките на единния пазар

Член 15, параграф 7 от Директивата за услугите позволява на държавите членки да използват Информационната система за техническите регламенти (TRIS) по Директива (ЕС) 2015/1535<sup>362</sup> (Директива за прозрачността в рамките на единния пазар),

за да изпълнят задължението си за уведомяване съгласно Директивата за услугите. Предвид факта, че процедурите за нотифициране по член 15, параграф 7 и член 39, параграф 5 от Директивата за услугите са тясно свързани помежду си, и за да се запази съгласуваността и безпроблемното функциониране на процедурите за нотифициране, същата възможност за използване на системата TRIS важи и за нотификациите, които трябва да бъдат направени съгласно член 39, параграф 5 от Директивата за услугите.

Когато дадена държава членка реши да се възползва от тази възможност, нотифициращата държава членка декларира, че с нотификацията по Директива (ЕС) 2015/1535 изпълнява задължението си да нотифицира съответната мярка съгласно член 15, параграф 7 или член 39, параграф 5 от Директивата за услугите, като посочва точно кои изисквания попадат в обхвата на Директивата за услугите.

Когато има такава декларация, Комисията създава паралелен запис за нотифициране в системата IMI и се прилагат разпоредбите на член 15, параграф 7 и/или член 39, параграф 5 от Директивата за услугите (сроковете започват да текат от датата на официалното уведомяване в TRIS). Всички последващи съобщения съгласно член 15, параграф 7 и/или член 39, параграф 5 от Директивата за услугите трябва да се осъществяват чрез системата IMI; с други думи, това е от полза за държавата членка, която трябва да нотифицира само веднъж, но след това всяка процедура протича самостоятелно.

#### *10.4.2 Задължения за докладване съгласно Директивата относно признаването на професионалните квалификации и Директивата относно проверката за пропорционалност*

Член 59, параграф 5 от Директивата относно признаването на професионалните квалификации и член 11 от Директивата относно проверката за пропорционалност гласят, че всички нови или изменени изисквания следва да бъдат съобщени на Комисията не по-късно от 6 месеца след приемането на ограничителната мярка. Всички отменени изисквания следва своевременно да бъдат отразени в базата данни за регулираните професии (RegProf). Задълженията за прозрачност в Директивата относно проверката за пропорционалност по отношение на новите или изменените изисквания за регулираните професии са същите като тези, предвидени в член 59 от Директивата относно признаването на професионалните квалификации.

Не е необходимо оценката на пропорционалността на дадена мярка, за която се съобщава на Комисията чрез базата данни за регулираните професии (RegProf), да се състои от пълноценно проучване на пропорционалността. Въпреки това обобщението на анализа под формата на отговори на предварително съгласувани въпроси в базата данни за регулираните професии (RegProf) (т.нар. скринингова информация) следва да бъде достатъчно ясно, целенасочено и изчерпателно, за да може да се направи оценка на спазването на принципа на пропорционалност за тази конкретна мярка. Поради това държавите членки следва да гарантират, че всички въпроси относно приложимите изисквания са попълнени правилно.

Някои изисквания, наложени на доставчици на услуги, могат да попаднат едновременно в обхвата на разпоредбите на три директиви: i) Директивата за услугите; ii) Директивата относно признаването на професионалните квалификации; и iii) Директивата относно

---

<sup>(362)</sup> Директива (ЕС) 2015/1535 на Европейския парламент и на Съвета от 9 септември 2015 г., установяваща процедура за предоставянето на информация в сферата на техническите регламенти и правила относно услугите на информационното общество (кодифициран текст), ОВ L 241, 17.9.2015 г., стр. 1.

проверката за пропорционалност. В такива случаи изискването може да е предмет на: i) задължението за нотифициране в системата IMI съгласно Директивата за услугите; ii) задължението за докладване съгласно Директивата относно признаването на професионалните квалификации; и iii) Директивата относно проверката за пропорционалност в базата данни за регулираните професии (RegProf).

С цел да се избегне необходимостта държавите членки да изпращат два пъти пълна нотификация, свързана с едно и също изискване, в случаите, когато това изискване е нотифицирано съгласно Директивата за услугите и оценката на съответствието с принципа на пропорционалност вече е извършена, както се изисква съгласно Директивата относно признаването на професионалните квалификации и Директивата относно проверката за пропорционалност, държавите членки могат да изберат да посочат в базата данни за регулираните професии (RegProf) съответната референция в системата IMI на нотификацията, подадена съгласно Директивата за услугите<sup>363</sup>.

## **10.5 ДОКЛАДВАНЕ ОТ СТРАНА НА КОМИСИЯТА ОТНОСНО НОТИФИКАЦИИТЕ**

В рамките на експертната група по Директивата за услугите Комисията редовно информира и обсъжда с държавите членки прилагането на задълженията за нотифициране, предвидени в член 15, параграф 7 и член 39, параграф 5 от Директивата за услугите.

---

<sup>(363)</sup> Следва да се отбележи, че в очакване на техническите връзки между базата данни за регулираните професии (RegProf) и модулите на системата IMI за Директивата за услугите, държавите членки следва да прикачат и копие от своята оценка, както е нотифицирана съгласно Директивата за услугите.

## ЗА ВРЪЗКА С ЕС

### Лично:

В целия Европейския съюз има стотици центрове Europe Direct. Адреса на най-близкия до Вас център можете да намерите на следния адрес: ([https://european-union.europa.eu/contact-eu/meet-us\\_bg](https://european-union.europa.eu/contact-eu/meet-us_bg)).

### По телефона или по електронна поща

Europe Direct е служба, която отговаря на вашите въпроси, свързани с Европейския съюз. С тази служба можете да се свържете:

— на безплатния телефонен номер: 00 800 6 7 8 9 10 11 (някои оператори може да таксуват обаждането),

— на следния стандартен номер: +32 22999696, или

— чрез следния формуляр: [european-union.europa.eu/contact-eu/write-us\\_bg](https://european-union.europa.eu/contact-eu/write-us_bg).

## ЗА ДА НАМЕРИТЕ ИНФОРМАЦИЯ ЗА ЕС

### Онлайн

Информация за Европейския съюз на всички официални езици на ЕС е на разположение на уебсайта Europa ([european-union.europa.eu](https://european-union.europa.eu)).

### Публикации на ЕС

Можете да разгледате или поръчате публикации на ЕС на адрес [op.europa.eu/bg/publications](https://op.europa.eu/bg/publications). Редица безплатни публикации могат да бъдат получени от службата Europe Direct или от Вашия местен информационен център ([european-union.europa.eu/contact-eu/meet-us\\_bg](https://european-union.europa.eu/contact-eu/meet-us_bg)).

### Право на ЕС и свързани с темата документи

За достъп до правна информация от ЕС, включително цялото право на ЕС от 1951 г. насам на всички официални езици на ЕС, посетете уебсайта EUR-Lex на адрес ([eur-lex.europa.eu](https://eur-lex.europa.eu)).

### Отворени данни от ЕС

Порталът [data.europa.eu/bg](https://data.europa.eu/bg) предоставя достъп до масиви от данни от институциите, органите и агенциите на ЕС. Данните могат да бъдат изтеглени и използвани многократно без заплащане както за търговски, така и за нетърговски цели. Порталът също така предоставя достъп до множество масиви от данни от европейски държави.

