Ръководство

за

прилагане на

директивата за

услугите



ЗАЕДНО
ОТ 1957

Отказ от поемане на отговорност

Настоящият документ, изготвен от службите на Генерална дирекция „Вътрешен пазар и услуги", не е обвързващ за Европейската комисия като институция. Моля отбележете, че Европейската комисия може да вземе различна позиция от посочената в настоящия документ, например по отношение на процедури за нарушения, след подробен преглед на националните мерки за транспониране.

Настоящият документ е наличен в Интернет и може да бъде изтеглен на всички официални езици на ЕС от сървъра Europa на следния адрес:
http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/index_en.htm

Europe Direct е услуга, която ви помага да намерите отговор на вашите въпроси за Европейския съюз.

Единен безплатен телефонен номер (*)**:**
00 800 6 7 8 9 10 11

(*) Някои мобилни оператори не предоставят достъп до телефони, започващи с 00 800, или таксуват тези обаждания.

Повече допълнителна информация за Европейския съюз можете да намерите в Интернет чрез сървъра Europa (http://europa.eu).

В края на настоящото издание ще намерите неговите каталожни данни.

Люксембург: Служба за официални публикации на Европейските общности, 2007г.

ISBN 978-92-79-05997-1

© Европейски общности, 2007 г.
Възпроизвеждането е разрешено при позоваване на оригинала.

Printed in Italy

Отпечатано на необработена с хлор хартия

ВЪВЕДЕНИЕ 7

1. ОБЩИ ВЪПРОСИ 8
1.1. ВРЪЗКАТА НА ДИРЕКТИВАТА С ДОГОВОРА ЗА ЕО 8
1.2. МЕТОД НА ПРИЛАГАНЕ 8
1.2.1. Разпоредби относно прилагането 8
1.2.2. Извънзаконодателни разпоредби относно прилагането 9
1.2.3. Последващи мерки 10

2. ОБХВАТ НА ПРИЛОЖЕНИЕ НА ДИРЕКТИВАТА 10
2.1. ОБХВАНАТИ УСЛУГИ 10
2.1.1. Концепцията за „услуга“ 10
2.1.2. Услугите, изключени от приложното поле на директивата 11
2.1.3. Областта на данъчното облагане 14
2.1.4. Връзката със свободното движение на стоки 14
2.2. ОБХВАНАТИ ДОСТАВЧИЦИ 14
2.3. ОБХВАНАТИ ИЗИСКВАНИЯ 15
2.3.1. Концепцията за изискване 15
2.3.2. Общи изисквания, които не влияят на достъпа до или упражняването на дейност по предоставянето на услуги 15
2.3.3. Изисквания, определящи достъпа до публични средства 15

3. ВРЪЗКАТА МЕЖДУ ДИРЕКТИВАТА И КОНКРЕТНИ ОБЛАСТИ НА ПРАВОТО ИЛИ ПОЛИТИКАТА 16
3.1. НАКАЗАТЕЛНО ПРАВО 16
3.2. ТРУДОВО ПРАВО И ЗАКОНОДАТЕЛСТВО В СФЕРАТА НА ОБЩЕСТВЕНОТО ОСИГУРЯВАНЕ 16
3.3. ОСНОВНИ ПРАВА 16
3.4. МЕЖДУНАРОДНО ЧАСТНО ПРАВО 17

4. ВРЪЗКАТА МЕЖДУ ДИРЕКТИВАТА И ДРУГИ РАЗПОРЕДБИ НА ПРАВОТО НА ОБЩНОСТТА 17

5. АДМИНИСТРАТИВНО ОПРОСТЯВАНЕ 18
5.1. ОПРОСТЯВАНЕ НА ПРОЦЕДУРИТЕ И ФОРМАЛНОСТИТЕ, ПРИЛОЖИМИ ЗА ДОСТАВЧИЦИ НА УСЛУГИ 18
5.2. ЕДИНИЧНИ ЗВЕНА ЗА КОНТАКТ 20
5.2.1. Установяването на „единични звена за контакт“ 20
5.2.2. Приключване на процедурите и формалностите през „единичните звена за контакт“ 22
5.3. ИНФОРМАЦИЯ И ПОМОЩ ПРЕЗ „ЕДИНИЧНИТЕ ЗВЕНА ЗА КОНТАКТ“ 22
5.3.1. Предоставяната информация 22
5.3.2. Предоставяната помощ 23
5.3.3. Насърчаване на употребата на други езици 23
5.4. ПРОЦЕДУРИ ПО ЕЛЕКТРОНЕН ПЪТ 23
5.4.1. Обхватът на задължението за установяване на процедури по електронен път 24
5.4.2. Прилагане на процедурите по електронен път 25

6.	СВОБОДА НА УСТАНОВЯВАНЕ	26
6.1.	РАЗРЕШИТЕЛНИ РЕЖИМИ И ПРОЦЕДУРИ	26
6.1.1.	Идентифициране и оценка на разрешителните режими	27
6.1.2.	Условия за издаване на разрешение	27
6.1.3.	Липса на дублиране на изисквания и контролни мерки	28
6.1.4.	Времетраене на разрешенията	28
6.1.5.	Териториален обхват	29
6.1.6.	Ограничаване на броя разрешения	30
6.1.7.	Задължение за заявяване на причини и право на обжалване	30
6.1.8.	Процедури по издаване на разрешения	30
6.2.	ЗАБРАНЕНИ ИЗИСКВАНИЯ ЗА УСТАНОВЯВАНЕ	31
6.2.1.	Забрана за изисквания, основани пряко или косвено на национална принадлежност	31
6.2.2.	Забрана за изисквания, ограничаващи установяването на доставчици на услуги само в една държава-членка	32
6.2.3.	Забрана за изисквания, ограничаващи свободата на доставчик на услуги да избира между основно и вторично място на установяване	33
6.2.4.	Забрана на условия за реципрочност	33
6.2.5.	Забрана за икономически тестове	33
6.2.6.	Забрана за включване на конкурентни оператори в процеса на вземане на решения от компетентни органи	34
6.2.7.	Забрана на задължения за получаване на финансови гаранции или застраховки от оператори, установени в същата държава-членка	34
6.2.8.	Забрана на задължения за необходимост от предварителна регистрация или предходно упражняване на дейността за определен период от време в същата държава-членка	35
6.3.	ИЗИСКВАНИЯ, КОИТО ПОДЛЕЖАТ НА ОЦЕНКА	35
6.3.1.	Количествени или териториални ограничения	36
6.3.2.	Задължение за доставчика на услуги да се сдобие със специфична правно-организационна форма	36
6.3.3.	Изисквания, свързани с притежаването на акции или дялове в компании	37
6.3.4.	Изисквания, запазващи предоставянето на определени услуги за конкретни доставчици	37
6.3.5.	Забрана за повече от едно установяване на територията на една държава	38
6.3.6.	Задължения за наличие на минимален брой заети лица	38
6.3.7.	Задължения за прилагане на фиксирани минимални или максимални тарифи	38
6.3.8.	Задължения за доставчика, освен своята услуга, да предоставя заедно с нея и други специфични услуги	39
7.	СВОБОДНО ДВИЖЕНИЕ НА УСЛУГИ	39
7.1.	РАЗПОРЕДБАТА ЗА СВОБОДАТА ДА СЕ ПРЕДОСТАВЯТ УСЛУГИ И СВЪРЗАНИТЕ С НЕЯ ДЕРОГАЦИИ	39
7.1.1.	Разликата между установяване и презгранично предоставяне на услуги	39
7.1.2.	Обхват и ефект на разпоредбата за свобода на предоставяне на услуги	39
7.1.3.	Изисквания, които могат да се налагат от държави-членки спрямо презгранични услуги	40
7.1.4.	Дерогациите в член 17	44
7.1.5.	Дерогации в конкретни случаи в съответствие с член 18	47
7.2.	ЗАДЪЛЖЕНИЯ, СВЪРЗАНИ С ПРАВАТА НА ПОЛУЧАТЕЛИТЕ НА УСЛУГИ	47
7.2.1.	Ограничения, които не могат да се налагат на получатели	48
7.2.2.	Принцип на недискриминация	48
7.2.3.	Задължение за оказване на помощ на получатели	49

8.	КАЧЕСТВО НА УСЛУГИТЕ	50
8.1.	ИНФОРМАЦИЯ ЗА ДОСТАВЧИЦИТЕ И ТЕХНИТЕ УСЛУГИ	51
8.1.1.	Информация, предоставяна по собствена инициатива на доставчика	52
8.1.2.	Информация, предоставяна при поискване от получателя	52
8.2.	ЗАСТРАХОВКА ЗА ПРОФЕСИОНАЛНА ОТГОВОРНОСТ И ГАРАНЦИИ	52
8.2.1.	ЗАДЪЛЖЕНИЯ ЗА ЗАСТРАХОВКА ИЛИ ГАРАНЦИЯ ЗА ДОСТАВЧИЦИ НА УСЛУГИ, ПРЕДСТАВЛЯВАЩИ ОПРЕДЕЛЕНИ РИСКОВЕ	52
8.2.2.	Липса на дублиране на изисквания за застраховка или гаранция	52
8.3.	ТЪРГОВСКИ СЪОБЩЕНИЯ НА РЕГУЛИРАНИТЕ ПРОФЕСИИ	53
8.4.	МУЛТИДИСЦИПЛИНАРНИ ДЕЙНОСТИ	53
8.4.1.	Премахване на ограничения на мултидисциплинарни дейности	54
8.4.2.	Предотвратяване на конфликти на интереси и гарантиране на независимостта и безпристрастността на доставчиците на услуги	54
8.4.3.	Преглед на законодателството и съдържанието на доклада за оценка	54
8.5.	ПОЛИТИКА ПО КАЧЕСТВОТО НА УСЛУГИТЕ	54
8.6.	УРЕЖДАНЕ НА СПОРОВЕ	55
8.6.1.	Подобрено обработване на жалби от доставчиците на услуги	55
8.6.2.	Финансови гаранции в случай на съдебни решения	55
8.7.	КОДЕКСИ НА ПОВЕДЕНИЕ	55
8.7.1.	Разработване на общи правила на нивото на Общността	55
8.7.2.	Съдържание на кодексите на поведение	56
9.	АДМИНИСТРАТИВНО СЪТРУДНИЧЕСТВО	56
9.1.	ОБОСНОВКА НА АДМИНИСТРАТИВНОТО СЪТРУДНИЧЕСТВО	56
9.2.	ОСНОВНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ	56
9.2.1.	ВЗАИМОПОМОЩ	56
9.2.2.	Техническа поддръжка чрез Информационната система на вътрешния пазар (IMI)	57
9.3.	ОБМЯНА НА ИНФОРМАЦИЯ	57
9.3.1.	Задължението за предоставяне на информация при поискване	57
9.3.2.	Задължението за извършване на проверки при поискване	58
9.4.	ВЗАИМОПОМОЩ В СЛУЧАЙ НА ПРЕЗГРАНИЧНО ПРЕДОСТАВЯНЕ НА УСЛУГИ	59
9.4.1.	Разпределение на надзорните задачи между държавите-членки	59
9.4.2.	Взаимопомощ, свързана с дерогации за конкретни случаи	59
9.5.	МЕХАНИЗЪМ ЗА ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ	60
10.	ПРЕГЛЕД НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО И ПРОЦЕС ПО ВЗАИМНА ОЦЕНКА	60
10.1.	ЦЕЛИ И ОСНОВЕН ПОДХОД	60
10.2.	ПРОЦЕДУРАТА, УРЕДЕНА В ЧЛЕН 39, ПАРАГРАФИ 1 ДО 4	61
10.2.1.	Преглед и оценка на законодателството	61
10.2.2.	Доклади за предаване	62
10.2.3.	Процесът на взаимна оценка	62
10.2.4.	Преглед и оценка на изискванията, изброени в член 15, параграф 2, и услугите от общ икономически интерес	63
10.2.5.	Уведомления за нови изисквания от видовете, изброени в член 15, параграф 2	63
10.3.	ПРОЦЕДУРАТА, УРЕДЕНА В ЧЛЕН 39, ПАРАГРАФ 5	63

B

ъведение

Целта на Директивата за услугите [1] е да осъществи напредък по посока постигане на истински вътрешен пазар на услуги така, че в най-големия сектор на европейската икономика бизнесът и потребителите да могат да се възползват напълно от възможностите, които той предоставя. С подпомагане на развитието на истински интегриран вътрешен пазар на услуги директивата ще спомогне за осъществяване на значителния потенциал на сектора на услугите в Европа по отношение на икономически растеж и създаване на работни места. Поради това Директивата за услугите е централен елемент в обновената Стратегия от Лисабон за растеж и работни места [2]. Освен това, с осигуряване на административно опростяване, тя също подпомага дневния ред за по-добро регулиране [3].

Директивата за услугите е голяма стъпка напред за гарантиране, че както доставчиците, така и получателите на услуги се възползват по-лесно от основните свободи, установени в членове 43 и 49 от Договора за създаване на Европейската общност — свободата на установяване и свободата на презграничното предоставяне на услуги. За да постигнат това, разпоредбите на Директивата се стремят към опростяване на административните процедури, премахване на пречките за дейностите по предоставяне на услуги и засилване както на взаимното доверие между държавите-членки, така и на увереността на доставчиците и потребителите на вътрешния пазар.

Директивата се прилага за широка гама дейности по предоставяне на услуги. Нейните разпоредби до голяма степен са основани на практиката на Съда на Европейските общности, свързана със свободата на установяване и свободното движение на услуги и тя допълва съществуващи инструменти на Общността, които остават напълно приложими.

Освен изискването за вземане на конкретни законодателни мерки от страна на държавите-членки [4], директивата отправя молба към тях за предприемане на множество практически мерки като единични звена за контакт за доставчици на услуги, процедури по електронен път и административно сътрудничество. Тя също въвежда новаторски инструменти като преразглеждането на националното законодателство и процеса на взаимно оценяване. Ако бъдат приложени правилно, тези различни инструменти ще продължат развитието на вътрешния пазар на услуги дълго след крайния срок за прилагане на директивата. Действително е ясно, че Директивата за услугите не само ще изисква еднократен акт на прилагане, но също ще сложи начало на динамичен процес, ползите от който ще се проявяват през годините.

Също така е важно да е подчертае, че директивата ще засили правата на получателите на услуги, в частност потребителите, и ще предвиди конкретни мерки за развиване на политика по качеството на услугите в Европа.

За да се постигнат целите е необходимо пълно и своевременно транспониране на Директивата за услугите. Поради това, на свое заседание през март 2007 г. Съветът на Европа заключи, че *„наскоро приетата Директива за услугите е съществен инструмент за отключване на пълния потенциал на европейския сектор на услугите. Трябва да се даде висок приоритет на пълното, съгласувано и своевременно транспониране на нейните разпоредби по последователен начин".* Пълното и своевременно транспониране на директивата също така ще помогне на държавите-членки да осъвременят своите национални администрации, както и своите регулаторни рамки. Директивата беше приета на 12 декември 2006 г. и ще трябва да се приложи от държавите-членки три години след публикуването ѝ, т.е. най-късно до 28 декември 2009 г.

Прилагането на Директивата за услугите представлява значително предизвикателство за държавите-членки и изисква навременни и сериозни усилия. Предвид големия ѝ обхват и широката гама проблеми, които засяга, новаторството на подхода и множеството мерки за предприемане става ясно, че тясното сътрудничество и партньорство между Комисията и държавите-членки ще бъде особено важно в този

[1] Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 г. относно услугите на вътрешния пазар, ОВ L 376, 27.12.2006 г., стр. 36.
[2] Съобщение на Комисията „Да работим заедно за растеж и работни места — нов старт на Лисабонската стратегия" COM (2005) 24, 2.2.2005 г.
[3] Съобщение на Комисията „Стратегически поглед за по-добро регулиране в Европейския съюз" COM (2006) 689, 14.11.2006 г.
[4] Споразумението за Европейското икономическо пространство (ЕИП) разширява вътрешния пазар с три държави от ЕФТА: Исландия, Лихтенщайн и Норвегия. Помощта, предвидена в настоящото ръководство, е предназначена и за тези държави.

процес. Поради това, и в съгласие с нейната обща политика за по-добро прилагане на правото на Общността, Комисията е предложила своята помощ и се е ангажирала с тясно сътрудничество с държавите-членки по време на процеса на прилагане. Това трябва да допринесе за правилното и последователно прилагане и употреба на Директивата от всички държави-членки и да гарантира равностойно поле за изява за доставчици на услуги и получатели. То трябва да е особено полезно за идентифициране и адресиране на проблемите в ранна фаза.

Настоящото „ръководство за прилагане" се стреми да предостави на държавите-членки техническа помощ в процеса на прилагане и е една от поредицата конкретни съпътстващи мерки, с които Комисията желае да подпомогне държавите-членки. То е също така част от отговора на молбата, която Комисията получи от Съвета по време на нейното заседание на 29 и 30 май 2006 г., за осигуряване на помощ на държавите-членки за прилагане на тази директива [5]. Настоящото ръководство не е нито изчерпателно, нито законово обвързващо и не предписва един единствен начин за прилагане. То по-скоро се опитва да опише подходящи начини за прилагане и насочва вниманието към важни въпроси при процеса на прилагане. То е основано на предварителни обсъждания с държавите-членки и се стреми да даде отговор на въпроси, които вече са повдигнати от тях или които могат да се очакват. В течение на процеса на прилагане ще възникнат още въпроси и, ако е необходимо, настоящото ръководство ще се допълва на по-късен етап.

1. ОБЩИ ВЪПРОСИ

1.1. Връзката на директивата с Договора за ЕО

Като всяка част от вторичното законодателство, Директивата за услугите трябва да се разглежда в контекста на първичното право, т.е. Договора за създаване на Европейската общност (Договора за ЕО), и по-специално свободите на вътрешния пазар. Директивата трябва да се тълкува и прилага в този контекст.

Също така трябва да е ясно, че въпросите, изключени от обхвата на Директивата за услугите, остават изцяло предмет на Договора за ЕО. Разбира се, изключените услуги остават обхванати от свободата на установяване и свободата на предоставяне на услуги. Националното законодателство, регулиращо тези дейности по предоставяне на услуги, трябва да е в съответствие с членове 43 и 49 от Договора за ЕО и принципите, които Съдът на Европейските общности (Съдът на ЕО) е разработил въз основа на прилагането на тези членове, трябва да се спазват. Държавите-членки трябва сами да гарантират, че техните законодателства са в съответствие с Договора за ЕО, както е тълкуван от Съда на ЕО. Комисията ще продължи да упражнява своята роля на пазител на Договора за ЕО и да подпомага държавите-членки в тази насока.

1.2. Метод на прилагане

Прилагането на Директивата за услугите ще изисква от държавите-членки да предприемат комбинация от законодателни и извънзаконодателни, т.е. организационни или практически, мерки. Директивата е хоризонтален инструмент, който покрива широка гама от различни услуги и който има вероятност да повлияе на значителен брой национални закони и наредби. Поради това, и що се отнася до разпоредбите относно прилагането, държавите-членки ще трябва да проучат комбинация от конкретни и хоризонтални законодателни мерки, което вероятно ще включва изменение на съществуващи закони, както и приемане на ново специфично законодателство и на хоризонтален „рамков" закон за прилагане.

1.2.1. Разпоредби относно прилагането

Въз основа на практиката на Съда на ЕО става ясно, че *„с цел гарантиране, че директивите се прилагат напълно на практика и по закон, държавите-членки трябва да осигурят специфична законова рамка в съответната област"*, което позволява на *„отделните хора да познават своите права и да разчитат на тях пред националните съдилища"* [6]. Това означава, че държавите-членки ще трябва да предвидят национални разпоредби с обвързващ характер, за да могат доставчиците и получателите на услуги да разчитат на правата, осигурени им от Директивата за услугите.

[5] Твърдения в Документ на Съвета № 11296/06 от 14.07.2006 г. (http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st11/st11296-ad01.en06.pdf)
[6] Вж. по-специално: Решение от 18 януари 2001 г. по дело Комисия/Италия (C-162/99); Решение от 15 юни 1995 г. по дело Комисия/Люксембург (C-220/94); Решение от 30 май 1991 г. по дело Комисия/Германия (C-361/88).

Някои от тези клаузи могат да се приложат чрез изменения на съществуващото законодателство, например тези в областта на разрешителните режими в някои държави-членки могат да се приложат чрез изменение на националното законодателство, касаещо административните процедури. В други случаи, особено във връзка с клаузи, установяващи общи принципи, като член 16 или член 20, трябва да се обмисли нов хоризонтален рамков закон ([7]).

Законодателство с хоризонтален характер на адекватно ниво може да е особено нужно като предпазна мярка срещу разпоредби в конкретни области, които може да не са прегледани, както и за да гарантира, че дейностите по предоставяне на услуги, които могат да се развиват и регулират на национално ниво, също ще са покрити в бъдеще. Въпреки това е ясно, че ако държавите-членки изберат да прилагат директивата или някои членове от нея с хоризонтално законодателство, те ще трябва да гарантират, че такова хоризонтално законодателство има предимство пред специфичното законодателство.

На държавите-членки също така може да се наложи да приспособят съществуващото специфично законодателство, съдържащо изисквания, които директивата изрично изисква да бъдат изменени или премахнати. Това засяга, например, членове 9, 14 и 15 относно конкретни изисквания, ограничаващи свободата на установяване. Допълнителни примери са членове 24 и 25 относно търговски съобщения на регулираните професии и мултидисциплинарни дейности.

Особено внимание трябва да се отдели на законодателството, което съдържа конкретни правила за доставчици на услуги, установено в други държави-членки. При положение, че такива правила са несъвместими с директивата и не са основани на други инструменти на Общността, те трябва да се премахнат чрез изменение на съответното законодателство. Държавите-членки трябва, например, да проверят дали в техните законодателства имат изисквания за регистрация за доставчици, установени в други държави-членки и желаещи да предоставят услуги на тяхна територия; ако такива изисквания не са нито установени в друг акт на Общността, нито оправдани съгласно членове 16 и 17, те трябва да бъдат премахнати.

За да могат да преценят дали прилагането е приключено, на държавите-членки се препоръчва да прибягнат до таблиците за прилагане, показващи как са били приложени различните разпоредби на Директивата.

1.2.2. Извънзаконодателни разпоредби относно прилагането

Някои разпоредби на директивата изискват прилагане чрез предприемане на подходящи административни мерки и процедури. Това е, например, случаят с установяването на единични звена за контакт и процедури по електронен път. Това също засяга организирането на идентифициране и оценка на законодателството, което държавите-членки ще трябва да предприемат преди да бъде решено дали законодателството трябва да се измени или премахне (например да проверят дали техните разрешителни режими са оправдани или да прегледат своите законодателства и да идентифицират съответните изисквания).

Освен това в директивата има разпоредби, задължаващи държавите-членки да насърчават действия от частни страни (например, доставчици на услуги, професионални сдружения или потребителски сдружения), като член 26 за качеството на услугите или член 37 за кодекси на поведение на равнището на Общността. Прилагането на тези задължения ще изисква от държавите-членки да предприемат практически стъпки, като осигуряване на помощ на оператори или техни сдружения, вместо законодателство.

Накрая, цялата глава „Административно сътрудничество“ изисква предприемане на практическите мерки, необходими на компетентните органи в държавите-членки за ефективно взаимно сътрудничество.

Всичко това са задължения, при които държавите-членки трябва да осигурят практически резултат (например, да гарантират че единичните звена за контакт са налични до крайния срок за прилагане) или да предприемат конкретно действие (например, проверка дали разрешителните режими се съгласуват с условията, установени в директивата).

([7]) Пример, при който такъв подход беше успешно следван поради същите причини, е прилагането на Директива 2000/31/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 8 юни 2000 г. относно някои правни аспекти на услугите на информационното общество, в частност електронната търговия, във вътрешния пазар, ОВ *L 178, 17.7.2000 г., стр. 1.*

1.2.3. Последващи мерки

Директивата за услуги също изисква държавите-членки да предприемат мерки след крайната дата на прилагане (декември 2009 г.). Това е по-специално случаят във връзка с преразглеждането на законодателството и процеса на взаимна оценка, установен в член 39 от директивата. Например, на основание член 39, параграф 5, държавите-членки имат постоянно задължение да съобщават за промени в изискванията, приложими за презграничното предоставяне на услуги (подобно задължение съществува по отношение на някои изисквания за установяване на основание член 15, параграф 7). Държавите-членки също имат задължение, на основание член 39, параграф 2, да участват в процеса на взаимна оценка, който ще следва преразглеждането и докладването на законодателството. Накрая, също толкова ясно е, че разработването на политика по качеството на услугите, както е предвидено в глава V на директивата, ще се развива през годините.

2. ОБХВАТ НА ПРИЛОЖЕНИЕ НА ДИРЕКТИВАТА

2.1. Обхванати услуги

2.1.1. Концепцията за „услуга“

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

Като начало е важно да се разбере концепцията за „услуга“ и обхвата на дейностите, които тя обхваща. Концепцията за „услуга“, съгласно Договора за ЕО и свързаната практика на Съда на ЕО, е определена в широк аспект ([8]). Тя включва всяка стопанска дейност, извършвана от самостоятелно заето лице, обичайно осъществявана срещу възнаграждение, както е посочено в член 50 от Договора за ЕО.

Поради това, по смисъла на Договора за ЕО 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 ([9]). Освен това, дейността трябва да е обичайно осъществявана срещу възнаграждение; с други думи, тя трябва да е от стопанско естество. Това трябва да се оценява в зависимост от случая за всяка дейност. 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 Договора за ЕО и Директивата за услугите ([10]). По-скоро, съгласно практиката на Съда на ЕО, *„съществената характеристика на възнаграждението се съдържа във факта, че то представлява заплащане за въпросната услуга.“* ([11]). Не е от значение дали възнаграждението е осигурено от получателя на услугата или от трета страна ([12]). Въпреки това трябва да се отбележи, че Съдът на ЕО — в контекста на образователните услуги, предоставяни от националната образователна система — е постановил, че такса за обучение или записване, която ученици 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 ([13]).

Впоследствие, държавите-членки ще трябва да гарантират, че правилата на Директивата за услугите важат за широка гама дейности, предоставяни на бизнеса или на потребители. Без да претендира за изчерпателност, следното може да се спомене като примери за услуги, покрити от директивата: дейностите на повечето регулирани професии ([14]) (като правни и финансови консултанти, архитекти, инженери, счетоводители, контрольори), занаятчии, бизнес услуги (като поддържане на офиси, управленски консултации, организиране на събития, събиране на дългове, реклама и услуги по набиране на персонал), дистрибуторска търговия (включително продажба на едро и дребно на стоки и услуги), услуги в областта на туризма (като услуги на туристически агенции), услуги по осигуряване на почивка (като услуги, предоставяни от спортни центрове и увеселителни паркове), строителни услуги, услуги в областта на монтиране и поддръжка на оборудване, информационни услуги (като уеб портали, дейности на новинарски агенции, издателска дейност, компютърно програмиране), услуги в

([8]) Вж. член 4, параграф 1.
([9]) Решение от 12 декември 1974 г. по дело *Walrave* (36/74).
([10]) Решение от 11 април 2000 г. по съединени дела *Deliège* (C-51/96) и (C-191/97).
([11]) Решение от 27 септември 1988 г. по дело *Humbel* (263/86).
([12]) Решение от 26 април 1988 г. по дело *Bond van Adverteerders* (352/85); Решение от 13 май 2003 г. по дело *Müller Fauré* (C-385/99); Решение от 12 юли 2001 г. по дело *Smits u Peerbooms* (C-157/99).
([13]) Решение от 7 декември 1993 г. по дело *Wirth* (C-109/92).
([14]) В този контекст трябва да бъде ясно, че съществуващи актове на Общността като, в случая на регулирани професии, 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), продължават да важат. Вж. раздел 4 на настоящото ръководство.

областта на обучението и образованието, отдаване под наем (включително на автомобили) и лизингови услуги, услуги, свързани с недвижимите имоти, услуги за сертифициране и изпитване, услуги по поддържане на домакинството (като почистване, частни бавачки или градинарски услуги) и т.н.

В контекста на рамковото законодателство относно прилагането на директивата е препоръчително държавите-членки да следват същия подход, т.е. да определят обхвата на такова рамково законодателство като приложим за всички дейности по предоставяне на услуги, различни от тези, които са изрично изключени.

2.1.2. Услугите, изключени от приложното поле на директивата

Директивата за услугите изрично изключва някои услуги от своето приложно поле. Тези изключения са изборни в смисъл, че държавите-членки могат, ако желаят, да прилагат някои от общите принципи и процедури, предвидени в Директивата за услугите, като „единичните звена за контакт", спрямо някои или всички от изключените услуги. Във всички случаи е ясно, че националните правила и наредби относно изключените услуги трябва да се съгласуват с други правила на правото на Общността, в частност със свободата на установяване и свободата на предоставяне на услуги, както са предвидени в членове 43 и 49 от Договора за ЕО.

По отношение на обхвата на тези изключения, могат да се дадат следните обяснения:

❍ **Нестопански услуги от общ интерес**

Изключението в член 2, параграф 2, буква а) е тясно свързано с концепцията на „услуга", обяснена по-горе. Терминът „нестопански услуги" се отнася за услуги, които не се извършват срещу парично възнаграждение. Тези дейности не съставляват услуга по смисъла на член 50 от Договора за ЕО и поради това във всички случаи те не са покрити от Директивата за услугите. В резултат на това, нестопански услуги от общ интерес, като услуги, които не се предоставят срещу възнаграждение в областта на националното основно и средно образование, не са покрити от Директивата за услугите. За разлика от това, услуги от общ икономически интерес, като тези в сектора на електричеството и газта, са услуги, предоставяни срещу парично възнаграждение и поради това по същество попадат в приложното поле на Директивата за услугите ([15]). Дали дадена услуга, считана от държава-членка за такава от общ интерес, е от стопанско или нестопанско естество, трябва да се определи с оглед на практиката на Съда на ЕО, посочена по-горе ([16]). Във всички случаи, няма да бъде възможно за държавите-членки да считат всички услуги в дадена област, например всички образователни услуги, за нестопански услуги от общ интерес.

❍ **Финансови услуги**

Изключението в член 2, параграф 2, буква б) покрива всички финансови услуги, включително банкови услуги, кредитни услуги, ценни книжа и инвестиционни фондове и застрахователни и пенсионни услуги. Това включва услугите, посочени в приложение I към Директива 2006/48/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 14 юни 2006 г. относно предприемането и осъществяването на дейност от кредитните институции ([17]), като потребителски кредити, ипотечни кредитни услуги, финансов лизинг и издаване и администриране на средства за разплащания. Услуги, които не съставляват финансова услуга, като оперативни лизингови услуги, състоящи се в отдаване на стоки под наем, не са обхванати от това изключение и държавите-членки ще трябва да гарантират, че те са обхванати от мерки относно прилагането.

❍ **Електронни съобщителни услуги и мрежи**

Изключението в член 2, параграф 2, буква в) засяга електронните съобщителни услуги и мрежи и свързани съоръжения и услуги, както са определени в член 2 от Директива 2002/21/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 г. относно обща регулативна рамка на електронните съобщителни мрежи и услуги (Рамковата директива) ([18]). Такива услуги и мрежи включват, например, гласова телефония и услуги за пренос на електронна поща. Въпреки това, тези услуги са изключени само по отношение на въпросите, покрити от петте директиви, включени в така наречения „телекомуникационен

([15]) Въпреки това, прилагането на конкретна разпоредба от съществуващи директиви, регулиращи тези услуги, ще има предимство в случай на конфликт с някоя от разпоредбите на Директивата за услугите. Вж. раздел 4 на настоящото ръководство.
([16]) Вж. раздел 2.1.1. на настоящото ръководство.
([17]) ОВ L 177, 30.6.2006 г., стр. 1.
([18]) ОВ L 108, 24.4.2002 г., стр. 33.

пакет“ (19). Директивата за услугите се прилага по отношение на въпроси, които не са покрити от тези пет директиви, като „единични звена за контакт“ или процедури по електронен път. Поради това, държавите-членки трябва да гарантират, че тези услуги се възползват от съответните разпоредби на Директивата за услугите. Това може да се направи или чрез изменение на специфичното законодателство в телекомуникационния сектор, или чрез засягане на въпроса в хоризонталното рамково законодателство за прилагане на директивата.

❍ **Услуги в областта на транспорта**

Изключението в член 2, параграф 2, буква г) обхваща транспортните услуги, попадащи в обхвата на дял V на Договора за ЕО. Поради това, то обхваща въздушен транспорт, морски и вътрешен воден транспорт, включително пристанищни услуги, както и автомобилен и железопътен транспорт, включително, в частност, градски транспорт, таксита и линейки (20). Изключването на транспортните услуги не обхваща услуги, които не са транспортни услуги по същността си, като обучение на водачи на превозни средства, услуги по преместване, услуги по наемане на автомобили, погребални услуги или въздушни фотографски услуги. То не покрива и търговски дейности в пристанища или летища, като магазини и ресторанти. Поради това, тези дейности по предоставяне на услуги са обхванати от разпоредбите на Директивата за услугите и трябва да бъдат обхванати от мерки за прилагане.

❍ **Услуги на агенции за временна заетост**

Изключението в член 2, параграф 2, буква д) покрива услугите за наемане на работници, предоставяни от агенции за временна заетост. Услуги, различни от услугите за наемане на работници, които понякога се предоставят от един и същ доставчик на услуги, като услуги по наемане на работа или набиране, не са обхванати от изключението и поради това трябва да се обхващат от мерки за прилагане.

❍ **Здравни услуги**

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“* (21). Това означава, че услуги, които не се предоставят на пациент, а на самия професионалист в сферата на здравеопазването или на болница, като счетоводни услуги, услуги за почистване, секретарски и административни услуги, доставяне и поддръжка на медицински уреди, както и услугите на центровете за медицински изследвания, не са обхванати от това изключение. Освен това, изключението не покрива дейности, които не са предназначени за поддържане, оценка или възстановяване на състоянието на здравето на пациенти. Например дейности, които са предназначени за подобряване на благосъстоянието и за осигуряване на почивка като спортни или фитнес клубове, се обхващат от Директивата за услугите и ще трябва да са обхванати от мерки за прилагане. В допълнение, изключването на здравни услуги обхваща само дейности, които са включени в рамките на регулирана здравна професия в държавата-членка, където се предоставят. Следователно, услуги, които могат да се предоставят без изискване за специална професионална квалификация, трябва да са обхванати от мерки за прилагане. Накрая, трябва да е ясно, че изключването на здравни услуги се отнася за услуги, свързани с човешкото здраве и не трябва да се разбира като обхващащо услуги на ветеринари и поради това тези услуги трябва да се обхващат от мерки за прилагане.

❍ **Аудиовизуални услуги и услуги за радиоизлъчване**

Изключението в член 2, параграф 2, буква ж) покрива аудиовизуални услуги, т.е. услуги, чиято основна цел е предоставяне на подвижни картини със или без звук, включително телевизия и излъчване на филми в киносалони, независимо от начина на производство, разпространение и предаване. То също

(19) Директива 2002/19/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 г. относно достъпа до електронни съобщителни мрежи и тяхната инфраструктура и взаимосвързаността между тях (Директива за достъпа) (ОВ L 108, 24.4.2002 г., стр. 7); Директива 2002/20/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 г. относно регламентиране на електронните съобщителни мрежи и услуги (Директива за овластяването) (ОВ L 108, 24.4.2002 г., стр. 21); Директива 2002/21/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 г. относно обща регулативна рамка на електронните съобщителни мрежи и услуги (Рамкова директива) (ОВ L 108, 24.4.2002 г., стр. 33); Директива 2002/22/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 г. относно универсалната услуга и правата на потребителите във връзка с електронните съобщителни мрежи и услуги (Директива за универсалната услуга) (ОВ L 108, 24.4.2002 г., стр. 51); и Директива 2002/58/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 юли 2002 г. относно обработката на лични данни и защита на тайна в сектора за електронни съобщения (Директива за тайна и електронни съобщения) (ОВ L 201, 31.7.2002 г., стр. 37, изменена от Директива 2006/24/ЕО (ОВ L 105, 13.4.2006 г., стр. 54).

(20) Вж. съображение 21.

(21) Вж. съображение 22.

покрива услуги за радиоизлъчване. Други услуги, свързани с аудиовизуални услуги или радиоизлъчване, като рекламни услуги или продажба на напитки и храна в киносалони, не са изключени и трябва да се обхващат от мерки за прилагане.

❍ **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, в частност, игри с числа като лотарии, карти за триене, хазартни услуги, предлагани в казина или лицензирани обекти, услуги за залагане, бинго услуги и хазартни услуги, управлявани от или в полза на благотворителни фондации или организации с нестопанска цел. За разлика от това, игри на умения, игрални автомати, които не предоставят награди или предоставят награди само под формата на безплатни игри и промоционални игри, чиято единствена цел е да стимулират продажбата на стоки или услуги, не са обхванати от изключението и поради това се възползват от Директивата за услугите. В допълнение, други услуги, предоставяни в казина, като например продажба на храни и напитки, също не са обхванати от изключението и трябва да се обхващат от мерки за прилагане.

❍ **Дейности, свързани с упражняването на публична власт**

Изключението в член 2, параграф 2, буква и) отразява член 45 от Договора за ЕО, съгласно който дейностите, които са свързани с упражняване на публична власт, не са обхванати от разпоредбите, свързани със свободата на установяване и свободата на предоставяне на услуги. Това изключение, в съответствие с практиката на Съда на ЕО, обхваща само конкретни дейности и не включва цели професии ([22]). Дали конкретни дейности са пряко или специфично свързани с упражняването на публична власт не може да се определя едностранно от държава-членка, а трябва да се оцени въз основа на общите критерии, установени от Съда на ЕО. Поради това, единствено фактът, че държава-членка счита дадена дейност за упражняване на публична власт, или че дадена дейност се предоставя от държавата, държавен орган или орган, на който са възложени обществени задачи, не означава, че тази дейност е обхваната от член 45 от Договора за ЕО. Когато са изправени пред случаи, при които трябва да преценят дали дадена дейност за предоставяне на услуга е в обхвата на член 45 от Договора за ЕО и поради това е изключена от Директивата за услугите, държавите-членки трябва да имат предвид тясното приложно поле, което Съдът на ЕО е определил за този член ([23]).

❍ **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) са изключени при положение, че се предоставят от самата държава, чрез доставчици, получили мандат от нея и поради това задължени да предоставят такива услуги, или от благотворителни организации, признати за такива от държавата. Текстът „благотворителни организации, признати за такива от държавата" включва църкви и църковни организации с благотворителни и „на добра воля". Въз основа на формулировката на това изключение и обясненията 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 деца (като например летни лагери), предоставяни от частни оператори, не са изключени от приложното поле на Директивата за услугите. По аналогичен начин, социални услуги, свързани с подпомагане на семейства или лица, временно или постоянно в нужда поради недостатъчен семеен доход или пълна или частична липса на независимост и за тези, които са подложени на риск от маргинализиране, като услуги, свързани с грижи за стари хора или услуги за безработни, са изключени от приложното поле на Директивата за услугите

([22]) Решение от 9 март 2000 г., *Комисия/Белгия*, дело C-355/98; вж. също 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 2/74.

([23]) Съдът на ЕО е определил, че член 45 не обхваща дейности, които са просто подпомагащи и подготвителни по отношение на упражняването на публична власт (Решение от 13 юли 1993 г. по дело *Thijssen* (42/92) или дейности, които имат чисто технически характер, като тези свързани с проектирането, програмирането и управлението на системи за обработка на данни (Решение от 5 декември 1989 г. по дело Комисия/Италия (3/88). Освен това, има няколко дейности по предоставяне на услуги, които Съдът на ЕО вече е определил като намиращи се извън обхвата на член 45 от Договора за ЕО, като дейностите на адвокати (Решение от 21 юни 1974 г. по дело *Reyners* (2/74), дейности на предприятия, предоставящи услуги за сигурност (Решение от 31 май 2001 г. по дело Комисия/Италия (C-283/99); Решение от 9 март 2000 г. по дело Комисия/Белгия (C-355/98); Решение от 26 януари 2006 г. по дело Комисия/Испания (C-514/03), дейности на одобрени пълномощници в застрахователни предприятия (Решение от 13 юли 1993 г. по дело *Thijssen* (C-42/92), дейности за проектиране, програмиране и управление на системи за обработка на данни (Решение от 5 декември 1989 г. по дело Комисия/Италия (3/88), дейности, извършвани в рамките на договори, които са свързани с помещения, средства, монтиране, поддръжка, управление и предаване на данни, необходими за провеждане на лотария (Решение от 26 април 1994 г. по дело Комисия/Италия (C-272/91).

само при положение, че 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, например частни услуги по поддържане на домакинството са услуги, които не са изключени от Директивата за услугите и трябва да са обхванати от мерките за прилагане.

❍ **Частни услуги за сигурност**

Изключението в член 2, параграф 2, буква к) обхваща услуги като надзор на имущество и помещения, защита на лица (телохранители), патрули за сигурност или наблюдение на сгради, както и депозиране, съхраняване в сейф, превоз и разпределяне на пари в брой и ценности. Услуги, които не са „услуги за сигурност" по своята същност, като например продажбата, доставката, монтирането и поддръжката на технически устройства за сигурност, не са обхванати от изключението. Поради това, те трябва да се обхващат от мерки за прилагане на директивата.

❍ **Услуги, предоставяни от нотариуси и пристави, които са назначени с официален правителствен акт**

Тези услуги са изключени от приложното поле на Директивата в член 2, параграф 2, буква л), независимо от това дали се считат за свързани с упражняването на публична власт или не, както е установено в член 45 от Договора за ЕО. Изключението обхваща услугите, предоставяни от нотариуси и пристави, които са назначени с официален правителствен акт. То включва, например, удостоверителни услуги на нотариуси и конфискуване на имущество от пристави.

2.1.3. Областта на данъчното облагане

Както е посочено в член 2, параграф 3, Директивата за услугите не се прилага в областта на данъчното облагане. Това включва материално данъчно право, както и административни изисквания, необходими за налагане на данъчни закони, като предоставянето на ДДС номера. Разбира се, държавите-членки могат да решат да прилагат някои аспекти на Директивата за услугите и по отношение на данъчни въпроси, например за предоставяне на ДДС номера чрез „единични звена за контакт" и по електронен път.

2.1.4. Връзката със свободното движение на стоки

Както е посочено в съображение 76, Директивата за услуги не се отнася за дейности, които попадат в обхвата на членове 28 и 30 от Договора за ЕО относно свободното движение на стоки. Поради това, Директивата за услугите не важи за изисквания, които трябва да се оценяват по разпоредбите на Договора за ЕО относно свободното движение на стоки и които не засягат достъпа до или упражняването на дейност по предоставяне на услуга, като изискванията за етикетиране на продукти, строителни материали или употребата на пестициди. Въпреки това трябва да е ясно, че изисквания, ограничаващи употребата на оборудване, което е необходимо за предоставянето на услуга, влияят на упражняването на дейност по предоставяне на услуга и поради това се обхващат от Директивата за услугите ([24]).

При прилагане на директивата държавите-членки трябва да имат предвид, че макар производството на стоки да не е дейност по предоставяне на услуга ([25]), има много дейности, които са спомагателни (например услуги по продажба на дребно, монтиране и поддръжка, услуги след продажбата) и които съставляват дейност по предоставяне на услуга и поради това трябва да се обхващат от мерките за прилагане.

2.2. Обхванати доставчици

Директивата за услуги се прилага за услуги, които се предоставят от физически лица, граждани на държава-членка, или от юридически лица по смисъла на член 48 от Договора за ЕО ([26]) и установени в държава-членка. Както е разяснено в съображение 38, концепцията за „юридическо лице" включва всякакви организации, учредени в съответствие с или регулирани от законите на държава-членка ([27]), независимо дали по национално законодателство те се считат за имащи юридическа правно-

([24]) Вж. раздел 7.1.3.4 на настоящото ръководство.
([25]) Решение от 7 май 1985 г. по дело Комисия/Франция (18/84); Решение от 11 юли 1985 г.,по съединени дела *Cinéthèque* (60-61/84).
([26]) Вж. съображение 36. Член 48 от Договора за ЕО се отнася за дружества или други юридически лица, учредени в съответствие със законите на държава-членка и имащи свое седалище, централно управление или основно място на дейност в рамките на Общността.
([27]) Включително, като пример, дружеството с ограничена отговорност по британското законодателство или „offene Handelsgesellschaft" (oHG), учредено по германското законодателство.

организационна форма. Всички тези лица трябва да се обхващат от прилагането на директивата. За разлика от това, услуги, предоставяни от физически лица, които не са граждани на държава-членка или от лица, които са установени извън Общността или не са учредени в съответствие със законите на държава-членка, не са обхванати от директивата.

2.3. Обхванати изисквания

2.3.1. Концепцията за изискване

Директивата за услугите се прилага спрямо изисквания, които касаят достъпа до или упражняването на дейност по предоставянето на услуга. Както е посочено в член 4, параграф 7, концепцията за изискване обхваща всяко задължение, забрана, условие или ограничение, наложени на доставчици на услуги (или получатели на услуги), като задължението за получаване на разрешение или за представяне на декларация пред компетентни органи. Концепцията покрива всяко задължение, забрана, условие или ограничение, независимо дали са предвидени в законови, подзаконови или административни разпоредби и дали важат на национално, регионално или местно ниво. В допълнение и в съответствие с практиката на Съда на ЕО ([28]), Директивата за услугите също така важи за всички разпоредби, наложени от правилата на професионални институции или колективните правила на професионални сдружения, или други професионални организации, приети в рамките на тяхната правна автономия.

2.3.2. 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 икономическа дейност, по същия начин, по който и от частни лица. Това например означава, че правила за движение по пътищата, правила относно обработването и използването на земята, териториално и селищно устройство, както и стандартите за строителство, принципно не са обхванати от Директивата за услугите. Въпреки това е ясно, че самият факт, че правилата са определени по специфичен 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 определяне дали те са извън обхвата на Директивата на услугите. Всъщност, трябва да се оцени действителният ефект на въпросните изисквания, за да се определи дали те са от общ характер или не. Поради това, при прилагането на директивата държавите-членки трябва да вземат предвид факта, че законодателство определено като „селищно устройство" или „стандарти за строителство" може да съдържа изисквания, които конкретно регулират дейности по предоставяне на услуги и следователно са покрити от Директивата за услугите. Например, правила за максималната площ на някои търговски установявания, дори когато се съдържат в общи закони за градоустройство, биха попаднали в обхвата на Директивата за услугите и в резултат на това ще са обхванати от задълженията в главата за установяване на директивата.

2.3.3. Изисквания, определящи достъпа до публични средства

Както е разяснено в съображение 10, Директивата за услугите не се отнася за 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 повлияни от прилагането на Директивата за услугите. В частност, 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 се съгласуват с други правила на Общността, включително правила за конкуренцията, в частност член 87 от Договора за ЕО.

([28]) Според практиката на Съда на ЕО, премахването на държавните бариери не трябва да се неутрализира от пречки, произтичащи от правила, установени от сдружения или организации в рамките на тяхната правна автономия. Вж. Решение от 12 декември 1974 г. по дело *Walrave* (36/74), параграфи 17, 23 и 24; Решение от 14 юли 1976 г. по дело *Donà* (13/76), параграфи 17 и 18; Решение от 15 декември 1995 г. по дело *Bosman* (C-415/93), параграфи 83 и 84; Решение от 19 февруари 2002 г. по дело *Wouters* (C-309/99), параграф 120.

3. ВРЪЗКАТА МЕЖДУ ДИРЕКТИВАТА И КОНКРЕТНИ ОБЛАСТИ НА ПРАВОТО ИЛИ ПОЛИТИКАТА

3.1. Наказателно право

Както е разяснено в съображение 12, Директивата за услугите се стреми да създаде законова рамка, която да гарантира свободата на установяване и свободното движение на услуги между държавите-членки, но не хармонизира или влиза в противоречие и, както е посочено в член 1, параграф 5, не засяга правилата на наказателното право на държавите-членки. Ясно е, например, че ако доставчик на услуги от друга държава-членка извърши престъпно деяние като клевета или измама във връзка с предоставяне на услуга от негова страна, това е извън обхвата на Директивата за услугите.

Въпреки това също е ясно, че правилата на наказателното право не могат да се използват за ограничаване на основните свободи, гарантирани от правото на Общността ([29]) и че 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 държава-членка не може да прилага определени национални изисквания спрямо входящи услуги, защото те не отговарят на критериите, установени в член 16, тази държава-членка не може да заобикаля това чрез налагане на наказателноправна санкция за несъгласуваност с такива изисквания. Поради това, при разглеждане на националните изисквания, приложими спрямо доставчици на услуги, може също така да се наложи държавите-членки да разгледат определени разпоредби на своето наказателно право, чието приложение може да доведе до заобикаляне на задълженията, установени от директивата.

3.2. Трудово право и законодателство в сферата на общественото осигуряване

Член 1, параграф 6 гласи, че Директивата за услугите не засяга трудовото право или законодателството на държавите-членки в сферата на общественото осигуряване. Директивата нито съдържа правила, попадащи в областта на трудовото право или общественото осигуряване, нито задължава държавите-членки да изменят своето трудово законодателство или своето законодателство в сферата на общественото осигуряване. Тъй като в правото на Общността няма обща формулировка за трудово право, член 1, параграф 6 разяснява какво се има предвид 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 за индивидуалните условия на заетост на работници и отношението между работника и неговия работодател. То включва наредби за заплати, работно време, годишен отпуск и цялото законодателство, което засяга договорни задължения между работодател и неговите работници. Член 1, параграф 6 допълнително гласи, че прилагането на националното законодателство трябва да се съобразява с правото на Общността. Това означава, че по отношение на командировани работници, приемащата държава-членка е обвързана с Директивата за командироване на работници ([30]).

3.3. Основни права

Член 1, параграф 7 гласи, че директивата не засяга упражняването на основните права, както са признати от правото на държавите-членки и правото на Общността, без допълнително да конкретизира тази концепция. Второто изречение се отнася за правото да се договарят, сключват и прилагат колективни трудови договори в съответствие с националните закони и практики, съобразени с правото на Общността. Член 1, параграф 7 не взема позиция по отношение на това дали договарянето, сключването и прилагането на колективни трудови договори са основни права. Съображение 15 е от особена важност в контекста на този член. То посочва основния принцип, че няма свойствено противоречие между упражняването на основните права и основните свободи от Договора за ЕО и че нито едно от тях няма преимущество пред другото ([31]).

([29]) Вж. например Решение от 19 януари 1999 г. по дело *Calfa* (C-348/96); Решение от 6 март 2007 г. по съединени дела *Placanica* (C-338/04), (C-359/04) и (C-360/04).
([30]) 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.
([31]) Следвайки посоката на разсъждение на Съда на ЕО в неговите Решения от 12 юни 2003 г. по дело *Schmidberger (*C-112/00) и от 9 декември 1995 г. по дело Комисия/Франция *(Strawberries)* (C-265/95), упражняването на основните права може и трябва да се привежда в съответствие с упражняването на основните свободи от Договора за ЕО.

3.4. Международно частно право

Както е посочено в член 3, параграф 2, Директивата за услугите не се отнася до норми на международното частно право. Нормите на частното международно право, включително Римската конвенция (и бъдещите регламенти Рим I и Рим II) ([32]) определят кои норми 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, Директивата за услугите предвижда специална дерогация от разпоредбата за свободата на предоставяне на услуги и така гарантира, че нормите на международното частно право няма да бъдат засегнати от прилагането на Директивата за услугите.

Това важи за всички норми на международното частно право, включително тези, както в член 5 от Римската конвенция, които предвиждат в специални случаи, включващи потребители, да важи правото на държавата по обичайното местопребиваване на потребителя. Въпреки това трябва да се отбележи, че нормите на частното международно право само определят кои норми на частното право се прилагат към договорно или извъндоговорно правоотношение, включително такова между доставчик на услуги и потребител. Те не определят, например, кои норми на публичното право се прилагат. Дали нормите на държавата-членка, в която потребителят обичайно пребивава, различни от нормите на частното право, могат да се прилагат спрямо конкретен доставчик на услуги или не, се определя не от международното частно право, а от Директивата за услугите и по-специално член 16 от нея.

Накрая, Директивата за услугите не засяга компетентността на съдилищата. Тези въпроси се регулират от съществуващия Регламент на Комисията относно компетентността, признаването и изпълнението на съдебни решения по граждански и търговски дела ([33]).

4. ВРЪЗКАТА МЕЖДУ ДИРЕКТИВАТА И ДРУГИ РАЗПОРЕДБИ НА ПРАВОТО НА ОБЩНОСТТА

Като основно правило, Директивата за услугите се прилага в допълнение към съществуващото право на Общността. Възможни противоречия между Директивата за услугите и други актове на вторичното право на Общността обикновено са изрично взети предвид в директивата, в частност чрез дерогация от специфични разпоредби ([34]). Освен това, член 3 предоставя правило за всички остатъчни и изключителни случаи, при които може да възникне противоречие между разпоредба на Директивата за услугите и разпоредба на друг акт на вторичното право на Общността.

Член 3 гласи, че в случай на противоречие между разпоредба на Директивата за услугите и разпоредба на друг акт на вторичното право на Общността, втората разпоредба има предимство. Това означава, че в такива случаи разпоредбата на другия инструмент на Общността има предимство и разпоредбата на Директивата за услугите няма да се приложи. Трябва да се отбележи, че това касае само конкретната противоречаща разпоредба и не засяга останалите разпоредби на Директивата за услугите, които все още ще се прилагат.

Въпросът дали съществува противоречие между разпоредба на Директивата за услугите и разпоредба на друг инструмент на Общността трябва да се оцени внимателно за всеки отделен случай. Самият факт, че правила, свързани с конкретни аспекти на определена услуга, са били установени в друг инструмент на Общността (включително тези, споменати в член 3) не е достатъчен, за да се заключи, че съществува противоречие с разпоредба на Директивата за услугите. За да се пренебрегне дадена разпоредба на Директивата за услугите, трябва да се покаже, че има противоречие между конкретни правила на двата инструмента. Тази оценка трябва да се основава на цялостно тълкуване на проблемните разпоредби в съответствие с тяхната правна основа и с основните свободи, залегнали в членове 43 и 49 на Договора за ЕО.

([32]) Римската конвенция относно правото, приложимо към договорните задължения, ОВ C 27, 26.01.1998 г., стр. 34, която в момента се осъвременява и трансформира в инструмент на Общността, вижте Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно правото, приложимо към договорните задължения *„Рим I“*, COM(2005)650 окончателен. Регламент относно правото, приложимо към извъндоговорните задължения *„Рим II“*) (Предложение на Комисията, COM(2006)83 окончателен), както е приет от Европейския парламент на 10 юли 2007 г.
([33]) Регламент (ЕО) № 44/2001 на Съвета от 22 декември 2000 г. относно компетентността, признаването и изпълнението на съдебни решения по граждански и търговски дела, ОВ L 12, 16.1.2001 г., стр. 1.
([34]) Вж. например член 5, параграф 3, член 9, параграф 3, или член 15, параграф 2, буква г).

5. АДМИНИСТРАТИВНО ОПРОСТЯВАНЕ

Глава II на Директивата за услугите (членове от 5 до 8) установява амбициозна програма за административно опростяване и осъвременяване. Тя изисква държавите-членки да опростят административни процедури, да установят „единични звена за контакт" като единствени събеседници за доставчиците на услуги, да осигурят възможност за изпълняване на процедури от разстояние и по електронен път и да направят информацията за националните изисквания и процедури лесно достъпна за доставчиците на услуги 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. Поради това, те се прилагат по един и същ начин за доставчици на услуги, установени в друга държава-членка и за доставчици на услуги, установени (или желаещи да се установят) на територията на своята собствена държава-членка.

Освен това, тези членове се прилагат за всички процедури, независимо дали доставчикът на услуги трябва да се съгласува с тях, за да се установи в държава-членка или за да предоставя презгранични услуги (при положение, че процедурите и формалностите могат да се прилагат спрямо доставчици, установени в други държави-членки и предоставящи своите услуги през граница) ([35]).

Административното опростяване, както е предвидено в Директивата за услугите, ще допринесе за подобряване на конкурентоспособността на европейската икономика ([36]). Поради това, държавите-членки могат да пожелаят да вземат предвид възможността за прилагане на някои или всички от разпоредбите на глава II, в частност единичните звена за контакт и процедурите по електронен път, спрямо услуги и въпроси, които не са обхванати от Директивата за услугите.

5.1. Опростяване на процедурите и формалностите, приложими за доставчици на услуги

Съгласно член 5, параграф 1, държавите-членки трябва да прегледат всички процедури и формалности, приложими към достъпа до и упражняването на дейности по предоставяне на услуги и ако тези процедури не са достатъчно опростени, трябва да ги опростят. Това изисква държавите-членки да положат истинско усилие за административно опростяване. При полагането на това усилие държавите-членки трябва да прегледат и оценят процедурите и формалностите от гледна точка на доставчика, като имат предвид, че опростяването на процедури в замяна ще намали административната тежест за самата администрация. Държавите-членки могат да вземат предвид опростени административни процедури, използвани в други държави-членки и да обменят най-добри практики. Комисията ще полага всички усилия, за да улесни това.

Концепцията за процедури и формалности е широка и включва всички административни стъпки, които трябва да се предприемат от бизнеса, като представяне на документи, подаване на декларация или регистриране в компетентен орган. Тя обхваща не само процедурите и формалностите, които са предварително условие за упражняване на дейността по предоставяне на услуги, но също и тези, налагани на по-късен етап, с течение на упражняването на дейността, или дори при нейното приключване (например, задължение за ежегодно докладване на подробностите около извършените транзакции).

На практика, държавите-членки ще трябва да оценят дали техните административни изисквания са необходими в действителност или дали някои процедури или части от процедури могат да бъдат премахнати или подменени със заместители, които представляват по-малка тежест за доставчиците на услуги. Държавите-членки също ще трябва да оценят съвкупността от различни административни процедури, с които един доставчик на услуги трябва да се занимава, тяхното възможно дублиране, разходите по тяхното прилагане, яснотата и достъпността, както и забавянето и практическите затруднения, които тези процедури предполагат за засегнатите доставчици ([37]).

([35]) В тази връзка трябва да се има предвид, че на основание член 16 държавите-членки могат да налагат свои изисквания спрямо входящи доставчици на услуги само в ограничени случаи. Вж. раздел 7.1.3 на настоящото ръководство.
([36]) В съответствие с обновената Стратегия от Лисабон и инициативите за „по-добро регулиране", вижте Съобщение на Комисията „Да работим заедно за растеж и работни места — нов старт на Лисабонската стратегия" COM(2005) 24 от 02.02.2005 г. и Съобщение на Комисията „Стратегически поглед за по-добро регулиране в Европейския съюз" COM(2006) 689 от 14.11.2006 г.
([37]) Вж. съображение 45.

В допълнение държавите-членки ще трябва да оценят дали всички изисквани доказателства и документи са необходими и дали е нужно да се изисква всички доказателства да се изготвят от самия доставчик на услуги и дали определена информация вече не е налична от други източници (например, други компетентни органи). Например правила, според които един доставчик на услуги трябва да изготви 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 в такъв случай трябва да се премахнат. По аналогичен начин, процедури, които изискват отделно подаване на документи за различни изисквания, могат да се опростят, като се разреши единично подаване.

Държавите-членки също така ще трябва да преценят дали е оправдано да се изисква определени доказателства да се възпроизвеждат в специфична форма, например в оригинална форма, като заверено копие или със заверен превод, или дали ще е достатъчно да се предостави незаверено копие или незаверен превод. Във всички случаи и съгласно член 5, параграф 3, държавите-членки могат да изискват документите да бъдат възпроизведени в оригиналната си форма или като заверено копие, или придружени със заверен превод, само когато такова изискване е оправдано от наложителни причини, свързани с обществения интерес, или ако е разпоредено в друг инструмент на Общността. Трябва да се отбележи, че простото съмнение за автентичност на даден документ или за 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. Това не би следвало да е с особена административна тежест, тъй като информационната система на вътрешния пазар (IMI) ([38]) ще позволява лесното качване и проверяване на документи от разстояние.

Освен това, по смисъла на член 5, параграф 3, 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 документи, издавани от други държави-членки. Например, държавите-членки могат да не изискват представяне на удостоверение за гражданство или местожителство, ако други официални документи за самоличност (например, паспорт или лична карта) вече доказват тези факти.

Въпреки това, член 5, параграф 3 не се прилага за някои документи, посочени в следните инструменти на Общността: Директивата за професионалните квалификации ([39]), Директивата за обществените поръчки ([40]), Директивата за установяване на адвокати ([41]) и Първата и Единадесетата директиви за дружествено право ([42]).

Съгласно член 5, параграф 2, Комисията може да използва процедурата за комитология, 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“*. Хармонизирани формуляри могат да се въведат за специфични удостоверения или подобни документи, когато различия между националните документи, предназначени за подобни цели, затрудняват компетентните органи да преценяват съдържанието или значението на удостоверението и в резултат на това доставчиците на услуги са изправени пред множество различни формуляри. Например, доказателство за установяване в държава-членка може да бъде изведено от няколко различни законови документа, като се започне от удостоверение за учредяване, издавано от обществен орган, и се стигне до атестация за членство в търговска камара, в зависимост от държавата-членка. Ако практическият опит показва, че доставчиците на услуги продължават да се изправят пред множество различни формуляри (въпреки помощта, предлагана по административното сътрудничество, което следва да се установи от директивата), хармонизираните формуляри могат да се окажат ефективно решение. Въпреки това, едно такова решение може да се вземе едва на по-късен етап, на основание опита, получен от прилагането на Директивата за услугите.

([38]) Вж. раздел 9.2.2 на настоящото ръководство.
([39]) 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.
([40]) 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, услуги и доставки, ОВ L 134, 30.4.2004 г., стр. 114.
([41]) 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.
([42]) Първа директива 68/151/ЕИО на Съвета от 9 март 1968 г. относно координирането на гаранциите, които държавите-членки изискват от дружествата по смисъла на втория параграф на член 58 от Договора, с цел тези гаранции да станат равностойни на цялата територия на Общността, ОВ L 65, 14.3.1968 г., стр. 8; Единадесета директива 89/666/ЕИО на Съвета от 21 декември 1989 г. относно изискванията за оповестяване на данни за клонове, открити в една държава-членка от някои видове дружества, регулирани от правото на друга държава; ОВ L 395, 30.12.1989 г., стр. 36.

5.2. Единични звена за контакт

На основание член 6, държавите-членки са задължени да гарантират възможността доставчиците на услуги да осъществяват всички процедури и формалности, необходими за достъп до и за упражняване на техните дейности по предоставяне на услуги, през „единични звена за контакт". Това е едно от задълженията, произтичащи от Директивата за услугите. Държавите-членки ще трябва да вземат няколко решения по отношение на организирането на своите „единични звена за контакт" и ще трябва да гарантират, че „единичните звена за контакт" са установени и функционират най-късно до края на периода на прилагане.

„Единичните звена за контакт" са предназначени да бъдат единствените институционални събеседници от гледна точка на доставчика на услуги, за да не се налага той да се свързва с много компетентни власти или органи, за да събере цялата необходима информация и за да приключи всички необходими стъпки, свързани с неговите дейности по предоставяне на услуги. Държавите-членки трябва да направят „единичните звена за контакт" достъпни за всички доставчици на услуги, независимо дали са установени на тяхна територия, или на територията на друга държава-членка. Разбира се, задължението важи само за секторите на услуги, покрити от директивата, но държавите-членки могат да обмислят разширяване на дейностите на „единичните звена за контакт" до всички или някои от секторите, изключени от директивата. Същата логика важи по-отношение на определени въпроси, изключени от директивата. Например, държавите-членки могат да обмислят възможността за включване на някои данъчни изисквания, като предоставянето на ДДС номера, в дейността на „единичните звена за контакт".

Целта на установяването на звена за пълно обслужване за бизнеса се преследва от държавите-членки в продължение на няколко години и поради това задължението, съдържащо се в Директивата за услугите, съблюдава и допълва целите на други инициативи на Комисията, в частност ангажимента, поет от Съвета на Европа за установяване на звена за пълно обслужване за новосъздадени дружества до края на 2007 г. ([43]) Въпреки това законовото задължение, съдържащо се в Директивата за услугите, е по-широко и включва всички видове бизнес (не само новосъздадени дружества), получатели на услуги (за информационни цели) и всички видове процедури (не само процедури за новосъздадени дружества). От друга страна е ясно, че други функции, изпълнявани от звената за пълно обслужване на новосъздадени дружества ([44]), като подготовка, обучение, финансово консултиране и насоки за изготвяне на бизнес-план, се простират извън задълженията, установени от Директивата за услугите. Прилагането на целта за звена за пълно обслужване, установена от Съвета на Европа, ще допринесе за прилагането на „единичните звена за контакт". Във всички случаи е ясно, че държавите-членки не трябва да осигуряват две отделни мрежи и че могат да градят върху съществуващи инициативи за изпълнение на законовото задължение, съдържащо се в Директивата за услугите.

5.2.1. Установяването на „единични звена за контакт"

Всяка държава-членка свободно решава как да организира „единичните звена за контакт" на своята територия, но трябва да гарантира, че те са достъпни за всички доставчици на услуги, които се възползват от директивата, за осъществяване на всички процедури и формалности, свързани с услуги и въпроси, попадащи в приложното поле на Директивата.

Концепцията за „единични звена за контакт" не означава, че държавите-членки трябва да установят единичен централизиран орган на своите територии. Държавите-членки могат да решат да имат няколко „единични звена за контакт" в рамките на своите територии. Въпреки това, „единичното звено за контакт" трябва да бъде „единично" от гледна точка на отделния доставчик (т.е. доставчикът на услуги трябва да има възможност да извършва всички процедури, като използва само едно такова звено за контакт).

Държавите-членки могат да изберат да имат различни „единични звена за контакт" за различни сектори, като „единични звена за контакт" за регулирани професии и „единични звена за контакт" за търговски дейности като продажби на дребно и т.н. Въпреки това е важно да се избягват евентуални пропуски в покритието. Поради това, ако държавите-членки изберат да установят „единични звена за контакт" за конкретни сектори, те ще се нуждаят от (допълнителни) „единични звена за контакт", които да са компетентни за всички услуги, които не могат да бъдат покрити от секторните „единични звена за контакт". Във всички случаи, ако държава-членка реши да установи различни „единични звена за

([43]) Целта на установяване на звена за пълно обслужване за предприемачи до края на 2007 г., беше включена в *„интегрирани насоки за растеж и работни места 2005—2008 г."* (насоки № 15), приети от Съвета през юни 2005 г., Препоръка 2005/601/ЕО на Съвета от 12 юли 2005 г. относно общите насоки на икономическата политика на държавите-членки и Общността (2005 до 2008 г.).
([44]) Вж. Работен документ на Комисията: Оценка на процедурите за новосъздадени дружества в контекста на обновената Лисабонска стратегия за растеж и работни места (SEC(2007) 129).

контакт", различията в покритието трябва да са лесно видими за доставчика на услуги. Възможно е за целта да е необходима централна Интернет страница, която да позволява на доставчиците на услуги лесно да намират и да се свързват със съответните „единични звена за контакт" в дадена държава-членка. Също така, ако съществуват различни „единични звена за контакт", всяко „единично звено за контакт", което бъде потърсено от доставчик на услуги, но което не е компетентно за дейностите на въпросния доставчик на услуги, трябва да помогне на доставчика на услуги да открие „единичното звено за контакт", което е компетентно по неговите въпроси.

Установяването на различни „единични звена за контакт" за чуждестранни и национални доставчици на услуги може да доведе до дискриминация. Дискриминация може да възникне и ако държавите-членки установят различни „единични звена за контакт" за въпроси, свързани с установяване и такива, свързани с презгранично предоставяне на услуги. Поради това тези различия трябва да се избягват.

Държавите-членки могат да решат, че „единичните звена за контакт" изпълняват само координационна роля, като крайните решения остават в ръцете на съществуващите компетентни органи. Държавите-членки, които решат да направят това, трябва да организират комуникацията между „единичните звена за контакт" и компетентните органи, за да гарантират тяхната бързина и надеждност. Държавите-членки също така могат да решат да възложат определени правомощия за вземане на решения на „единичните звена за контакт". Например, държавите-членки могат да счетат, че „единичните звена за контакт" са пряко отговорни за регистрацията на дружества или за предоставяне на разрешения от прост характер. Във всички случаи от директивата става ясно, че „единичните звена за контакт" не пречат на разпределението на компетенции между компетентни органи ([45]).

Също така, държавите-членки са свободни да решат на кого желаят да възложат задачата за „единичните звена за контакт": на компетентни органи на национално, регионално или местно ниво, на професионални камари, на други професионални организации или дори на частни оператори. Във всички случаи, правилата за обществените поръчки трябва да се спазват, ако са приложими, в частност разпоредбите за обществени поръчки за услуги ([46]). Ако държавите-членки решат да разполагат с „единични звена за контакт", управлявани от частни оператори, държавите-членки трябва да предвидят подходящи механизми за гарантиране, че частните оператори изпълняват своята задача в съответствие с изискванията, установени от Директивата.

Освен това държавите-членки също така могат да изберат да установят „единични звена за контакт" само по електронен път, като по този начин не установяват специална физическа инфраструктура, която доставчиците на услуги реално могат да посетят. В този случай трябва да се постави особено ударение върху ясната структура на информацията и процедурите, предоставяни на интернет страниците или чрез подобни електронни инструменти, които трябва да дават обширни напътствия по отношение на всички процедури и формалности, свързани с достъпа до и упражняването на дейности по предоставяне на услуги. Доставчиците на услуги трябва да са в състояние лесно да идентифицират всички процедури и формалности, свързани с техните специфични молби и да получават последователно разглеждане на текущите им молби или искания чрез тези изцяло електронни „единични звена за контакт". Съобразно с това, няма да е достатъчно държавите-членки просто да предоставят списък или набор от интернет връзки на централна интернет страница. Също така, ако „единичните звена за контакт" са установени само за употреба по електронен път, ще бъде необходимо да се създаде помощна телефонна линия, на която доставчиците на услуги да могат да се обаждат в случай на затруднения. Държавите-членки също така трябва да обмислят възможността за подкрепяне на електронното функциониране на „единичните звена за контакт" с определена физическа инфраструктура, особено ако това улеснява употребата им от доставчиците на услуги, които не са непременно запознати с употребата на електронни средства.

Накрая, държавите-членки са свободни да избират как да финансират „единичните звена за контакт". Както е посочено в съображение 49, „единичните звена за контакт" могат да таксуват потребителите за услугите, които предоставят. Въпреки това, таксуваните суми трябва да са пропорционални на ефективните разходи за извършваните процедури. Във всички случаи, таксите не трябва да са толкова високи, че да обезсърчават доставчиците на услуги от използването на „единичните звена за контакт". Освен това, държавите-членки също могат да натоварят „единичните звена за контакт" със събирането на други административни такси, като такси на надзорни органи.

Комисията ще положи всички усилия, за да улесни обмяната на най-добри практики за организиране и финансиране на „единични звена за контакт" между държавите-членки.

([45]) Вж. член 6, параграф 2.
([46]) Вж. в частност 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, услуги и доставки, ОВ L 134, 30.4.2004 г., стр. 114.

5.2.2. Приключване на процедурите и формалностите през „единичните звена за контакт“

Както е споменато по-горе, „единичните звена за контакт“ трябва да са налични за приключване на процедурите и формалностите, които доставчиците на услуги трябва да изпълнят в дадена държава-членка, за да имат достъп до или да упражняват дейност по предоставяне на услуга (независимо дали от място на установяване или презгранично от друга държава-членка, при положение че процедурите и формалностите са приложими в случай на презгранични услуги). Това включва разрешения, както и декларации, уведомления, определянето на регистрационен номер на дружество и други процедури и формалности. Трябва да е ясно, че последващи процедури за обжалване, независимо дали са от съдебно или административно естество, като подаване на жалби или действия за анулиране на решение, не трябва да са отговорност на „единичните звена за контакт“.

За да приключат всички процедури през „единични звена за контакт“, доставчиците на услуги трябва да са в състояние да получат цялата нужна информация, формуляри и документи, свързани с процедурите, да подадат документи и молби и да получат решенията и други отговори, свързани с техните молби.

Някои от процедурите за приключване през „единични звена за контакт“ може да са сложни, като някои процедури за установяването на големи търговски вериги за продажба на дребно и/или да включват няколко различни разрешения. Въпреки това, както е споменато по-горе, „единичните звена за контакт“ може да имат само координационна роля, като правомощията за вземане на решения да останат в ръцете на конкретните компетентни органи. Във всички случаи остава много важно „единичните звена за контакт“ да предоставят на доставчиците ясен преглед на всички стъпки, които трябва да предприемат и да им осигуряват процедурна помощ и обратна връзка по извършваните в момента процедури.

Разбира се, доставчиците на услуги не са задължени да се възползват от „единичните звена за контакт“. Те остават свободни да се възползват или да не се възползват от тази възможност и също са свободни да се свържат с всички компетентни органи директно и да подават/получават документи, разрешения и т.н. директно от тях. В случаи, когато предприетите през „единични звена за контакт“ процедури и формалности включват периоди от време (например, защото има краен срок за подаването на документ, или защото даден компетентен орган трябва да вземе решение по отношение на молба за разрешение в рамките на определен срок), моментът на получаване на всички необходими документи от „единичното звено за контакт“ трябва да бъде моментът, спрямо който се изчислява такъв срок.

След като е отправена молба, „единичните звена за контакт“ трябва да отговорят възможно най-бързо и да уведомят подателя незабавно, ако дадена молба е грешна или неоснователна.

Накрая е важно да се отбележи, че „единичните звена за контакт“, предвидени в Директивата за услугите и „контактните точка“ (contact points), предвидени в член 57 от Директивата за признаване на професионалните квалификации ([47]) се стремят към различни цели. Докато съгласно член 57 от последната директива една единствена контактна точка следва да се установи във всяка държава-членка, което ще осигури информация относно признаването на професионалните квалификации и помощ за граждани, желаещи да получат признание на своята професионална квалификация в друга държава-членка, „единичните звена за контакт“, посочени в Директивата за услугите, ще направят възможно гражданите и бизнеса действително да приключват през тях всички процедури и формалности, свързани с достъпа до и упражняването на дейности по предоставяне на услуги, включително тези, свързани с признаването на професионални квалификации.

5.3. Информация и помощ през „единичните звена за контакт“

5.3.1. Предоставяната информация

Член 7, параграф 1 съдържа списък със съществена информация, до която държавите-членки трябва да осигурят лесен достъп на доставчици на услуги и получатели на услуги чрез „единичните звена за контакт“. Тази информация трябва да е налична от разстояние и по електронен път. „Единичните звена за контакт“ трябва да отговарят възможно най-бързо на всяка молба за информация и, в случай че молбата е неясна или непълна, да уведомяват подателя незабавно.

Информацията, която следва да бъде предоставена, включва изискванията, които доставчиците на услуги трябва да изпълнят, ако желаят да предоставят услуги в държава-членка. Тя също покрива средствата и условията за достъп до публични регистри и бази данни за доставчици и услуги, като бизнес регистри, бази данни за регулирани професии или публични бази данни за статистики за услуги.

([47]) 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, член 57.

Информацията, която следва да бъде предоставена, също така включва координатите за връзка с компетентните органи, включително тези, отговорни за наблюдаване на упражняването на дейностите по предоставяне на услуги, както и координатите за контакт с учрежденията или организациите, от които доставчици или получатели могат да получат практическа помощ или допълнителна информация. Информация за средствата за защита, които обикновено са налични в случай на спор, също трябва да е налице.

За да отговорят на това задължение, държавите-членки ще трябва да организират определено количество информация. Съществуващи бази данни или електронни информационни инструменти (като интернет страници на министерства или регионални органи) трябва да улеснят задачата, но държавите-членки все пак ще трябва да положат важното усилие за организиране на информацията по ясен начин (например, по сектор на дейности и като се прави разлика между изискванията, които трябва да се изпълнят от тези, желаещи да се установят и от тези, които просто желаят да предоставят презгранични услуги) и да се уверят, че тя се предоставя на опростен, недвусмислен език и е представена по последователен, разбираем и структуриран начин. Обикновена препратка към или цитиране на съответните законови текстове очевидно няма да е достатъчно. Държавите-членки също така ще трябва да преглеждат и обновяват информацията редовно.

Директивата не се занимава с въпроси за отговорност, произтичаща от действия или пропуски на „единичните звена за контакт", като отговорност за неправилна или подвеждаща информация. Това ще се определя от националното право ([48]).

5.3.2. Предоставяната помощ

В допълнение към информацията за изискванията, които доставчиците на услуги трябва да изпълнят, компетентните органи трябва да предоставят, при поискване от доставчици или получатели на услуги, помощ за начина, по който тези изисквания обикновено се прилагат или тълкуват. Такава помощ може например да се предоставя под формата на лесно разбираеми указания, които обясняват общото приложение на определени срокове и условия и различните процедурни стъпки, които трябва да се предприемат. Както е разяснено в член 7, параграф 6, това задължение за помощ е задължение за предоставяне на обща информация и не изисква от компетентните органи да предоставят правни консултации по индивидуални случаи.

Тази допълнителна информация също трябва да се предоставя по ясен и недвусмислен начин и да бъде леснодостъпна от разстояние и по електронен път, като по Интернет или по електронна поща. Както е разяснено в член 7, параграф 4, компетентните органи трябва да отговарят възможно най-бързо на всяко искане за информация или помощ и в случай че искането е неясно или непълно, трябва да уведомят подателя незабавно.

5.3.3. Насърчаване на употребата на други езици

С цел подобряване на функционирането на вътрешния пазар и улесняване на презграничното установяване и предоставяне на услуги е важно – и в интерес на държавите-членки, доставчиците и получателите на услуги – информацията през „единичните звена за контакт" да се прави достъпна не само на собствения език(ци) на държавата-членка, но също и на други езици на Общността ([49]). Както е предвидено в член 7, параграф 5, това трябва да се насърчава. Например, държавите-членки могат да обмислят да направят информацията достъпна на езиците на съседните държавите-членки или на езиците, най-често използвани от бизнеса в ЕС.

5.4. Процедури по електронен път

Установяването на изцяло функциониращи и оперативно съвместими процедури по електронен път до края на периода на прилагане е ключов елемент за постигане на целта на Директивата за услугите за административно опростяване. Процедурите по електронен път са съществен инструмент за значително опростяване на административните процедури както за доставчици на услуги, така и за обществените органи. Възможността за приключване на административни процедури от разстояние ще бъде особено важно за доставчици на услуги от други държави-членки. Освен това, процедурите по електронен път също ще допринесат за осъвременяването на публичните администрации, като ги направят по-ефикасни. Следвайки първоначалната инвестиция, употребата на процедури по електронен път би трябвало да се окаже пестяща пари и време за администрациите.

([48]) Вж. съображение 51.
([49]) Това не влиза в противоречие, както е посочено в член 7, параграф 5, със законодателството на държавите-членки относно използването на езици.

Установяването на процедури по електронен път, които могат да се използват презгранично, е част от целите за електронно управление на държавите-членки и Общността от доста време ([50]). В Директивата за услугите, държавите-членки сега са поели законов ангажимент да имат работещи услуги за „електронно управление" до установена дата. До края на 2009 г. доставчиците на услуги трябва да са в състояние да приключват по електронен път и от разстояние всички процедури и формалности, необходими за предоставяне на дадена услуга.

5.4.1. Обхватът на задължението за установяване на процедури по електронен път

Член 8 установява 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 подходящото единично звено за контакт и със съответните компетентни органи на властта"*.

С цел да се гарантира, че процедурите по електронен път са леснодостъпни за доставчици, те трябва по принцип да са налични през публично достъпни съобщителни мрежи като Интернет. Такова разбиране е в съответствие с употребата на термина „по електронен път" в други инструменти на вътрешния пазар ([51]).

Член 8 обхваща процедури и формалности, изисквани за установяване, както и всички процедури и формалности, които могат да са необходими в случай на презгранично предоставяне на услуги. Процедурите по електронен път трябва да са достъпни не само за доставчици на услуги, разположени или установени в държавата-членка на администрацията, но също за доставчици на услуги, разположени или установени в други държави-членки. Това означава, че доставчиците на услуги трябва да са в състояние да приключват процедури и формалности по електронен път презгранично ([52]).

Процедурите и формалностите, които доставчиците на услуги трябва да могат да приключват по електронен път, по същество включват всички процедури и формалности, свързани с достъпа до и упражняването на дейности по предоставяне на услуги. Електронни средства трябва да са достъпни за целия административен процес, от първоначалното кандидатстване/подаване на документи от страна на доставчика на услуги до крайния отговор, ако е необходим, от съответния компетентен орган. Освен това, член 8, параграф 2 предвижда три логични 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) физическия преглед на способностите и личните качества на доставчика или неговия личен състав.

На основание член 8, процедури по електронен път трябва да са достъпни за транзакции както през „единичните звена за контакт" ([53]), така и за преки транзакции с компетентни органи. На практика това означава първо, че процедурите по електронен път трябва да са достъпни за всички административни процедури, които доставчиците на услуги ще трябва да могат да извършват през единичните звена за контакт. 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 органа.

([50]) На политическо ниво, Министерската декларация от Манчестър 2005 г. за електронно правителство признава, че „ефективната употреба на ИКТ трябва да има положително въздействие върху четирите свободи на движение на вътрешния пазар, включени в Договора за ЕО (хора, стоки, капитал и услуги) … " и установи целта за 2010 г. за широкодостъпен, надежден достъп до публични услуги в ЕС чрез взаимно признати електронни идентификации („До 2010 г. европейските граждани и бизнесът ще могат да се възползват от сигурен начин за електронна идентификация, която да максимизира удобството за потребителя, като съблюдава регламентите за защита на личните данни. Тези средства ще станат достъпни под отговорността на държавите-членки, но ще се признават в целия ЕС").

([51]) Терминът „по електронен път" беше определен, например, в Директива 98/48/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 20 юли 1998 г., ОВ *L 217, 5.8.1998 г., стр. 18 (позната като „Директивата за прозрачност")*. Директива 2000/31/ЕО (Директива за електронна търговия, ОВ *L 178, 17.7.2000 г., стр. 1) последва същото определение*. Терминът също е използван в новите директиви за обществените поръчки — Директиви 2004/18/ЕО (ОВ L 134, 30.04.2004 г., стр. 114) и 2004/17/ЕО (ОВ L 134, 30.04.2004 г., стр. 1). Директива 98/48/ЕО определя значението на „по електронен път" („чрез електронни средства") като „услугата се изпраща първо и се получава по местоназначение чрез електронно оборудване за обработка (включително цифрово компресиране) и съхранение на данни и се пренася изцяло, предава и получава изцяло чрез кабел, радио, оптични средства или други електромагнитни средства". Същата директива изрично посочва в своето приложение V, че услуги, предоставяни чрез гласова телефония и факс не се считат за услуги, предоставяни по електронен път. В контекста на обществените поръчки се счита, като пример, че мрежата, използвана за електронно възлагане, трябва да е отворена и всеки трябва да може да се свърже към нея и че тези общодостъпни средства обхващат Интернет и електронна поща.

([52]) Вж. съображение 52.

([53]) Вж. член 6.

Установяването на процедури по електронен път за приключване на всички необходими процедури и формалности разбира се не означава, че държавите-членки не могат да поддържат или осигуряват други средства за приключване на процедури и формалности ([54]). Напротив, различни средства за приключване на административни процедури и формалности би трябвало да могат да съществуват съвместно. Въпреки това, във всички случаи процедурите по електронен път трябва да са достъпни за избор от страна на доставчиците на услуги.

Накрая, в съответствие с целите за електронно правителство, би имало смисъл да се установят процедури по електронен път не само за услугите, покрити от Директивата за услугите, но също така за други услуги, стига ползите от процедурите по електронен път, установени съгласно Директивата за услугите, да могат да се използват и по-широко в рамката на услуги за електронно правителство за бизнеса.

5.4.2. Прилагане на процедурите по електронен път

В няколко държави-членки, някои услуги за електронно правителство за бизнеса вече са били установени или са в процес на установяване. Също така, няколко инициативи насочени към оперативно съвместими услуги за електронно правителство са стартирани и работят както на национално, така и на общностно ниво, по-специално в рамките на стратегията i2010 ([55]).

Прилагането на задължението, залегнало в член 8, до края на 2009 г. ще бъде сериозно предизвикателство за държавите-членки, които трябва да засилят вече полаганите от тях усилия за работа в посока на оперативно съвместими услуги за електронно правителство за бизнеса. Държавите-членки са насърчени да градят върху съществуващите инициативи. В действителност, задължението в Директивата за услугите трябва да се разглежда като шанс за подсилване на текущите усилия и за подпомагане на държавите-членки да се насочат към и да изпълнят целите, които сами са си поставили като част от своята работа по електронно правителство.

Един от основните проблеми, които трябва да се преодолеят за да се установят функциониращи процедури по електронен път в ЕС, е оперативната съвместимост ([56]). Предвид факта, че на национално ниво съществуват различни изисквания и законови, организационни, семантични и технически процедури по отношение на текущи или планирани процедури по електронен път, 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 изискали определено ниво на координация и сътрудничество между държавите-членки. Все пак това не означава, че от държавите-членки се очаква да хармонизират своите решения за електронно правителство или да използват само един модел. Държавите-членки са свободни да избират своите модели, като имат предвид, че процедурите по електронен път трябва да са достъпни както за техните собствени граждани/жители, така и за доставчици на услуги от други държави-членки, които по същество трябва да могат да използват своите национални средства за работа с обществени органи в други държави-членки. Това ще е в съответствие с целта на презграничните оперативно съвместими услуги за електронно правителство, идеята за административното опростяване и улесняването на презграничното предоставяне на услуги. Ако достъпът до услуги за електронно правителство в друга държава-членка изисква от доставчиците на услуги да използват средствата (идентификационни/удостоверителни) на съответната друга държава-членка, могат да възникнат нови усложнения и пречки за доставчиците на услуги. В действителност, ако доставчиците на услуги трябва да получат национални средства от всички държави-членки, където желаят да предоставят своите услуги, това може да доведе до забавяне и разходи, които по същество трябва да се избягват (още повече, в някои държави-членки може дори да им се наложи да получат няколко средства, по едно отделно за всяка молба, което допълнително усложнява положението). При проучване на начина за справяне с този проблем, държавите-членки трябва да избягват създаването на допълнителни пречки или приемането на решения, които могат да забавят въвеждането на презгранични оперативно съвместими услуги за електронно правителство в дългосрочен план.

С цел да се работи по посока на оперативно съвместими решения, Комисията ще играе активна роля и ще подпомага държавите-членки в изпълнението на задачата за установяване на процедури по електронен път. В частност, Комисията ще насърчава постигането на синергии между текущите

([54]) Вж. съображение 52.
([55]) Съобщение от Комисията от 1 юни 2005 г. до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — *„i2010 — европейско информационно общество за растеж и работни места“*, COM(2005) 229 окончателен.
([56]) Европейската рамка за оперативна съвместимост (EIF) (версия 1.0) определя оперативната съвместимост като „способността на системи за информационни и комуникационни технологии (ИКТ) и на бизнес процесите, които те поддържат, да обменят данни и да позволяват споделянето на информация и знания“ (стр. 5), вж. http://ec.europa.eu/idabc/en/document/2319/5644.

инициативи за електронно правителство по стратегията i2010 и целта за установяване на процедури по електронен път в ЕС до края на 2009 г.

Ключовите проблеми, свързани с презграничната оперативна съвместимост на различните услуги за електронно правителство (като удостоверяване/идентификация или електронни документи), вече се обсъждат и се разглеждат възможни решения в рамките на електронното правителство. Все още не е ясно дали и в какъв аспект ще има необходимост от прибягване до процедурата за комитология, предвидена в член 8, параграф 3. Целта не трябва да е дублиране на работата, извършена в други сфери, а използване на комитология само ако чрез това може да се постигне добавена стойност. С цел да се реши дали трябва да се използва комитет и каква роля може да има той, необходимо е допълнително да се анализира проблемът за оперативната съвместимост, за да се види дали и до каква степен съществуващите инициативи не са достатъчни за разрешаване на проблемите.

6. СВОБОДА НА УСТАНОВЯВАНЕ

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.

Те 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. Главата 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, които при упражняване на своята правна автономия регулират по колективен начин достъпа до или упражняването на дейности по предоставяне на услуги ([57]).

6.1. Разрешителни режими и процедури

Разрешителните режими са едни от най-честите формалности, прилагани спрямо доставчици на услуги в държавите-членки и представляват ограничение на свободата на установяване, както е многократно определяно в практиката на Съда на ЕО ([58]). Поради това, Директивата за услугите разпорежда, че държавите-членки трябва да прегледат своите съществуващи разрешителни режими и да ги приведат към изискванията на членове от 9 до 13 от директивата.

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 Общността ([59]). Инструментите на Общността, които косвено регулират някои аспекти на разрешителните режими, трябва да се разбират като тези актове на Общността, които, макар и да не уреждат сами по себе си разрешителни режими, все пак изрично се позовават на възможността държавите-членки да наложат разрешителен режим. Инструменти на Общността, които не съдържат такива изрични позовавания, не могат да се считат за косвено регулиращи такива режими.

По отношение на онези аспекти на разрешителните режими, които не се регулират от други инструменти на Общността, се прилагат съответните разпоредби на Директивата за услугите. Например, Директивата за отпадъците ([60]) изрично изисква държавите-членки да подлагат определени дейности, свързани с отпадни води, 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

([57]) Вж. определението за „изискване“ в член 4, параграф 7 и определението за „компетентен орган“ в член 4, параграф 9. За практиката на Съда на ЕО по този въпрос вижте, като пример, решението от 15 декември 1995 г., *Bosman,* дело C-415/93 и съдебната практика, цитирана там.
([58]) Решение от 22 януари 2002 г., *Canal Satélite*, дело C-390/99.
([59]) 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.
([60]) Директива 75/442/ЕИО на Съвета от 15 юли 1975 г. относно отпадъците, ОВ L 194, 25.7.1975 г., стр. 47, както е кодифицирана в Директива 2006/12/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 5 април 2006 г. относно отпадъците, ОВ L 114, 27.4.2006 г., стр. 9.

приложимата процедура, членове от 10 до 13 ще се прилагат за тези аспекти. Поради това, държавите-членки ще трябва да гарантират, че такива разрешителни режими (и техните процедури) се придържат към правилата, установени в тези членове.

Членове от 9 до 13 установяват няколко общи принципа за преглеждане и приспособяване на разрешителни режими. С цел избягване на пропуски в прилагането и гарантиране, че тези принципи се спазват на всички нива, държавите-членки трябва да проучат включването на тези принципи в своите хоризонтални законодателства за прилагане на директивата или, ако съществува, в общо законодателство, занимаващо се с разрешителните режими, като кодекси за административни процедури.

6.1.1. Идентифициране и оценка на разрешителните режими

Терминът „разрешителен режим" означава всяка процедура, по която даден доставчик или получател трябва на практика да предприеме стъпки, за да получи от компетентен орган официално решение, или конклудентно такова, относно достъпа до или упражняването на дейност по предоставянето на услуга ([61]).

Когато държавите-членки преглеждат своето законодателство, за да идентифицират своите съществуващи разрешителни режими, ключовият елемент за търсене е дали въпросното законодателство изисква решение от компетентен орган, било то изрично или конклудентно, преди доставчикът на услуги да може законно да упражнява дейността. Концепцията за разрешителен режим включва, като пример, 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. Концепцията също включва случаи, при които доставчикът на услуги трябва да подава декларации, които след това трябва да се признаят от компетентния орган, дотолкова доколкото това признание е необходимо с цел започване на въпросната дейност или за да бъде тя легална.

В съответствие с практиката на Съда на ЕО ([62]) и член 9, параграф 1 от Директивата за услугите, разрешителните режими могат да се поддържат само ако не са дискриминационни, ако са оправдани от наложителни причини, свързани с обществения интерес и са пропорционални.

Поради това, за всеки идентифициран разрешителен режим съответната държава-членка най-напред ще трябва да провери 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 (такава от така наречените наложителни причини, свързани с обществения интерес ([63])) и дали разрешителният режим наистина е подходящ за осигуряване на постигането на тази цел. Накрая, държавата-членка ще трябва да прецени дали преследваната цел не може да бъде постигната с други по-малко ограничаващи мерки.

Държавите-членки трябва да имат предвид, че в много случаи разрешителните режими могат просто да бъдат премахнати или заменени с по-малко ограничаващи средства като мониторинг на дейностите на доставчика на услуги от компетентните органи или подаване на обикновени декларации (които не съставляват разрешителен режим) от доставчика на услуги. В такива случаи, поддържането на предходните разрешителни режими не би било пропорционално.

Член 9 не само изисква държавите-членки да оценят своите разрешителни режими и да премахнат или изменят тези режими, които не са оправдани, но също така да докладват на Комисията причините, поради които считат, че другите са съвместими с критериите за недискриминация, оправдани са от наложителна причина, свързана с обществения интерес и са пропорционални.

6.1.2. Условия за издаване на разрешение

Докато член 9 изисква държавите-членки да оценят нуждата от поддържане на разрешителен режим като такъв, член 10 съдържа конкретни задължения по отношение на условията за издаване на разрешение. Тези критерии, изведени от практиката на Съда на ЕО, гарантират от една страна че разрешителните режими придобиват по-малка административна тежест за доставчиците на услуги и от друга страна ги правят по-предвидими и гарантират прозрачност. Целта, както гласи член 10, параграф

([61]) Вж. определението за „разрешителен режим" в член 4, параграф 6.
([62]) Решение от 20 февруари 2001 г., *Analir*, C-205/99.
([63]) Вж определението за „наложителни причини, свързани с обществения интерес" в член 4, параграф 8.

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 се съгласуват с няколко критерия: най-напред, самите условия трябва да не са дискриминационни, да са оправдани от наложителна причина, свързана с обществения интерес и не трябва да прекрачват границите на необходимото. Държавите-членки ще трябва да гарантират, че условията за предоставяне на разрешение – като изисквания за застраховка, изисквания относно доказателство за платежоспособност или изисквания, свързани с личния състав на доставчика на услуги – се съгласуват с критериите за недискриминация, необходимост и пропорционалност.

Член 10, параграф 2 също изисква условията за предоставяне на разрешения да са ясни и недвусмислени, обективни, прозрачни и достъпни и да са предварително известни на обществеността. Яснотата се отнася за нуждата от привеждане на критериите в лесно разбираем за всеки вид чрез избягване на двусмислен език. Обективните критерии не трябва да оставят на компетентния орган възможност за оценяване по начин, който би позволил 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. Прозрачност, достъпност и публичност гарантират, че разрешителният режим е разбираем за всички потенциални кандидати и че различните стъпки в процедурата са известни предварително.

Критериите, установени в член 10, параграф 2 трябва да важат за разрешителни режими, регулиращи достъпа до и упражняването на дейности по предоставяне на услуги на всички нива. С цел избягване на пропуски в прилагането, държавите-членки трябва да проучат тяхното включване в общите принципи в техните хоризонтални рамкови законодателства за прилагане на директивата или в общо законодателство, занимаващо се с административни процедури.

6.1.3. 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 отговарят на множество задължения и условия. В съответствие с практиката на Съда на ЕО ([64]), 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 компетентният орган, при прилагане на своите национални изисквания, трябва да вземе предвид еквивалентните или по същността си сравними изисквания, на които доставчикът на услуги вече отговаря ([65]). С цел гарантиране на ефективно съгласуване с член 10, параграф 10, държавите-членки трябва да установят ясно задължение за компетентните органи за вземане предвид на еквивалентните изисквания, които вече са изпълнени в други държави-членки ([66]). 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.

6.1.4. 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 развие дългосрочна стратегия, включително по отношение на инвестиции и като цяло да въведе елемент на несигурност в бизнеса. След като даден доставчик на услуги е доказал, че се съгласува с изискванията за предоставяне на услугата, обикновено няма нужда от ограничаване на разрешенията във времето. Поради това член 11 предвижда разрешението обикновено да се предоставя за неограничен период.

Член 11 предвижда изключения от това общо правило за неограничено времетраене на разрешенията, *inter alia,* когато ограничението може да бъде оправдано от наложителна причина, свързана с обществения интерес или когато броят на наличните разрешения е ограничен от наложителна причина, свързана с обществения интерес.

([64]) Решение от 22 януари 2002 г., *Canal Satélite*, дело C-390/99, параграф 36.
([65]) Вж. съображение 61.
([66]) 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 с цел определяне кои изисквания са еквивалентни или по същността си сравними с тези, приложими на нейната територия. Действително, в някои случаи компетентните органи ще могат по-лесно да определят еквивалентността с прибягване до системата за административно сътрудничество, установена от директивата и контактувайки пряко със своите контрагенти в други държави-членки.

При прилагане на Директивата за услугите, държавите-членки ще трябва да установят общия принцип на неограничено времетраене на разрешенията и възможните изключения от него. Това не пречи на държавите-членки да отменят разрешения, когато условията за тяхното издаване вече не се изпълняват, както е изрично упоменато в член 11, параграф 4.

При разглеждане на нуждата от поддържане на времетраене на дадени разрешения, поради необходимост от защита на цел от общ интерес (например, за защита на получателите на услуги чрез гарантиране, че доставчиците се съгласуват със задължението да следват определени линии на действие периодично), държавите-членки трябва 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 (в примера по-горе, по-малко ограничаващ подход е да се изисква от доставчиците да предоставят доказателство за поетите линии на действие).

Обратно, в случаи когато броят на наличните разрешения е ограничен, ограничаване на разрешенията във времето в много случаи може да е необходимо с цел гарантиране, че всички доставчици на услуги имат равнопоставен достъп до пазара. 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.

6.1.5. 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 гласи, че разрешенията обикновено позволяват на 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 оправдани от наложителна причина, свързана с обществения интерес, пропорционални и недискриминационни. 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 лежи 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, предмет на оправдани изключения, един упълномощен доставчик не е длъжен да получи друго разрешение от различен орган, ако желае да упражнява своята дейност на цялата територия. Например, даден оператор предоставящ услуги по възстановяване на дългове, който е бил упълномощен да упражнява своята дейност от един компетентен местен орган, по принцип не следва да подлежи на допълнителни разрешителни режими от други местни органи в същата държава-членка ([67]).

Освен това, държавите-членки трябва да проучат възприемането на този принцип (и аналогично на тези по-долу, т.е. изискванията, свързани с ограничаването на броя на разрешенията, задължението за заявяване на причини и правото на обжалване, както и изискванията за процедурите за издаване на разрешения) в своите хоризонтални рамкови законодателства за прилагане на Директивата. От друга страна, той може да се включи в национално законодателство, занимаващо се с административни процедури.

([67]) Решение от 18 юли 2007 г. по дело Комисия/Италия (C-134/05) параграф 61.

6.1.6. Ограничаване на броя разрешения

Ограничения в броя на наличните разрешения са допустими само ако са мотивирани от недостига на налични материални ресурси или технически капацитет, или ако са оправдани от наложителна причина, свързана с общия интерес.

На основание член 12, когато броят на разрешенията за даден вид дейност е ограничен поради недостиг на наличните материални ресурси или технически капацитет, трябва да се прилага специална процедура на подбор, която да осигурява безпристрастност и прозрачност и условия за открита конкуренция ([68]). 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 ще трябва да гарантират, че са налице подходящи правила за предотвратяване на противоречия на интереси. Изискването на прозрачност се отнася, преди всичко, до задължението за осигуряване на достатъчна публичност на процедурата на подбор. В частност, администрацията ще трябва да оповести цялата уместна информация по процедурата, включително предмета на разрешителния режим, причините за ограничаване на броя на разрешенията, всякакви приложими срокове и критериите, които ще се прилагат с цел подбиране на успешните кандидати.

Член 12 също посочва, че тези разрешения могат да се предоставят само за ограничен период и не могат да подлежат на автоматично подновяване. Периодът, за който се предоставят разрешенията, следва да бъде подходящ, т.е. трябва да е такъв, че да позволява на доставчика да компенсира разхода по инвестицията и да генерира справедлива възвръщаемост на направената инвестиция ([69]).

6.1.7. Задължение за заявяване 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 подателя, трябва да се мотивира изцяло. Това означава, че администрацията трябва да оповести всички причини, фактически и по закон, които са довели до вземане на въпросното решение от компетентния орган. Само тавтологични или стандартни фрази не задоволяват изискванията на тази разпоредба.

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 мотивирани решения са необходими за гарантиране на ефективен съдебен преглед.

6.1.8. Процедури по издаване на разрешения

Доставчиците на услуги могат да бъдат изправени пред дълги и непрозрачни процедури по издаване на разрешения, които могат да са предпоставка за произволни и дискриминационни решения. С цел предотвратяване на тази ситуация, член 13 изисква процедурите да са основани на обективни и прозрачни правила за да се гарантира, че молбите се разглеждат по безпристрастен начин. При прилагане на Директивата за услугите, държавите-членки ще трябва да гарантират, че процедурите нямат възпиращо действие и не усложняват или забавят ненужно предоставянето на услугата. Освен това, процедурните правила трябва да са леснодостъпни и лесно разбираеми.

Молбите за разрешение трябва да се регистрират и разглеждат възможно най-бързо (член 13, параграфи 3 и 5). Ако молбата е непълна, подателят 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 се предоставят (член 10, параграф 5). Когато дадена молба бъде отхвърлена, тъй като не изпълнява процедурните или формални изисквания, кандидатът се информира за това възможно най-бързо. В такива случаи доставчиците на услуги могат бързо да решат дали да предприемат съдебни действия.

Във всички случаи 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, ще трябва да са фиксирани и публично огласени предварително от държавите-членки (член 13, параграф 3). Въпросът 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 и е ясно, че държавите-членки могат да установяват различни срокове за различни видове разрешителни режими.

([68]) Вж. съображение 62.
([69]) Вж. съображение 62.

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 вече е възприет от много държави-членки в техните усилия за постигане 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, тъй като срокът трябва да е фиксиран по отношение на времето, необходимо за преглеждане на молбата и срокът започва да тече от момента, в който е била предоставена цялата документация (член 13, параграф 3). 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 разпоредят различни процедури от механизма на мълчаливо разрешаване. Това например може да е случаят с дейности с потенциално продължително влияние върху околната среда. Във всички случаи, дори ако държавите-членки заложат на тези мерки, те все още трябва да гарантират бързината на процедурите и че решенията са оправдани и подлежат на обжалване пред съд.

Накрая, процедурите трябва да са леснодостъпни за кандидатите (вижте членове от 6 до 8). Всички такси, които може да се наложи кандидатите да заплатят, трябва да са разумни (т.е. те не трябва да представляват значителна икономическа бариера, предвид естеството на дейността и инвестицията, която обикновено се свързва с нея) и пропорционални на разходите за процедурите по издаване на разрешение.

6.2. 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 са дискриминационни или по друг начин са особено ограничаващи и поради това не могат да бъдат поддържани. В много случаи Съдът на ЕО вече ги е определял като несъвместими с член 43 от Договора за ЕО.

С цел гарантиране на правилно прилагане държавите-членки ще трябва да преразгледат своите законодателства и да премахнат изискванията от вида, посочен в член 14, по методичен начин и за всички дейности по предоставяне на услуги, обхванати от директивата. Държавите-членки също не могат наново да въвеждат такива изисквания в бъдеще. С оглед на силно ограничаващото естество на изискванията, посочени в член 14 и факта, че в много случаи те са били определяни като несъвместими с Договора за ЕО, държавите-членки трябва да обмислят тяхното премахване и от сектори, които не са покрити от Директивата за услугите.

6.2.1. Забрана за изисквания, основани пряко или косвено на национална принадлежност

Член 14, параграф 1 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 онези изисквания, основани на местожителство, или в случаите на компании, на местоположението на тяхното основно място на установяване ([70]). Но различното отношение на основание други критерии също може да съставлява косвена дискриминация на основание националност, ако тези критерии практически са изключително или предимно изпълнявани от граждани или компании на държавите-членки, които ги налагат. Такива критерии могат например да се отнасят за мястото на основната дейност по предоставяне на услуги, закона по който е учредено дружеството или факта, че повечето акции трябва да са пряко или косвено публична или държавна собственост ([71]).

Член 14, параграф 1 изрично посочва изискванията, които правят достъпа до или упражняването на дейност по предоставяне на услуга условни спрямо националността или местожителството на доставчика, неговия личен състав, лицата, притежаващи акционерния капитал или членовете на ръководните и надзорни органи на доставчика. Например правило, при което само дружества,

([70]) Вж. Решение от 27 юни 1996 г. по дело Asscher (C-107/94); Решение от 25 юли 1991 г. по дело Factortame I (C-221/89) (в което Съда на ЕО отсъди, 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.„по дело Commerzbank (C-330/91).
([71]) Вж. Решение от 5 декември 1989 г. по дело *Commission v Ital*,(3/88).

притежавани от граждани на съответната държава-членка, могат да предприемат дадена дейност по представяне на услуга или правило, според което ръководителите трябва да пребивават на националната територия, следва да са забранени от член 14, параграф 1 ([72]).

Член 14, параграф 1 също така забранява правила, които правят достъпа до и упражняването на дейността по предоставяне на услуга за чуждестранни доставчици на услуги по-трудни отколкото за местни участници чрез налагане на дискриминационни изисквания за достъпа до или употребата на имущество или оборудване, необходими за предоставянето на услугата ([73]). Такъв е случаят например с дискриминационни изисквания, наложени на оператор за придобиване или употреба на недвижимо имущество, оборудване, инструменти, превозни средства и т.н. (например правило, според което само граждани на съответната държава могат да кандидатстват за разпределяне на помещения, наемани от община и използвани от занаятчии за излагане и продажба на занаятчийски продукти) ([74]). Косвена дискриминация, забранена от член 14, параграф 1, също се изразява в изисквания, които ограничават правоспособността или правата на дружества за иницииране на правни процедури, например, въз основа на факта, че са учредени по законите на друга държава-членка ([75]).

6.2.2. Забрана за изисквания, ограничаващи установяването на доставчици на услуги само в една държава-членка

Член 14, параграф 2 изисква държавите-членки да премахнат всички изисквания, забраняващи на доставчиците на услуги да се установят в повече от една държава-членка, както и изисквания, забраняващи на доставчиците на услуги да бъдат вписвани в регистри или да постъпват в професионални организации 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 установяване в повече от една държава-членка.

Държавите-членки ще трябва да идентифицират и премахнат всички правила, съществуващи в техните законодателства, включително онези, установени от професионални организации или сдружения, които забраняват на доставчик да се регистрира в професионално сдружение, ако последният вече е член на подобно сдружение в друга държава-членка ([76]). Освен това държавите-членки също ще трябва да премахнат всички изисквания, задължаващи доставчиците на услуги да се отказват от предишното си установяване в друга държава-членка при тяхно установяване на територията на такива държави-

([72]) Такива изисквания вече са били отсъдени от Съда на ЕО по много дела. Вж. Решение от 21 юни 1974 г. по дело *Reyners* (2/74); Решение от 14 юли 1988 г. по дело Комисия/Гърция (38/87) и Решение от 7 март 2002 г. по дело Комисия/Италия (C-145/99) относно закони, правещи приемането на адвокати в колегията условно спрямо притежание на гражданство в конкретна държава; Решение от 29 октомври 1998 г. по дело Комисия/Испания (C-114/97) относно изискването за гражданство, налагано на персонал и изисквания за местожителство, налагани на директори и ръководители на същите предприятия; Решение от 9 март 2000 г. по дело Комисия/Белгия (C-355/98), свързано със задължението на ръководители и служители да пребивават на националната територия; Решение от 7 март 1996 г. по дело Комисия/Франция (C-334/94); Решение от 25 юли 1991 г. по дело *Factortame I* (C-221/89); и Решение от 27 ноември 1997 г. по дело Комисия/Гърция (C-62/96) относно национални законодателства, които позволяват само провеждането на дейности в държава-членка на дружества, частично или изцяло притежавани от граждани на дадена държава и чиито ръководители и членове на надзорния съвет са граждани на същата държава.

([73]) Вж. Решение от 14 януари 1988 г. по дело Комисия/Италия (63/86) относно достъпа до недвижимо имущество, където Съда на ЕО отсъди, в параграф 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“*.

([74]) Като изискването, разгледано от Съда на ЕО в Решение от 18 юни 1985 г. по дело *Steinhauser v City of Biarritz* (197/84), относно разпоредба, която позволява само на граждани на съответната държава да кандидатстват за разпределянето на публично имущество, принадлежащо на община — наемани помещения — използвани от занаятчии за излагане и продажба на занаятчийски продукти. За пример на дискриминационно изискване, наложено във връзка с регистрирането на оборудване, необходимо за предоставяне на услуги (като машини, превозни средства и т.н.), Решение от 27 ноември 1997 г. по дело Комисия/Гърция (C-62/96); Решение от 7 март 1996 г. по дело Комисия/Франция (C-334/94) и Решение от 25 юли 1991 г. по дело *Factortamel* (C-221/89). За пример, свързан с регистрацията на летателно средство, използвано за въздушни фотографски услуги, вж. Решение от 8 юни 1999 г. по дело Комисия/Белгия (C-203/98); вж. също Решение от 14 януари 1988 г. по дело *Commission v Italy* (63/86) и Решение от 30 май 1987 г.,по дело Комисия/Гърция (305/87). За изискване, според което само сдружения, разполагащи с минимален брой граждани на дадена държава-членка, могат да получат юридическа правно-организационна форма в съответната държава, вж. Решение от 29 юни 1999 г. по дело Комисия/Белгия (C-172/98).

([75]) Вж. Решение от 5 ноември 2002 г. по дело *Überseering* (C-208/00).

([76]) Например, в свое Решение от 12 юли 1984 г. по дело *Klopp* (107/83), Съдът на ЕО отмени национален закон, забраняващ регистрацията в адвокатската колегия на адвокати, които вече са част от колегия в друга държава-членка. Аналогично изискване, касаещо дейността на одитор, беше определено като противоречащо с член 43 от Договора за ЕО в Решението от 20 май 1992 г. по дело *Ramrath* (C-106/91).

членки, нещо което може да възникне от изискване за отмяна на регистрация в бизнес регистър на друга държава-членка ([77]).

6.2.3. Забрана за изисквания, ограничаващи свободата на доставчик на услуги да избира между основно и вторично място на установяване

Съгласно член 14, параграф 3, държавите-членки ще трябва да премахнат изискванията, които ограничават свободата на доставчик, който вече е установен в дадена държава-членка, да избира вида 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 клон или дъщерна компания). Изисквания, ограничаващи свободата на избор на доставчици по отношение на вида на установяването, могат да са много утежняващи за доставчици на услуги и могат — особено в случай на задължение за разполагане на основното място на установяване на територията на дадена държава-членка — да изискват смяна на местоположението на бизнеса, което на практика отрича правото на установяване в държава-членка посредством вторично място на установяване ([78]).

С цел прилагане на тази разпоредба, държавите-членки ще трябва да премахнат задълженията, налагани на доставчици за разполагане на основното място на установяване на тяхна територия, като изисквания, които ограничават достъпа до или упражняването на дадена активност до юридически лица, чийто адрес на управление е разположен в съответната държава-членка ([79]). Държавите-членки ще трябва също да премахнат изискванията, които ограничават свободата на избор между различни видове начини за вторично установяване, като 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 изисквания, които предвиждат по-благоприятно третиране на определена форма на вторично установяване спрямо останалите ([80]).

6.2.4. 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 за равнопоставеност на всички оператори в Общността. Поради това Съдът на ЕО в много случаи е определял разпоредбите за реципрочност като противоречащи на Договора за ЕО ([81]).

С цел прилагане на тази разпоредба, държавите-членки например ще трябва да премахнат изискванията, според които даден 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.

6.2.5. Забрана за икономически тестове

Член 14, параграф 5 изисква държавите-членки да премахнат изисквания, които могат да съществуват в техните законодателства и които установяват прилагане на икономически тестове според конкретния случай. В частност, държавите-членки ще трябва да проверят дали техните законодателства не правят предоставянето на определени разрешения предмет на доказване на съществуването на икономическа

([77]) Вж., като пример, Решение от 30 април 1986 г. по дело Комисия/Франция (96/85) относно режим, който задължава професионалисти (в този конкретен случай стоматолози) да отменят своето вписване или регистрация в друга държава, за да могат да осъществяват своята дейност в тази държава-членка.
([78]) Решение от 18 януари 2001 г. по дело Комисия/Италия (C-162/99) и Решение от 9 март 1999 г. по дело *Centros* (C-217/97).
([79]) Вж. Решение от 6 юни 1996 г. по дело Комисия/Италия (C-101/94). Вж. също случаите на регистрации на плавателни съдове: Решение от 27 ноември 1997 г. по дело *Commission v Greece (*C-62/96); Решение от 7 март 1996 г. по дело Комисия/Франция (C-334/94) и Решение от 25 юли 1991 г. по дело *Factortame I* (C-221/89).
([80]) Вж. Решение от 28 януари 1986 г. по дело Комисия/Франция (270/83); Решение от 21 септември 1999 г. по дело *Saint Gobain* (C-307/97); Решение от 12 април 1994 г. по дело *Halliburton* (C-1/93).
([81]) За пример от съдебната практика, вижте Решението от 13 февруари 2003 г. по дело Комисия/Италия (C-131/01), в областта на патентните агенти. В този случай Съдът определи, че законодателство, което позволява на агенти, които не пребивават в Италия, да бъдат вписвани в италианския регистър на патентните агенти само ако са граждани на държави, които позволяват на италиански агенти да бъдат вписвани при същите условия, е в противоречие със свободата на установяване. Вж. също Решение от 6 юни 1996 г. по дело Комисия/Италия (C-101/94) относно търгуване на прехвърляеми ценни книжа.

нужда или пазарна необходимост, на оценка на потенциала или текущия икономически ефект от дейността, например върху конкурентите, или на оценка на това доколко дейността е подходяща с оглед целите на икономическото планиране, поставени от компетентния орган. Ако разпоредби от такъв вид са в сила, те следва да бъдат премахнати. 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 обществения интерес, като защитата на околната среда, включително градската околна среда или безопасността на пътното движение и т.н.

В някои държави-членки съществуват икономически тестове, в частност в сектора на търговията (например за откриване на супермаркети, търговски центрове и т.н.), които често изискват доставчиците на услуги да извършват скъпи и отнемащи време икономически проучвания, чийто резултат обикновено е несигурен ([82]). Такива тестове са много утежняващи за доставчиците на услуги и могат да бъдат предпоставка за особено произволни резултати. Те значително забавят 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 като очакваното търсене и предлагане, икономическото въздействие на новия бизнес върху операторите, които вече присъстват на местния пазар, или върху съществуващия пазарен дял на доставчика на дадена територия и т.н.

В този контекст трябва да се отбележи, че въз основа на съдебната практика на Съда на ЕО, причини от икономическо естество (например защита на определена категория икономически оператори, поддържащи определена пазарна структура и т.н.) не могат да оправдават ограничаване на основните свободи на вътрешния пазар, включително свободата на установяване ([83]).

6.2.6. Забрана за включване на конкурентни оператори в процеса на вземане на решения от компетентни органи

Член 14, параграф 6 изисква държавите-членки да премахнат изискванията, които могат да съществуват в техните законодателства, 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 противопоказно на основната цел за гарантиране на обективни и прозрачни процедури и може потенциално да попречи на нови участници да навлязат на пазара ([84]).

Държавите-членки ще трябва например да премахнат всички правила, които предвиждат включването на конкурентни оператори във вземането на решения относно индивидуални молби за разрешения. Разпоредбите, уреждащи включването на конкуренти във вземане на други решения, свързани с индивидуални случаи, също трябва да се премахнат. Забраната, установена в член 14, параграф 6 включва случаи, при които конкурентите са част от орган като търговска камара, който предоставя консултации по индивидуални молби за разрешения. Въпреки това е ясно, че държавите-членки са свободни да поддържат системи, чрез които участието/консултирането на потенциални конкуренти да е предвидено за въпроси, различни от индивидуални случаи. Това може например да е случаят на консултиране с представители на бизнеса, което публични органи могат да желаят да осъществят в подготвителните етапи на изготвяне на общи правила, свързани с планирането на градоустройството или подобни инициативи.

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.

6.2.7. Забрана на задължения за получаване на финансови гаранции или застраховки от оператори, установени в същата държава-членка

Съгласно член 14, параграф 7, държавите-членки ще трябва да премахнат всички задължения в техните законодателства, които задължават доставчици, желаещи да се установят на тяхна територия, да вземат застраховка от или да предоставят финансова гаранция, издадена от оператор, установен на

([82]) Вж. Решение от 15 юни 2006 г. по дело *Комисия/Франция* (C-255/04), свързано с услуги за наемане на художници.
([83]) Вж., като пример, Решение от 4 юни 2002 г. по дело *Комисия/Португалия* (C-367/98).
([84]) Такова включване на конкурентни оператори вече е било определено като противоречащо на член 43 от Договора за ЕО от Съда на ЕО. Вж. Решение от 15 януари 2002 г. по дело *Комисия/Италия* (C-439/99) относно организиране на търговски панаири. При този случай Съдът на ЕО подчерта, че конкуренти, включени в процедурата по издаване на разрешения могат например да целят забавяне на важни решения, както и да предлагат прекомерни ограничения или да си набавят ценна информация за конкуренцията.

територията на съответната държава-членка. Изисквания от вида, забранен от член 14, параграф 7, могат лесно да доведат до ненужно дублиране на застрахователно покритие от доставчика на услуги 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 Договора за ЕО от страна на Съда на ЕО ([85]).

Въпреки това трябва да е ясно, че член 14, параграф 7, не забранява на държавите-членки да налагат изисквания за застраховане. При условие, че такова задължение е в съответствие с член 23 от Директивата за услугите и с други закони на Общността, държавите-членки остават свободни да налагат задължения за застраховане на доставчици, установени на тяхна територия.

Също така, член 14, параграф 7 не забранява на държавите-членки да поддържат в сила на 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 допринасяне към 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.

6.2.8. Забрана на задължения за необходимост от предварителна регистрация или предходно упражняване на дейността за определен период от време в същата държава-членка

Накрая, член 14, параграф 8 изисква държавите-членки да премахнат изискванията, които правят установяването на тяхна територия условно спрямо 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 и поради това трябва да се отменят.

Примери 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 въздушни фотографски услуги ([86]).

6.3. Изисквания, които подлежат на оценка

Изискванията, изброени в член 15, съставляват сериозни пречки спрямо свободата на установяване и често могат да се заменят с по-малко ограничаващи мерки. В резултат на това, Съдът на ЕО в много случаи е определял такива изисквания като несъвместими със свободата на установяване. Въпреки това, при определени обстоятелства и в конкретни сектори такива изисквания все пак могат да са оправдани. Поради това, член 15 не урежда тяхната пълна забрана, а изисква държавите-членки да прегледат своите законодателства, както и, ако е приложимо, правилата, установени от професионални институции и други професионални сдружения или организации по смисъла на член 4, параграф 7, да идентифицират всички изисквания от вида на тези, изброени в член 15, параграф 2, и да ги оценят на базата на критериите за недискриминация, необходимост и пропорционалност, както са установени в член 15, параграф 3.

Държавите-членки ще трябва да оценят, по отношение на всяко едно от изискванията, идентифицирани в техните законодателства, дали съответното изискване е недискриминационно, оправдано от наложителна причина, свързана с обществения интерес и 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 местоположение 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 (както е припомнена в член 4, параграф 8) се отнася до законови нестопански основания, следвани от държава-членка, признати като такива в практиката на Съда на ЕО и включващи, *inter alia*, обществена политика, обществено здраве, обществена сигурност, опазване на околната среда, защита на потребителите и цели на социалната политика. Както стана ясно по-горе, икономически причини, като защита на конкурентите, не се квалифицират, съгласно практиката на Съда на ЕО, като наложителна причина от обществен интерес и поради това не могат да оправдаят ограничаващо

([85]) Вж. като пример Решение от 1 декември 1998 г. по дело *Ambry* (C-410/96), случай касаещ установяването на туроператори във Франция. Вж. също Решение от 7 февруари 2002 г. по дело *Комисия/Италия* (C-279/00).
([86]) Решение от 8 юли 1999 г. по дело *Commission v Belgium* (C-203/98). За друг пример на задължение за предварителна регистрация в държава-членка, вижте също Решение от 23 май 2000 г. по дело *Commission v Italy* (C-58/99).

изискване. Държавите-членки също ще трябва да преценят за всеки един случай дали целта, преследвана от въпросното изискване, не може да бъде постигната с по-малко ограничаващи мерки.

В зависимост от резултата от оценката, държавите-членки ще трябва да премахнат изискванията, които не отговарят на условията, установени в член 15, параграф 3, или да ги заменят с по-малко ограничаващи мерки, съвместими с разпоредбите на Директивата за услугите. Държавите-членки могат да поддържат изисквания, които отговарят на условията, установени в член 15, параграф 3. В края на този процес, държавите-членки ще трябва да докладват за изискванията, които са оставили, както и за изискванията, които са премахнали или направили по-малко строги в рамките на процеса на преглед и взаимна оценка, установен в член 39 от директивата ([87]).

Важно е да се отбележи, че въз основа на член 15, параграф 6, от влизането в сила на директивата (28 декември 2006 г.) всяко ново законодателство, въвеждащо изисквания от видовете, изброени в член 15, параграф 2, трябва да се съгласува с критериите, установени в член 15, параграф 3. Въз основа на член 15, параграф 7, новите изисквания ще трябва да се съобщават на Комисията ([88]).

6.3.1. Количествени или териториални ограничения

Член 15, параграф 2, буква а) изисква държавите-членки да оценят изискванията, състоящи се от количествени или териториални ограничения. Количествените ограничения включват, например, ограничения, наложени от държави-членки върху броя оператори, упълномощени да се установяват на тяхна 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 един павилион за продажба на вестници или школа за обучение на водачи на превозни средства може да бъде отворена на определен брой хора, например 2000 жители. Що се отнася до териториалните ограничения, те включват изисквания, които ограничават броя на доставчиците на услуги въз основа на минимално географско разстояние между тях, например поне 5 км между две бензиностанции. Член 15, параграф 2, буква а) не обхваща ограничения, налагани върху вход, изход или емисии, например относно CO2 емисии или газове.

Количествените и териториалните ограничения определят цялостния брой доставчици на услуги, като по този начин пречат на нови оператори да навлязат на пазара и сериозно ограничават или дори възпрепятстват свободата на установяване. При разглеждане на този тип ограничения държавите-членки трябва да имат предвид, че те често могат да бъдат премахнати или заменени с по-малко ограничаващи мерки. В този контекст трябва също да се припомни, че икономически цели, като гарантиране на икономическата база на конкретни категории доставчици, не съставляват наложителни причини от обществен интерес и поради това не могат да се считат за вероятно оправдание за количествени или териториални ограничения.

6.3.2. Задължение за доставчика на услуги да се сдобие със специфична правно-организационна форма

Член 15, параграф 2, буква б) засяга изисквания, съществуващи в някои държави-членки, които задължават доставчиците на услуги да се сдобият със специфична правно-организационна форма, ако желаят да предоставят определени услуги. Ясно е, че изисквания за сдобиване със специфична правно-организационна форма са сериозни пречки за установяването на доставчици на услуги от други държави-членки, тъй като такива изисквания могат да ги задължат да променят правно-организационната си форма или структура.

Например, държавите-членки ще трябва да идентифицират и оценят изискванията, според които само икономическите оператори, придобиващи правна форма на юридическо лице, имат право да осъществяват определени дейности на тяхна територия и така изключват физическите лица от пазара ([89]). Аналогично, изисквания, които пречат на доставчици на услуги да предлагат своите услуги под формата на определен правен субект или под формата на партньорства, които понякога се прилагат спрямо някои професии, попадат в тази категория и също подлежат на оценка.

Други примери за случаи, обхванати от член 15, параграф 2, буква б), включват изисквания, които позволяват упражняването на конкретна дейност само на дружества с индивидуална собственост или на дружества, притежавани изключително от физически лица или, подобно, изисквания, които изключват определени категории дружества от упражняването на дейност, например изисквания,

([87]) Вж. раздел 10 на настоящото ръководство.
([88]) Вж. отново раздел 10 на настоящото ръководство.
([89]) За примери от съдебната практика, вж. Решение от 29 април 2004 г. по дело *Commission v Portugal* (C-171/02) и Решение от 26 януари 2006 г. по дело *Commission v Spain* (C-514/03).

според които оператори, придобиващи формата на публично търгувана компания, не могат да предоставят определени услуги ([90]). Освен това, изискванията,които запазват определени дейности за организации с нестопанска цел, също подлежат на задължението за оценка, определено в тази разпоредба ([91]).

Изисквания, свързани с правно-организационната форма, в много случаи могат да бъдат заменени от по-малко ограничаващи мерки и поради това няма да се оправдаят. Например, Съдът на ЕО ([92]) е определил, че изискването икономически оператори да бъдат учредени като правни субекти с цел осъществяване на определени дейности не може да се поддържа при положение, че целта на закрила на кредиторите може да бъде постигната с по-малко ограничаващи мерки, като изискване за операторите да учредят гаранция или застраховка. Също така, целта за предотвратяване на въвличането на оператори в противозаконни или измамни дейности обикновено няма да оправдае изключването на оператори със специфична правно-организационна форма от упражняване на конкретни дейности ([93]). По същата логика, изисквания запазващи определени дейности за организации с нестопанска цел в много случаи няма да бъдат оправдани ([94]).

6.3.3. 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, като пример, задължение за притежаване на минимален размер капитал. Те също включват изисквания за наличие на специална квалификация за притежаване на акционерен капитал. 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 професионална гилдия.

В много случаи държавите-членки трябва да могат да заменят изисквания за притежаване на минимален размер акционерен капитал с по-малко ограничаващи мерки. В частност, Съдът на ЕО е счел, че такова изискване не може да бъде оправдано от причини, свързани със закрила на кредитори, тъй като по-малко ограничаващи мерки, например задължаване на доставчика да депозира гаранция или да сключи застраховка, могат да са достатъчни за постигане на същата цел ([95]). Освен това, в други случаи налагането на определени изисквания за прозрачност и информация на операторите може също да се счете достатъчно за защита на кредиторите.

По същия начин, изисквания за наличие на специална квалификация за притежаване на акционерен капитал може да не е оправдано в някои случаи, тъй като същата цел може да се постигне с по-малко ограничаващи мерки. Поради това, при случай, касаещ установяването на оптици, Съдът на ЕО определи, че налагането на дадено ниво на участие за оптици в акционерния капитал не беше пропорционално за постигане на целта за защита на общественото здраве ([96]). Както Съдът на ЕО подчерта по този случай, високото качество и професионализъм на услугата често могат да се гарантират от мерки, които са по-малко ограничаващи спрямо свободата на установяване, например с изискване за физическо присъствие на квалифицирани, заплатени или помощник професионалисти във всяко ателие, чрез прилагане на правила за гражданска отговорност за действията на другите или национални правила, изискващи застраховка за професионална отговорност.

6.3.4. Изисквания, запазващи предоставянето на определени услуги за конкретни доставчици

Член 15, параграф 2, буква г) се отнася за правилата, които запазват правото на предоставяне на определени услуги само за определени доставчици. Въпреки това, запазени дейности, свързани с професионални квалификации за регулирани професии съгласно Директива 2005/36/ЕО или

([90]) Такъв беше случаят, като пример, в Решението от 6 ноември 2003 г. по дело *Gambelli* (C-243/01).
([91]) Вж. като пример Решение от 15 януари 2002 г. по дело *Commission v Italy (търговски панаири)* C-439/99 и Решение от 17 юни 1997 г. по дело *Sodemare* (C-70/95).
([92]) Вж. Решение от 29 април 2004 г. по дело *Commission v Portugal* (C-171/02).
([93]) Решение от 6 март 2007 г. по съединени дела *Placanica* (C-338/04) (C-359/04) и (C-360/04). Съдът на ЕО отсъди, че такова *„цялостно изключване прекрачва границата на необходимото"* за постигане на целта за предотвратяване на въвличане на операторите в противозаконни или измамни дейности и че по-малко ограничаващо средство за мониторинг на счетоводните отчети и дейностите на въпросните оператори може да е, като пример, събиране на информация за техния представител или техните основни акционери.
([94]) Например, в свое Решение от 15 януари 2002 г. по дело *Commission v Italy (търговски панаири)* (C-439/99), Съдът на ЕО подчерта, че *„е трудно да се предвидят причини в обществения интерес, които могат да оправдаят такива ограничения"* (параграф 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. по дело *Sodemare* (C-70/95).
([95]) Решение от 29 април 2004 г. по дело *Commission v Portugal* (C-171/02) и Решение от 26 януари 2006 г. по дело *Commission v Spain* (C-514/03). Вж. също Решение от 30 септември 2003 г. по дело *Inspire Art* (C-167/01).
([96]) Решение от 21 април 2005 г. по дело *Commission v Greece* (C-140/03).

предвидени в други инструменти на Общността, 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). Въпреки това е ясно, че такива изисквания в много случаи трябва да се съгласуват с друго право на Общността, в частност членове от 43 до 49 на Договора за ЕО.

6.3.5. 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 при положение, че 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 би трябвало 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. Например, в много случаи държавите-членки ще могат да гарантират целта за високо качество на услугите с други по-малко ограничаващи мерки, като изискване за наличие на квалифициран личен състав, предоставящ услугата.

В този контекст Съдът на ЕО определи, че национален закон, който не разрешава на оператори да откриват повече от една школа за обучение на водачи на превозни средства в съответната държава-членка, противоречи на свободата на установяване ([97]).

6.3.6. Задължения за наличие на минимален брой заети лица

Член 15, параграф 2, буква е) се отнася за изисквания, определящи минимален брой заети лица за доставчици на услуги. Такова изискване може да бъде много утежняващо за някои оператори, в частност за малки и средни предприятия, които могат да са принудени да увеличат личния си състав 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.

При оценяване на своето законодателство, държавите-членки трябва да вземат предвид, че както се вижда от съдебната практика на Съда на ЕО, изисквания за наличие на минимален брой заети лица ще се оправдават само в ограничен брой случаи. Например, в един случай, касаещ услуги за сигурност, Съдът на ЕО определи, 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, представляващи нисък риск за обществеността, като дейности, извършвани от охранители ([98]).

6.3.7. Задължения 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.

Фиксираните минимални или максимални тарифи представляват сериозна пречка за вътрешния пазар, тъй като те лишават доставчиците на услуги от възможността за ценова или качествена конкуренция, което е съществен инструмент за всяка икономическа дейност, и могат да намалят атрактивността на установяването в съответната държава-членка. Държавите-членки обикновено трябва да намират по-подходящи средства за защита на съответните цели от общ интерес, като защита на потребителите.

Например, държавите-членки ще трябва да прегледат и евентуално премахнат фиксирани минимални или максимални тарифи, които понякога се налагат за определени регулирани професии, като адвокатската. При извършване на прегледа държавите-членки също ще трябва да вземат предвид практиката на Съда на ЕО. В скорошно дело относно минимални тарифи за адвокати Съдът на ЕО подчерта, че тези тарифи в много случаи не са необходими, тъй като правила, свързани с организация, квалификации, професионална етика, надзор и отговорност могат сами по себе си да са достатъчни за постигане на целите за защита на потребителите и надлежната съдебна система ([99]).

([97]) Решение от 2 декември 2005 г. по дело *Seidl* (C-117/05).
([98]) Решение от 26 януари 2006 г. по дело *Commission v Spain* (C-514/03).
([99]) Решение от 5 декември 2006 г.,по съединени дела *Cipolla* (C-94/04) и (C-202/04).

6.3.8. Задължения за доставчика, освен своята услуга, да предоставя заедно с нея и други специфични услуги

Член 15, параграф 2, буква з) изисква държавите-членки да оценят задълженията, които могат да съществуват в техните законодателства, принуждаващи доставчика да предоставя други услуги заедно със своята услуга. Това в много случаи може да е непропорционално. Например, в някои държави-членки операторите, желаещи да открият бензиностанция, трябва да предлагат други видове услуги на мястото, като продажба на продукти за поддръжка на автомобили, храни и напитки и т.н. Държавите-членки ще трябва да преценят дали такова изискване без никакви възможности за изключения ще бъде пропорционално с оглед на факта, че същите продукти може вече да са налични в магазини, намиращи се близо до бензиностанцията.

7. СВОБОДНО ДВИЖЕНИЕ НА УСЛУГИ

7.1 Разпоредбата за свободата да се предоставят услуги и свързаните с нея дерогации

7.1.1. Разликата между установяване и презгранично предоставяне на услуги

В съответствие с членове 43 и 49 от Договора за ЕО и свързаната практика на Съда на ЕО, Директивата за услугите ясно разграничава между правилата, приложими за установяване и тези, приложими за презгранично предоставяне на услуги. Докато членове от 9 до 15 засягат установяването на доставчици на услуги, членове от 16 до 21 разглеждат презграничното предоставяне на услуги, т.е. със случаи, при които даден доставчик на услуги не е установен в държавата-членка, в която предоставя услуги. Поради това, разликата между установяване и презгранично предоставяне на услуги е основна за определяне кои правила на директивата да се прилагат за даден доставчик на услуги.

Установяването включва действителното осъществяване на икономическа дейност чрез установено представителство за неопределен период от време ([100]). Обратно, съгласно практиката на Съда на ЕО, свободата на предоставяне на услуги се характеризира с липсата на стабилно и продължително участие в икономическия живот на приемащата държавата-членка ([101]). Както Съдът на ЕО е постановявал многократно, разликата между установяване и предоставяне на услуги трябва да се преценява за конкретния случай, вземайки предвид не само времетраенето, но също и редовността, периодичността и постоянството на предоставянето на услуги ([102]). Това е вследствие на факта, както е изтъкнато от Съда на ЕО, че не може да има общи срокове, определени с цел различаване между установяване и предоставяне на услуга ([103]). Фактът, че даден доставчик използва определена инфраструктура, също не е решаващ, тъй като доставчик на услуги може да използва инфраструктура в приемащата държава-членка домакин за презгранично предоставяне на услуги без нужда от установяване там ([104]). По делото *Schnitzer* Съдът на ЕО обясни, че дори дейност, извършвана в продължение на няколко години в друга държава-членка, може, в зависимост от обстоятелствата на случая, да се счита за предоставяне на услуга по смисъла на член 49 от Договора за ЕО, както може повтарящо се предоставяне на услуга през продължителен период — като консултантски или съвещателни дейности. Установяването изисква интеграция в икономиката на държавата-членка, включващо набиране на клиенти в тази държава-членка от основата на стабилно професионално седалище ([105]).

7.1.2. Обхват и ефект на разпоредбата за свобода на предоставяне на услуги

Член 16 урежда свободата на презграничното предоставяне на услуги без неоправдани ограничения. Той е един от основните моменти в Директивата за услуги. Прилага се за всички услуги, попадащи в приложното поле на директивата, с изключение на онези услуги или въпроси, изброени в член 17.

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 ([106]). Това означава, че изискванията които могат

([100]) Решение от 25 юли 1991 г. по дело *Factortame* (C-221/89), параграф 20. Вж. също определението на „установяване" в член 4, параграф 5.
([101]) Решение от 13 февруари 2003 г.по дело *Commission v Italy* (C-131/01), параграф 23.
([102]) Решение от 30 ноември 1995 г. по дело *Gebhard* (C-55/94), параграф 39; Решение от 11 декември 2003 г. *по дело Schnitzer* (C-215/01), параграф 28.
([103]) Решение от 11 декември 2003 г. по дело *Schnitzer* (C-215/01), параграф 31.
([104]) Решение от 30 ноември 1995 г. по дело *Gebhard* (C-55/94), параграф 27; Решение от 11 декември 2003 г. *по дело Schnitzer* (C-215/01), параграф 28.
([105]) Решение от 11 декември 2003 г. по дело *Schnitzer* (C-215/01), параграф 29.
([106]) Разпоредбата за свободата на предоставяне на услуги се основава на принципа, развит в последователната съдебна практика на Съда на ЕО относно свободното движение на услуги, вж. Решение от 3 декември 1974 г. по дело *van Binsbergen* (33/74); вж. също за свободно движение на стоки Решение от 20 февруари 1979 г. по дело *Cassis de Dijon* (120/78).

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 дерогацията, уредена в член 17).

Обратно на други членове от директивата, като член 14, член 16 по същество не изисква държавите-членки да премахват съществуващи изисквания, а само ги задължава да избягват прилагане на техни собствени изисквания спрямо доставчици на услуги, установени в други държави-членки. Член 16 не забранява на държавите-членки да поддържат свои изисквания за своите национални оператори. Въпреки това, могат да се наложат промени в национални правила за премахване на изисквания, които са конкретно предназначени за доставчици на услуги, установени в други държави-членки.

С цел избягване на пропуски в прилагането на законодателството, може да е препоръчително член 16 да се приложи като хоризонтален инструмент, вместо чрез конкретни за даден сектор или предмет мерки. Това би гарантирало правна сигурност както за доставчиците, така и за получателите на услуги и за съответните компетентни органи.

7.1.3. 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, споменати в член 16, параграфи 1 и 3. В допълнение, всякакви такива изисквания трябва да се съгласуват с принципите на недискриминация, необходимост и пропорционалност.

7.1.3.1. Четирите причини, споменати в член 16, параграфи 1 и 3

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 ([107]).

Трябва да се отбележи, че термините „обществена политика", „обществена сигурност" и „обществено здраве" са концепции на правото на Общността, които произлизат директно от член 46 от Договора за ЕО. Тези концепции са били многократно тълкувани от Съда на ЕО в тесен смисъл, обозначавайки, че трябва да има истинска и сериозна заплаха за основен интерес на обществото и е задача на държавата-членка, прилагаща тези цели от обществен интерес, да демонстрира включените рискове ([108]). Съдът на ЕО също ясно е посочил, че държавите-членки не могат едностранно да определят техния обхват: „ **...** *концепцията за „обществена политика" в контекста на Общността и когато, в частност, се използва като обосновка за дерогация от основен принцип на правото на Общността, трябва да се тълкува стриктно, така че обхватът ѝ не може да се определя едностранно от всяка държава-членка без никакъв контрол от институциите на Общността"* ([109]).

Съдебната практика също предполага, 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 свободата на предоставяне на услуги ([110]).

❍ **Обществена политика:** Както е споменато по-горе, концепцията за обществена политика е концепция на правото на Общността, която изисква съществуването на истинска и сериозна заплаха за основен интерес на обществото. Поради това тя не може да се тълкува като съответстваща на широки възприятия за обществена политика, които могат да съществуват в правото на някои държави-членки и които могат да обхващат цяла гама от различни политически проблеми или дори целия правен и социален ред в дадена държава-членка. Това не влиза в противоречие с факта, че Съдът на ЕО е

([107]) Оставяйки настрана дерогацията според конкретния случай, уредена в член 18, вж. раздел 7.1.5 на настоящото ръководство.
([108]) По отношение на обществената политика, вж. Решение от 14 октомври 2004 г. по дело *Omega* (C-36/02). По отношение на обществената политика и обществената сигурност, вж. Решение от 14 март 2000 г. по дело *Église de Scientologie* (C-54/99), параграф 17. По отношение на обществената сигурност и общественото здраве, вж. Решение от 14 декември 2006 г. по дело *Commission v Austria* (C-257/05), параграф 25.
([109]) Решение от 4 декември 1974 г. по дело *Van Duyn* (41/74), параграф 18 относно свободното движение на работници; вж. също Решение от 27 октомври 1977 г. по дело *Bouchereau* (30/77), параграф 33.
([110]) Решение от 9 март 2000 г. по дело *Commission v Belgium* (C-355/98).

определил, че ценностите, които са от основно естество в едно общество, могат да се различават между държавите-членки (111). Броят на делата, при които Съдът на ЕО е приел прилагане на обществена политика, е доста ограничен. Например, в дело относно лично поведение, включващо злоупотреба с наркотици, беше прието, че такова поведение създава истинска и достатъчно сериозна заплаха за основен интерес на обществото (112); в дело, при което една държава-членка определи игри, симулиращи убиване на хора, като нарушение на човешкото достойнство (113); и в случаи на рискове за основни ценности на социалния ред, които могат да произлязат от хазартни игри (114). От друга страна, Съдът на ЕО не прие прилагане на обществена политика по отношение на национално законодателство, изискващо минимален капитал за определени дружества с цел защита на кредиторите (115), или изискване даден ръководител на дружество да трябва да е пребиваващ на територията, в която дружеството е установено, за да могат да му се връчват уведомления за глоби (116). Съдът на ЕО също отхвърли като„очевидно неоснователен" аргумента, че всяка фирма, предоставяща услуги за сигурност, е способна да съставлява истинска и достатъчно сериозна заплаха за обществената политика и обществената сигурност (117). Освен това, той заяви, че единствено неуспешното приключване 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 обществена политика (118).

❍ **Обществена сигурност:** Както при случая с обществената политика, обществената сигурност е концепция на правото на Общността, която изисква съществуването на истинска и сериозна заплаха за основен интерес на обществото. Примери за цели на обществената сигурност, признати от Съда на ЕО, включват: целта на държава-членка да гарантира наличността на суров петрол, заради *„съществения 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]"* (119), и целта на държава-членка да предотвратява големи инциденти в пристанища (120). В скорошно решение, при което тази концепция беше приложена, Съдът на ЕО потвърди, че докато предотвратяването на сериозна телесна повреда на лица съставлява основен интерес на обществото, член 46 от Договора за ЕО, като дерогация от основен принцип на Договора трябва да се тълкува ограничително и на него може да се позовава само в случай на истинска и достатъчно сериозна заплаха, влияеща на основните интереси на обществото (121).

❍ **Обществено здраве:** Досега Съдът на ЕО не е дал конкретно определение за това какво представлява концепцията за обществено здраве (122). Въпреки това, съответната съдебна практика потвърждава, че както при другите причини, споменати в член 46 от Договора за ЕО, концепцията за обществено здраве може да се приложи само в случай на истинска и достатъчно сериозна заплаха (123). Общественото здраве е споменавано в случаи, при които държавите-членки твърдят, че нуждата *„от поддържане на балансирано медицинско и болнично обслужване, достъпно за всички"* и *„оцеляването на населението"* (124) оправдават някои ограничения.

❍ **Защита на околната среда:** Държавите-членки имат възможността да гарантират, че доставчиците на услуги се съобразяват с техните собствени национални, регионални или местни правила, които

(111) Решение от 14 октомври 2004 г. по дело *Omega* (C-36/02).
(112) Решение от 19 януари 1999 г. по дело *Calfa* (C-348/96): въпреки това, във въпросното дело Съдът на ЕО не определи въпросната мярка — изгонване от територията след криминално правонарушение — като оправдана.
(113) Решение от 14 октомври 2004 г. по дело *Omega* (C-36/02).
(114) Решение от 21 септември 1999 г. по дело *Läära* (C-124/97).
(115) Решение от 9 март 1999 г. по дело *Centros* (C-212/97), параграфи 32 до 34.
(116) Решение от 7 май 1998 г. по дело *Clean Car Services* (C-350/96), параграфи 40 до 42 по отношение на член 39, параграф 3 от Договора за ЕО.
(117) Решение от 9 март 2000 г. по дело *Commission v Belgium* (C-355/98), параграф 30.
(118) Решение от 8 април 1976 г. по дело *Royer* (48/75), параграфи 38 и 39.
(119) Решение от 10 юли 1984 г. по дело *Campus Oil* (72/83), параграф 34.
(120) Решение от 18 юни 1998 г. по дело *Corsica Ferries* (C-266/96).
(121) Решение от 14 декември 2006 г. по дело *Commission v Austria* (C-257/05) и съдебната практика, спомената там.
(122) Въпреки това, в Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 г. относно правото на граждани на Европейския съюз и на членове на техните семейства да се движат и да пребиват 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 съгласно дефинициите на съответните документи на Световната здравна организация и други инфекциозни или заразни паразитни заболявания, ако те са обект на защитни разпоредби, важащи по отношение на гражданите на приемащата държава-членка".*
(123) Решение от 14 декември 2006 г. по дело *Commission v Austria* (C-257/05), параграф 25.
(124) Решение от 16 май 2006 г. по дело *Watts* (C-372/04), параграф 105. Съдът на ЕО се позова общо на твърдения за „обществено здраве" в предишна съдебна практика, но в конкретния случай и по отношение на разрешението за болнични лечения в други държави-членки, Съдът на ЕО прие обосновка основана на нуждата от планиране на сигурността без да се позовава конкретно на„общественото здраве" като такова.

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 осигурят защита срещу шумозамърсяване (максимални нива на шума при употребата на определени машини), правила за употребата на опасни вещества с оглед предотвратяване на щети за околната среда, правила за изхвърляне на отпадъци, произведени в процеса на дейност по предоставяне на услуга, и т.н. При всички тези случаи трябва внимателно да се прецени дали прилагането на изискванията на приемащата държава-членка е необходимо и пропорционално. Например, даден доставчик може вече да е обект на одитиране за околната среда в своята държава-членка на установяване по отношение на неприкосновеността на околната среда от страна на неговата дейност, и работни методи и изискванията на приемащата държава-членка не трябва да дублират това.

7.1.3.2. Недискриминация

Национални изисквания, които дискриминират доставчици на услуги, установени в други държави-членки, дори ако се отнасят към някоя от четирите цели от обществен интерес, споменати в член 16, параграф 1, не могат да се прилагат съгласно член 16. Например, разрешителни режими, специално създадени за доставчици на услуги, установени в други държави-членки, обикновено ще са дискриминационни. Същото важи за други правила, които са специално проектирани за регулиране на предоставянето на услуги от доставчици на услуги, установени в други държави-членки, и не важат за националните доставчици по същия начин. Като пример могат да се спомена правила, които забраняват на доставчици, установени в други държави-членки, да разполагат с инфраструктура или да изискват доставчиците да притежават идентификационен документ, какъвто не се изисква от националните доставчици.

7.1.3.3. Пропорционалност

Накрая, дори ако дадено изискване е недискриминационно и отговаря на една от четирите наложителни причини от обществен интерес, споменати по-горе, крайният тест дали прилагането на такова изискване е в съответствие с член 16, параграфи 1 и 3, е тестът за пропорционалност, т.е. прилагането на изискването трябва да е подходящо за гарантиране на постигането на целта, която то преследва, и не трябва да надхвърля границата на нужното за нейното постигане ([125]).

Първа стъпка при тази оценка е да се установи дали прилагането на национално изискване е подходящо за постигане на търсената цел. Прилагането на законодателство, което е неефективно за защита на една от четирите цели от обществен интерес, споменати в член 16, параграф 1, не може да бъде оправдано. Освен това, прилагането на въпросното изискване трябва да е най-малко ограничаващото средство за постигане на целта. В частност, трябва да се прецени дали целта от обществен интерес вече не е постигната с изисквания, на които доставчикът подлежи в държавата-членка на установяване. Ако това не е така (защото няма или има само по-слабо защитаващи изисквания в законодателството на държавата-членка, в която е установен доставчикът), приемащата държава-членка трябва да прецени дали има други по-малко ограничаващи средства за постигане на търсената цел (например, мониторинг на дейността, докато тя се извършва, може да е по-малко ограничаващо, отколкото изискването за предварително разрешение, и все пак да е достатъчно за постигане на целта). Тази оценка често ще трябва да се прави въз основа на конкретния случай.

7.1.3.4. Списъкът с изисквания в член 16, параграф 2

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

Примерите за изисквания, споменати в параграф 2, вече до голяма степен са били обект на практиката на Съда на ЕО и са определяни като несъвместими с член 49 от Договора за ЕО. Въз основа на това има силна презумпция, че такива изисквания не могат да се оправдаят от една от четирите цели от обществен интерес, споменати в член 16, параграф 3, тъй като те обикновено ще са непропорционални.

([125]) Решение от 25 юли 1991 г. по дело *Säger* (C-76/90), параграф 15; Решение от 23 ноември 1999 г. по съединени дела *Arblade and Others* (C-369/96) и (C-376/96), параграф 35; Решение от 3 октомври 2000 г. по дело *Corsten* (C-58/98), параграф 39; Решение от 22 януари 2002 г. по дело *Canal Satélite* (C-390/99), параграф 33.

❍ **Задължението доставчикът да се е установил 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 ЕО, такива изисквания отричат правото на презгранично предоставяне на услуги, предвидено в член 49 от Договора за ЕО, тъй като те правят презграничното предоставяне на услуги невъзможно чрез налагане на задължение спрямо доставчика за наличие на стабилна инфраструктура в приемащата държава-членка ([126]).

❍ **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. Съдът на ЕО многократно е заемал позицията, че такъв тип предварителен контрол е оправдан само в изключителни случаи, ако е представено по убедителен начин, че мониторинг или *a posteriori* проверка ще са недостатъчни или закъснели за предотвратяване на сериозна вреда ([127]). Член 16, параграф 2, буква б) не засяга разрешителни или регистрационни режими, които са уредени от други инструменти на Общността, като в Директива 2005/36/ЕО относно признаването на професионалните квалификации.

❍ **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 които доставчици на услуги от други държави-членки могат да се нуждаят за предоставяне на своите услуги. Един доставчик на услуги не може да бъде задължаван да разполага с установяване, но той трябва да има възможност да използва някакъв вид инфраструктура като офис или подобно помещение, за извършване на дейности по презгранично предоставяне на услуги, например с цел приемане на клиенти или съхраняване на оборудване, което той използва при предоставяне на своите услуги, както е признато от Съда на ЕО ([128]).

❍ **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 неговата способност за влизане в договорни отношения по договори за предоставяне на услуги. Такъв ще е 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 ([129]).

❍ **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. Ефектът от такива изисквания е, че те не позволяват предоставянето на услуга преди съответният документ да бъде издаден от органите на приемащата държава-членка. Поради това те водят до забавяния и усложнения и затова Съдът на ЕО е определил такива изисквания като непропорционални ([130]).

([126]) Решение от 10 февруари 1982 г. по дело *Transporoute* (76/81); Решение от 15 януари 2002 г. по дело *Commission v Italy* (C-439/99); Решение от 7 февруари 2002 г. по дело *Commission v Italy* (C-279/00).
([127]) Решение от 8 юни 2000 г. по дело *Commission v Italy* (C-264/99); Решение от 22 януари 2002 г. по дело *Canal Satélite* (C-390/99); Решение от 13 февруари 2003 г. по дело *Commission v Italy* (C-131/01).
([128]) Трябва да се има предвид, както е обяснено по-горе, че фактът, че даден доставчик използва такава инфраструктура не означава, че той е установен и че неговите дейности вече не могат да се считат за презгранично предоставяне на услуги. Вж. Решение от 30 ноември 1995 г. по дело *Gebhard* (C-55/94) и Решение от 21 март 2002 г. по дело *Commission v Italy* (C-298/99).
([129]) Решение от 5 юни 1997 г. по дело *Greek tourist guides* (C-398/95).
([130]) Решение от 9 март 2000 г. по дело *Commission v Belgium* (C-355/98).

❍ **Изисквания, които се отразяват върху използването на оборудване**

Член 16, параграф 2, буква е) засяга изисквания, които ограничават употребата на оборудване. Такива изисквания могат да попречат на доставчиците на услуги от други държави-членки да използват своето обичайно оборудване, дори ако то е добре пригодено в техническо отношение. Примери 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 разрешителен режим или подобни административни процедури ([131]). Трябва да стане ясно, че концепцията за 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. Тя не обхваща 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. Освен това трябва да се отбележи, че 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 конкретни изисквания в тази област, като определени задължения относно употребата на опасни съоръжения или предпазно оборудване. Това важи независимо от факта дали оборудването се използва от командировани работници ([132]) 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 или в определени случаи дори правят това невъзможно за получателите ([133]).

7.1.4. Дерогациите в член 17

Член 17 съдържа списък с дерогации от член 16. В съответствие с практиката на Съда на ЕО, дерогации от правило, определено в директива с намерение за гарантиране на ефективността на правата, предоставени от Договора за ЕО, като свободата на предоставяне на услуги, трябва да се тълкуват тясно ([134]).

Фактът, че определени въпроси или услуги са обхванати от една от дерогациите в член 17, не означава непременно, че целият обем на регламентите на държавите-членки, в които се предоставя услугата, могат да се прилагат спрямо тях. Тези въпроси или услуги във всички случаи са предмет на член 49 от Договора за ЕО. В резултат на това, прилагането на определени изисквания в държавата-членка, в която се предоставя услугата, може да не е оправдано.

❍ **Услуги от общ икономически интерес**

Член 17, параграф 1 съдържа дерогация от член 16 за 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 трябва да посочва точно специфичния характер на специалната задача"*. Член 17, параграф 1, изрично споменава т.нар. мрежови услуги, включително тези, обхванати от правото на Общността (пощенски услуги, някои услуги, свързани с газ и електроенергия). Позоваването на тези услуги не означава, че всички такива услуги автоматично се считат за услуги от общ икономически интерес. Във всички случаи, оценката за това дали дадена услуга е от общ икономически интерес трябва да се прави за всеки конкретен случай, прилагайки принципите, обяснени в съображение 70.

([131]) Решение от 22 януари 2002 г. по дело *Canal Satélite* (C-390/99); Решение от 8 юли 1999 г. по дело *Commission v Belgium* (C-203/98), съгласно член 43 от Договора за ЕО.
([132]) За този случай член 17, параграф 2 урежда дерогация от член 16.
([133]) За повече подробности относно член 19, вж. раздел 7.2.1 на настоящото ръководство.
([134]) Вж. Решение от 18 май 1995 г. по дело *Commission v Italy* (C-57/94).

❍ **Въпроси в обхвата на Директива 96/71/ЕО относно командироване на работници**

Член 17, параграф 2 изяснява, че Директивата за командироване на работници ([135]) не е засегната от член 16. Съображения 86 и 87 обясняват подробно какво се обхваща тази дерогация. Правилата относно максимална продължителност на работното време и минимална продължителност на почивките, минимални платени годишни отпуски, минимални размери на възнаграждението, включително и за извънреден труд, условията за наемане на работа, особено за закрила на работниците, наети от временни предприятия, здравословни, безопасни и хигиенни условия на работа, мерки за закрила по отношение на условията за наемане на бременни жени или наскоро родили жени и на деца и младежи, и равнопоставеност между мъже и жени, и други разпоредби, свързани с недискриминацията, са обхванати от Директивата за командироване на работници и поради това не се влияят от член 16.

❍ **Въпроси в обхвата на Директива 95/46/ЕО относно обработването на лични данни**

Дерогацията в член 17, параграф 3 обхваща въпросите, засегнати от Директивата за защита на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни, която 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**

Дерогацията в член 17, параграф 4, гарантира, че гореспоменатата директива продължава да се прилага напълно при положение, че съдържа повече специфични правила за предоставянето на презгранични услуги от адвокати. Поради това, съгласно тази дерогация, 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 представляването на клиент пред обществени органи трябва да се упражняват в държава-членка съгласно задълженията, определени за адвокати и установени в тази държава. Относно извънсъдебните дейности, член 16 допълва Директива 77/249/ЕИО по отношение на въпросите, за които тази директива не позволява изрично прилагането на правилата на държавата-членка, в която се предоставят услугите.

❍ **Дейността по съдебно възстановяване на дългове**

Изключването в член 17, параграф 5 на дейности по съдебно възстановяване на дългове обхваща дейности, състоящи се от възстановяване на дългове чрез прибягване 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 и национални изисквания за запазване на дадена дейност за определена регулирана професия**

Дерогацията в член 17, параграф 6, гарантира пълното прилагане на дял II от Директивата за професионалните квалификации в случай на презгранично предоставяне на услуги ([136]). Според тази дерогация, член 16 ще важи за регулирани професии само по отношение тези въпроси, които не са свързани с професионалните квалификации, като търговски съобщения, мултидисциплинарни партньорства, тарифи и т.н. Тази дерогация също изключва от приложното поле на член 16 изисквания, запазващи дейност за членове на определена регулирана професия. Например, когато правните консултации са запазени за адвокати в една държава-членка, разпоредбата за свободата на предоставяне на услуги няма да важи. Поради това лице, което може да предоставя правни консултации в своята държава-членка на установяване, но не е квалифицирано като адвокат, няма да може да разчита на член 16 за предоставяне на правни консултации в държава-членка, в която такива услуги за запазени са адвокати. Съвместимостта на едно такова запазване с правото на Общността не се засяга от Директивата за услугите, Директивата за професионалните квалификации или директивите за адвокати, но трябва да се анализира в контекста на Договора за ЕО.

([135]) 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.

([136]) Поради това е ясно, че разпоредбите в дял II на Директивата за професионалните квалификации ще продължат да се прилагат с пълна сила. Например, приемащата държава-членка може ежегодно да изисква предварителна декларация и доставчикът ще подлежи на онези професионални правила от професионално, задължаващо или административно естество, които са пряко свързани с професионалните квалификации.

❍ **Въпроси в обхвата на Регламент (ЕИО) № 1408/71 относно координирането на схеми за социално осигуряване**

Дерогацията в член 17, параграф 7 гарантира, че правилата в регламента за координиране на националните схеми за социално осигуряване не се влияят от член 16. Тези правила *inter alia* определят коя национална схема за социално осигуряване 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 някои граждани на трети държави, които се местят от една държава-членка в друга. Въз основа на дерогацията в член 17, параграф 8, тези правила не се влияят в случаи на предоставяне на услуга, включваща временното движение на граждани на ЕС или граждани на трети държави.

❍ **Изисквания за виза или за разрешително за престой за граждани на трети държави**

Дерогацията в член 17, параграф 9 гарантира, че правилата за изискване на виза, които са част от правото от Шенген, не се влияят от член 16. Също така, тази дерогация гарантира, че член 16 не засяга възможностите на държавите-членки да налагат изисквания за виза на онези граждани на трети държави, които не попадат в обхвата на правото от Шенген (по същество, граждани на трети държави, които се местят между Шенгенска и извън Шенгенска държава или обратно, и граждани на трети държави, които се местят до друга държава-членка за периоди, надвишаващи три месеца).

❍ **Въпроси в обхвата на Регламент (ЕИО) № 259/93 относно превоза на отпадъци**

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

❍ **Права върху интелектуална собственост**

Дерогацията в член 17, параграф 11 за правата върху интелектуална собственост обхваща правата като такива (съществуване на право, обхват и изключения, времетраене и т.н.). Тя не засяга услуги, свързани с управлението на такива права, като услуги, предоставяни от колективни общности или патентни агенти.

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

Дерогацията в член 17, параграф 12, засяга изисквания в национално законодателство, постановяващи включването на нотариус за определени актове. Това например може да е случай с транзакции на имущество, установяване на дружествен устав или регистрация и т.н.

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

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

❍ **Регистрация на превозни средства, наети в друга държава-членка**

Тази дерогация в член 17, параграф 14 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 ([137]) и позволява на държавите-членки да запазят възможността да изискват превозни средства, които редовно се движат по техните национални пътища, да са регистрирани там. Тази дерогация важи за дългосрочни наемания, но не и за краткосрочни дейности по предоставяне на автомобили под наем.

([137]) Вж. Решение от 21 март 2002 г. по дело *Cura-Anlagen* (C-451/99).

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

Член 17, параграф 15 се занимава с връзката между член 16 и правилата на частното международно право, регулиращи договорни и извъндоговорни задължения. Правилата на частното международно право няма да се влияят от член 16. Това означава, че въпросът кое национално гражданско право да се приложи относно извъндоговорни или договорни задължения ще се определя от правилата на частното международно право.

7.1.5. 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, приемаща държава-членка може по изключение да приложи свои изисквания към конкретен доставчик на услуги от друга държава-членка. Прибягването към този член може да стане само в конкретна и специфична ситуация и по отношение на предоставянето на специфична услуга от конкретен доставчик на услуги. Членът не може да се използва по общ начин за дерогация от член 16 за определен вид услуга или категория доставчик на услуги.

Член 18 предвижда превантивни или съдебни мерки за гарантиране на безопасността на въпросната услуга. Услугата трябва да представлява опасност, която не може да се предотврати с мерки, взети в съответствие с разпоредбите за административно сътрудничество, т.е. чрез механизма за взаимопомощ между администрациите на съответните държави-членки. Мерките трябва да са пропорционални и ограничени до необходимото за защита срещу опасности, създавани или на път да бъдат създадени от услугата или доставчика на услуги. Мерките трябва да са по-ефективни от тези, взети от държавата-членка, в която е установен доставчикът на услуги. Това изисква държавата-членка, приемаща услугата, да прецени за всеки отделен случай дали мерките, които тя предвижда, осигуряват реална добавена стойност към мерките, взети от държавата-членка, в която е установен доставчикът на услуги.

Процедурно, държавата-членка, в която се предоставя услугата, може сама да предприеме мерки само след поискване на помощ от държавата-членка, в която е установен доставчикът на услуги и след съгласуване 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 това ([138]).

Параграф 3 пояснява, че тази процедура не засяга други инструменти на Общността, в които свободата на предоставяне на услуги е гарантирана и са уредени дерогации за конкретни случаи. Това се отнася особено до случая с Директивата за електронна търговия ([139]).

7.2. Задължения, свързани с правата на получателите на услуги

С цел създаване на истински вътрешен пазар на услуги е необходимо не само да се улесни свободата на операторите да предоставят услуги, но също е еднакво важно да се гарантира, че получателите на услуги могат лесно да упражняват своята свобода на получаването им. Както е споменато в практиката на Съда на ЕО, свободата на получателите да получават услуги съставлява неразделна част от основната свобода, предвидена в член 49 от Договора за ЕО ([140]).

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 да премахне пречките за получателите, желаещи да се възползват от услуги, предоставяни от доставчици на услуги, установени в други държави-членки, и да премахне дискриминационните изисквания въз основа на гражданство 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 отговарят, като по този начин позволява на получателите да вземат информирано решение при обмисляне на възползване от услуги на доставчик, установен в друга държава-членка.

Членове 19 до 21 се прилагат за всички получатели на услуги, както са определени в член 4, параграф 3 от директивата. Поради това, всички граждани на държава-членка и всяко юридическо лице, както е

([138]) Вж. раздел 9.4.2 на настоящото ръководство.
([139]) Директива 2000/31/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 8 юни 2000 г. относно 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*.
([140]) Вижте, като пример, Решение от 2 февруари 1989 г. по дело *Cowan v Trésor Public* (186/87); Решение от 30 май 1991 г. по дело *Commission v Netherlands* (C-68/89); Решение от 9 август 1994 г. по дело *Van der Elst* (C-43/93).

споменато в член 48 от Договора за ЕО, и установени в държава-членка, се възползват от членове 19 до 21. В допълнение, както е упоменато в член 4, параграф 3, както и в съображение 36, идеята за „получател" също включва всяко физическо лице, което – макар и да не е гражданин на държава-членка – вече се възползва от права, предоставени му от актове на Общността. В резултат на това, тези лица също се възползват от правата, предоставени от членове от 19 до 21 ([141]).

7.2.1. Ограничения, които не могат да се налагат на получатели

В днешно време 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, когато доставчикът на услуги се премести на територията на друга държава-членка или когато услугата се предоставя от разстояние, а също и когато получател се премества в друга държава-членка, за да получи услуги в нея.

Член 19 предотвратява налагането от държавите-членки спрямо получатели на изисквания, които затрудняват използването на услуга, предоставяна от оператори, установени в друга държава-членка. В частност, член 19 забранява изисквания, 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 които са дискриминационни въз основа на мястото на предоставяне на услугата. За да приложат тази разпоредба, държавите-членки ще трябва да прегледат своите законодателства, да проверят дали те съдържат някакви изисквания, забранени от член 19, и ако такива бъдат открити, да ги премахнат.

На основание член 19, буква а), държави-членки, които налагат задължения спрямо получатели на услуги да подават декларация или да получат разрешение, когато желаят да използват услуги на доставчици, установени в друга държава-членка, ще трябва да ги премахнат ([142]). Това обаче не засяга разрешителни режими, които се прилагат във всички случаи за използването на услуга ([143]) и 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 ще 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, предоставяно при условие, че курсовете се предоставят на националната територия, няма да е съвместимо с член 19 и поради това трябва да се премахне. Въпреки това трябва 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 ([144]).

7.2.2. Принцип на недискриминация

Получателите на услуги понякога се сблъскват с дискриминация въз основа на гражданство 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.

7.2.2.1. Задължение на държавите-членки за недискриминация

Член 20, параграф 1, задължава държавите-членки да гарантират, че получателите на услуги не се подлагат на дискриминационни изисквания въз основа на гражданство или местожителство. Като следствие, всяка дискриминация от държавата или от регионални или местни органи въз основа на гражданството или местожителството на получателите, като дискриминационни тарифи или изисквания, налагани единствено на граждани на други държави-членки (например, задължението за предоставяне на специфични документи за използването на услуга) трябва да се премахне.

([141]) Това не влиза в противоречие с решението, взето от Обединеното кралство, Ирландия и Дания в съответствие с членове 1 и 2 на Протокола за позицията на Обединеното кралство и Ирландия респективно 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.
([142]) Изисквания за разрешения, налагани спрямо доставчици на услуги (вместо на получатели), обикновено не трябва да се налагат повече за доставчици на услуги от други държави-членки въз основа на член 16. Член 19 допълва член 16 от гледна точка на получателите.
([143]) Вж. съображение 92.
([144]) Вж. съображение 93.

Въпреки това, не всяка разлика в третирането непременно представлява дискриминация. Както е пояснено в практиката на Съда на ЕО, дискриминацията се състои от прилагането на различни правила за сравними ситуации или от прилагането на еднакво правило в различни ситуации ([145]). Поради това, макар и разлики в третирането въз основа на местожителство като цяло да представляват дискриминация, в изключителни случаи такива разлики могат да не представляват дискриминация, дори ако те отразяват релевантни и обективни различия в положението на получателите ([146]) (като пример може да се посочи случаят с намалени тарифи за жители на даден град, например, използването на обществен плувен басейн, поддържан от местната власт и финансиран от местните данъкоплатци).

С цел избягване на пропуски в прилагането, може да се наложи държавите-членки да обмислят дали да добавят в своите рамкови закони за прилагане на директивата обща разпоредба, включваща принципите от член 20, параграф 1. Това може да е от особена важност за избягването на дискриминационни практики посредством административни практики на местно ниво.

7.2.2.2. Задължение на доставчици на услуги за недискриминация по общи условия

Член 20, параграф 2, изисква държавите-членки 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.

Въпреки това е ясно, че директивата не възнамерява да предотвратява разлики в третирането по общи условия, основани на обективни бизнес съображения. В това отношение параграф 2 изрично 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 разстоянието или техническите характеристики на предоставянето на услугата и т.н.

И тук, с цел прилагане на тази разпоредба, държавите-членки е възможно да добавят в своето хоризонтално рамково законодателство за прилагане на директивата обща разпоредба, включваща принципите от член 20, параграф 2. Това е важно за даване на възможност на получателите да разчитат на принципа на недискриминация спрямо доставчиците на услуги.

7.2.3. Задължение за оказване на помощ на получатели

Днес много получатели все още се колебаят да използват услуги от чужбина, защото нямат и не могат лесно да получат информация за правилата, в частност по отношение на защитата на потребителите, с които доставчици на услуги от други държави-членки трябва да се съобразяват. Тази липса на информация затруднява получателите при сравняването на предложения и съответно при избирането на техните доставчици въз основа на цялата уместна информация. Като решение на проблема, целта на член 21 е да засили увереността на получателите на услуги, като им предостави средства за осъществяване на информиран избор и сравнения при предприемане на презгранични транзакции. Тази разпоредба въвежда правото на получателите да получават в своята държава-членка на пребиваване обща информация и помощ за правните изисквания, в частност правила за защита на потребителите, и за процедури на защита, приложими в други държави-членки.

Член 21 допълва член 7, който изисква държавите-членки да предоставят информация относно техните собствени национални законодателства ([147]).

7.2.3.1. Информация за предоставяне

Съгласно член 21, информацията за предоставяне пред получателите на услуги включва предимно обща информация за изискванията, приложими за доставчици на услуги в други държави-членки. Това

([145]) Вж. Решение от 29 април 1999 г. по дело *Royal Bank of Scotland* (C-311/97).
([146]) Вж. съображение 94.
([147]) Вж. раздел 5.3 на настоящото ръководство.

включва, в частност, информация 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 информация 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. Държавите-членки не трябва да предоставят нито правни консултации, нито друга подробна информация, специфично предназначена за ситуацията на конкретни получатели ([148]).

В допълнение към общата информация за изискванията, необходимо е също да се предостави обща информация за средствата за защита, достъпни в случай на спор между доставчик и получател, както и 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 се пренасочват към правни текстове. Както при член 7, въпроси като отговорност, включително отговорност за неправилна или подвеждаща информация, не се засягат.

Член 21 не изисква информационните органи да разполагат с цялата уместна информация за законодателствата на други държави-членки, която получателите на услуги могат да поискат от тях, или да разполагат с подробни знания за законодателствата на други държави-членки или да създават нови бази данни. Достатъчно е държавите-членки, при поискване от получател, да съберат исканата информация, ако е необходимо чрез свързване със съответния орган на държавата-членка по отношение на изискваната информация. Това сътрудничество между държавите-членки трябва също да допринесе за предоставянето на актуална и качествена информация. Информацията трябва да се предоставя в разумни срокове и от държавата-членка на пребиваване на получателя. Не е достатъчно просто получателят да се пренасочи към съответния обект за контакт в друга държава-членка. Това, разбира се, не трябва да изключва възможността получателите пряко да се свързват със съответния орган в другата държава-членка, ако те желаят това.

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

7.2.3.2. Органи, предоставящи информацията

Въз основа на член 21, държавите-членки са свободни да определят органите, които те смятат за най-подходящи за изпълнение на задачите, установени в член 21. Както е посочено в параграф 2, държавите-членки могат например да прехвърлят тази отговорност на „единичните звена за контакт", които във всички случаи вече предоставят информация относно националните изисквания. Държавите-членки също могат да изберат всеки друг орган, включително, например, Европейски информационни центрове, контактните точки, упоменати в Директивата за професионалните квалификации, мрежата на Европейските потребителски центрове или други потребителски сдружения.

8. КАЧЕСТВО НА УСЛУГИТЕ

Глава V (членове от 22 до 27) на директивата, заедно с член 37 относно кодексите за поведение на ниво на Общността, установяват поредица от мерки за 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. В частност, подобрена информация и прозрачност ще позволят на потребителите да вземат по-информирани решения, особено по отношение на услуги на доставчици, установени в други държави-членки. Повишената прозрачност също така ще допринесе за създаване на равнопоставено поле за изява между доставчици на услуги от различни държави-членки.

Глава V установява известен брой обвързващи задължения за доставчиците на услуги, от една страна, и насърчава някои доброволни мерки, от друга. Поради това, прилагането от държавите-членки на тази глава на директивата ще изисква комбинация от действия.

([148]) В случай на спорове, персонализирана помощ може да бъде получена и чрез други механизми, като мрежата на Европейските потребителски центрове или Fin-Net.

Най-напред ще е необходимо законодателство за гарантиране на съгласуваността на доставчиците на услуги с определени задължения, като изискването, съдържащо се в членове 22 и 27 за предоставяне на информация или задължението за бързо отговаряне на жалби и полагане на максимални усилия за уреждане на спорове, установено в член 27. В областта на професионалната отговорност и гаранции, държавите-членки също могат да обмислят налагане на изисквания за доставчиците на услуги, установени на тяхна територия, въпреки че това не е задължително за държавите-членки съгласно член 23.

Второ, държавите-членки ще трябва да прегледат и адаптират, при необходимост, своите законодателства с цел да се избегне дублиране на застрахователни задължения (както се изисква от член 23, параграф 2), за да се премахнат всички общи забрани на търговски съобщения на регулираните професии и ограничения относно мултидисциплинарни дейности (както се изисква от членове 24 и 25 съответно), или с цел признаване на финансови гаранции (както се изисква от член 27). Когато е уместно, държавите-членки трябва да гарантират, че не само законодателството, но също и правилата на професионалните институции и други професионални сдружения или организации по смисъла на член 4, параграф 7, се адаптират. По отношение на ограничения за мултидисциплинарни дейности, държавите-членки трябва не само да прегледат и адаптират своите законодателства, но също ще трябва да представят доклад по процеса на взаимна оценка, предвиден в директивата ([149]).

Накрая, държавите-членки ще трябва да предприемат някои активни стъпки за насърчаване на доставчиците да предприемат доброволни мерки за повишаване на качеството. Директивата за услугите оставя на държавите-членки да определят конкретните мерки за насърчаване на такива усилия. Възможни мерки могат да включват, например, организиране на кампании за повишаване на осведомеността, насърчаване на качествени етикети, кодекси за поведение и доброволни стандарти, установяване на програми, включващи предоставянето на финансиране, организирането на работни срещи и конференции и т.н. Членове 26 и 37 вече посочват някои действия, които държавите-членки могат да развият в сътрудничество с Комисията и, в повечето случаи, заедно с представители на доставчиците на услуги (професионални институции, търговски камари и т.н.) и потребителски сдружения. Тези разпоредби трябва да се превърнат в основата за дългосрочна политика по качество на услугите, която да се разработи на европейско ниво от държавите-членки и от Комисията.

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 подобрява възможността за получаване на такава информация от получателите, като същевременно избягва прекомерни тежести за доставчиците.

Член 22 прави разлика между определена информация от първа необходимост, която във всички случаи трябва да е достъпна за получателите, и друга информация, която трябва да се предоставя само при поискване от получателя. Информацията 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 или поддръжка желаят да предоставят информацията. Те са свободни да избират най-подходящите и ефикасни средства за комуникация, доразвивайки информацията, която вече предоставят, както и средствата за информация, 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 техни 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.

Трябва да се отбележи, че изискванията за информация в член 22 допълват изискванията за информация, установени в други инструменти на Общността, като Директивата за електронна търговия ([150]), Директивата за пакетни пътувания ([151]) и Директивата за продажби от разстояние ([152]). Също така, държавите-членки са свободни да налагат допълнителни изисквания за информация спрямо доставчици, установени на тяхна територия.

([149]) Вж. член 25, параграф 3.
([150]) Директива 2000/31/ЕО относно електронната търговия, ОВ *L 178, 17.7.2000 г., стр. 1.*
([151]) Директива 90/314/ЕИО на Съвета от 13 юни 1990 г. относно пакетните туристически пътувания, пакетните туристически ваканции и пакетните туристически обиколки, ОВ L 158, 23.6.1990 г., стр. 59.
([152]) Директива 97/7/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 1997 г. относно защита на потребителите при договори, сключвани от разстояние, ОВ L 144, 4.6.1997 г., стр. 19.

8.1.1. Информация, предоставяна по собствена инициатива на доставчика

Информацията за предоставяне включва определена основна информация относно идентичността на доставчика (като име, правен статут и правно-организационна форма), данни за контакт, както и регистрационни данни и идентификационен номер по ДДС, където е приложимо. Когато дейността подлежи на разрешителен режим, трябва да се предоставят подробности за компетентния орган, който е издал разрешението, или за съответното единично звено за контакт. В случай на регулирани професии, професионалното звание и държавата-членка, в която то е придобито, както и името на професионалната организация или институция, в която е регистриран доставчикът, също трябва да се предоставят.

Друга информация за предоставяне е свързана с основните характеристики и условия на услугата. Това включва общите срокове и условия (ако има такива), съществуването на договорни клаузи относно правото, приложимо към договора, съществуването на доброволна гаранция след продажбата, цената на услугата (ако е предварително определена) и информация относно застраховки или гаранции.

8.1.2. Информация, предоставяна при поискване от получателя

Член 22 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 изиска, включва мултидисциплинарни дейности и партньорства на доставчика и мерки, предприемани за избягване на конфликти на интереси, както и информация относно свързани кодекси на поведение или налични схеми за извънсъдебно уреждане на спорове.

8.2. Застраховка за професионална отговорност и гаранции

Член 23 се стреми да увеличи доверието на потребителя 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 определени 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 на трето лице, или за финансовата сигурност на получателя, да сключват застраховка за професионална отговорност или да представят друга форма на финансова гаранция. Такава застраховка трябва да е в съответствие с характера и степента на риска и презграничното покритие трябва да се изисква само при положение, че 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, ще трябва да вземе предвид еквивалентните или по същността си сравними изисквания за застраховка или гаранция, на които доставчикът на услуги може вече да подлежи в държавата-членка на първо установяване и не може да изисква от доставчика да представя никакви допълнителни застраховки или гаранции, ако съществуващата застраховка или гаранция вече покрива територията на държавата-членка, в която доставчикът желае да се установи. Дали една застраховка или гаранция е еквивалентна или е сравнима по същността си, трябва да се прецени от компетентните органи в светлината на нейната цел и покритието, което тя осигурява по отношение на застрахователен риск, застрахователна сума или таван на гаранцията, както и възможни изключения от покритието. Когато застрахователното покритие не е изцяло, а само частично сравнимо, може да се изисква допълнителна процедура. Държавите-членки трябва да обмислят да конкретизират това чрез закон в хоризонтално законодателство или в съответното специфично законодателство.

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 ([153]).

Държавите-членки ще трябва да премахнат ненужните ограничения на търговски съобщения, като в същото време запазят независимостта и почтеността на регулираните професии. Член 24 се прилага за всички такива ограничения, независимо дали са уредени в национално законодателство или в правила на професионални институции или други професионални организации. Това означава, че държавите-членки трябва да прегледат своите законодателства, да ги адаптират при необходимост и също така да предприемат подходящи мерки за гарантиране, че съответните правила на професионални институции и организации са адаптирани при необходимост.

Най-напред, държавите-членки ще трябва да премахнат всички общи забрани на търговски съобщения на регулираните професии, например, забрана за съобщаване на информация за доставчика на услуги или неговата дейност във всички средства за комуникация.

Това например е случаят, при който професионални правила забраняват търговски съобщения във всички медии (включително преса, телевизия, радио, интернет и т.н.) за специфична регулирана професия. Обратно, правила за съдържанието и условията на реклама и други форми на търговски съобщения могат да са оправдани по деонтологични причини в случай на специфични регулирани професии и специфични видове търговски съобщения.

Второ, държавите-членки ще трябва да гарантират, че търговските съобщения на регулирани професии се съгласуват с професионални правила, които, в съответствие с правото на Общността, се стремят в частност към гарантиране на независимостта, почтеността и доброто име на регулираната професия, както и на професионалната тайна. Например, зачитане на задължението за професионална тайна обикновено ще попречи на доставчиците да споменават имената на своите клиенти в търговски съобщения без тяхното изрично съгласие.

Тъй като Директивата за услугите изрично признава и може да изисква определени ограничения, свързани със съдържанието на търговските съобщения, такива правила трябва да са недискриминационни, оправдани от наложителна причина, свързана с обществения интерес и също да са пропорционални. Например, национален закон, забраняващ всякакви сравнителни рекламни съобщения от регулирани професии, може да се счита за оправдан и пропорционален само с цел гарантиране на почтеността и професионалната етика, ако няма други по-малко ограничаващи средства, за да се гарантира постигането на същата цел.

8.4. Мултидисциплинарни дейности

Ограниченията на мултидисциплинарни дейности намаляват разнообразието на наличните услуги и възпират развитието на нови бизнес модели. Целта на член 25 е да премахне изискванията, ограничаващи упражняването на различни дейности заедно или в партньорство, когато такива ограничения са неоправдани, като същевременно гарантира предотвратяването на конфликти на интереси и несъвместимости и че независимостта и безпристрастността, необходими за определени дейности по предоставяне на услуги, са обезпечени ([154]).

Член 25 се прилага за всички такива изисквания, независимо дали са уредени в национално законодателство или в правила на професионални институции или други професионални сдружения или организации по смисъла на член 4, параграф 7.

([153]) 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.
([154]) За адвокати такава разпоредба не засяга прилагането на член 11, параграф 5 от Директива 98/5/ЕО.

8.4.1. Премахване на ограничения на мултидисциплинарни дейности

Член 25 изисква държавите-членки да премахнат изискванията, задължаващи доставчиците на услуги да упражняват изключително определен вид дейност, както и изискванията, ограничаващи упражняването на различни дейности съвместно или в партньорство. Въпреки това, член 25 посочва условия, при които такива ограничения могат да се поддържат за регулирани професии и за услуги по удостоверяване, 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 съгласуваност с правилата, регулиращи професионалната етика и поведение, които могат да се различават в зависимост от специфичния характер на всяка професия. Например, една държава-членка може да счете национален закон, забраняващ мултидисциплинарни партньорства между членове на колегия и счетоводители, за оправдан и пропорционален, защото тези регулирани професии не са обвързани със сравнимо правило за професионална тайна ([155]). Подобно, ограничения на мултидисциплинарни дейности за доставчици на услуги по удостоверяване, акредитация, технически мониторинг и тестване могат да се поддържат, доколкото това е оправдано с цел да се гарантира независимостта и безпристрастността на тези доставчици.

8.4.2. 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.

Като резултат, държавите-членки, които позволяват мултидисциплинарни дейности, трябва да гарантират предотвратяването на конфликти на интереси, осигуряването на независимостта и безпристрастността, необходими за някои дейности, и взаимната съвместимост на правилата, регулиращи професионалната етика и поведение за различните дейности.

8.4.3. Преглед на законодателството и съдържанието на доклада за оценка

Държавите-членки трябва да прегледат своите законодателства, за да идентифицират съществуващите ограничения и да преценят дали те са оправдани съгласно член 25. Държавите-членки трябва да преценят дали има по-малко ограничаващи мерки за гарантиране, например относно независимостта и безпристрастността на доставчиците или съгласуваността с правилата, регулиращи професионалната етика и поведение. Държавите-членки в частност ще трябва да преценят дали съществуващите забрани на мултидисциплинарни партньорства между две регулирани професии не могат да се заменят с по-малко ограничаващи средства — например чрез гарантиране на независимото упражняване на двете дейности посредством специфични правила за вътрешна организация и поведение. В това отношение процесът на взаимна оценка ще позволи обмяна на опит и разпространение на най-добри практики между държавите-членки.

8.5. Политика по качеството на услугите

Член 26 урежда рамка за доброволни мерки за повишаване на качеството, които ще трябва да се насърчават от държавите-членки в сътрудничество с Комисията.

Съществуват различни методи за подобряване на качеството на услугите и прозрачността за получателите. Ясно е, че устойчивостта и ефективността на тези методи ще зависят от специфичната област и вида на услугите. Член 26 се отнася в частност за удостоверяване или оценка на дейностите на доставчици на услуги от независими или акредитирани органи, разработване на харти или етикети за качество от професионални институции, както и за доброволни европейски стандарти. Съществуват различни средства за насърчаване на такива мерки от държавите-членки, като кампании за повишаване на осведомеността, организиране на работни срещи и 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

([155]) Вж. Решение от 19 февруари 2002 г. по дело *Wouters* (C-309/99), параграф 104.

прилагане, както и на други маркировки за качество на услугите, са леснодостъпни за доставчици и получатели. Държавите-членки могат да обмислят, например, създаване на интернет страница с информация за етикети, 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, трябва 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, трябва 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 и 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

С цел подобряване на обработката на жалби, което е важно за повишаване на доверието и вярата в презграничните услуги, 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 отговарят на жалбите в най-кратки срокове, полагат максимални усилия за намиране на задоволително решение и уведомяват получателите за всички възможности за използване на извънсъдебни средства за уреждане на спорове. Държавите-членки трябва да включат такова задължение за доставчиците на услуги в своите разпоредби относно прилагането.

8.6.2. Финансови гаранции в случай на съдебни решения

Съгласно член 27, параграф 3, ако за спазване 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 съгласуваността със съдебни решения. В друг контекст Съдът на ЕО вече е признал, 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 49 от Договора за ЕО ([156]). Директивата за услугите гласи, че такива кредитни институции и застрахователи трябва да са упълномощени в държава-членка в съответствие със съответното право на Общността ([157]).

8.7. Кодекси на поведение

8.7.1. Разработване на общи правила на нивото на Общността

Увеличаването на броя на презграничните дейности и развитието на истински вътрешен пазар на услуги приканват към по-голямо сближаване на професионалните правила на европейско ниво. Поради това е важно професионалните организации да постигнат споразумение помежду си на европейско ниво относно обща рамка от правила, специфични за съответните професии или сектори на услуги, което ще гарантира равномерно ниво на защита на получателите и високо качество на услугите в ЕС.

Европейските кодекси на поведение могат, от една страна, да улеснят свободното движение на доставчици на услуги и, от друга, да доведат до повишено доверие и вяра 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 Общността, 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.

([156]) Решение от 7 февруари 2002 г. по дело *Commission v Italy* (C-279/00).
([157]) Първа директива 73/239/ЕИО на Съвета от 24 юли 1973 г. относно координирането на законовите, подзаконовите и административните разпоредби за прякото застраховане, с изключение на животозастраховането, 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 Съвета от 14 юни 2006 г. относно предприемането и осъществяването на дейност на кредитни институции (преработена), ОВ L 177, 30.6.2006 г., стр. 1.

8.7.2. Съдържание на кодексите на поведение

По отношение на регулираните професии, кодексите на поведение трябва да установяват минимален набор от правила, отнасящи се до професионалната етика и поведение, целящи гарантирането, в частност, на независимост, безпристрастност и професионална тайна, както и правила за търговски съобщения и, при необходимост, изисквания за застраховане. Такива кодекси трябва да съдържат принципите, които са в основата на упражняването на регулирани професии в Европа, като професионалната независимост, поверителност, честност, добро име и почтеност.

Правилата, съдържащи се в кодексите на поведение, обикновено трябва да важат както за презгранично предоставяне на услуги, така и за предоставяне на услуги на територията, в която доставчикът на услуги е установен, като целта е да се създаде общ набор от правила на европейско ниво, а не да се прави разлика между национално и презгранично предоставяне на услуги.

С цел да се гарантира качеството на кодексите на поведение, тяхното приемане от доставчици и получатели на услуги и съблюдаването на правилата за конкуренцията и принципите на вътрешния пазар, професионалните сдружения трябва да се съобразяват с принципите на обхватност, прозрачност, ефикасност и отговорност. Освен това, едно от предизвикателствата на такива кодекси е и тяхното конкретно прилагане, с цел да се гарантира, че прилагането на тези минимални набори от правила може да се осъществи на практика.

9. АДМИНИСТРАТИВНО СЪТРУДНИЧЕСТВО

9.1. Обосновка на административното сътрудничество

Административно сътрудничество между държавите-членки е съществено за правилното функциониране на вътрешния пазар на услуги. Както беше подчертано в доклада на Комисията за „Състоянието на вътрешния пазар на услуги" ([158]), липсата на доверие и вяра в законовата рамка и в надзора в други държави-членки е довела до мултиплициране на правила и дублиране на контролни мерки за презгранични дейности, което е една от основните причини за недоброто функциониране на вътрешния пазар до днес. Правилата за административно сътрудничество в Директивата за услугите адресират тези затруднения и установяват основата за ефикасно сътрудничество между органите на държавите-членки. Сътрудничеството между компетентните органи трябва да гарантира ефикасен надзор над доставчиците на услуги, основан на точна и пълна информация, затруднявайки избягването от надзора или заобикалянето на приложими национални правила от страна на недобросъвестни търговци. В същото време, административното сътрудничество трябва да помогне за избягване на мултиплициране на контролни мерки спрямо доставчиците на услуги.

Прилагането на задълженията по директивата относно административното сътрудничество ще изиска предприемане на необходимите правни и административни процедури. Държавите-членки трябва да се уверят, че техните компетентни 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 ще трябва да гарантират, че доставчиците, установени на тяхна територия, предоставят на техните компетентни органи цялата информация, необходима за надзора над съгласуваността с 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 законово обвързват държавите-членки да си предоставят взаимна помощ, в частност да отговарят на искания за информация и да извършват, при необходимост, проверки на фактите, инспекции и разследвания. Това означава, че държавите-членки няма да могат да си отказват сътрудничество. 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

([158]) Доклад на Комисията до Съвета и Европейски парламент относно състоянието на вътрешния пазар на услуги, представен при първия етап на Стратегията за услуги на вътрешния пазар, COM(2002) 441 окончателен

използване на всички възможни средства за откриване на информация, ако информацията вече 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 трябва да става пряко между компетентните органи на различните държави-членки. Административното сътрудничество с компетентни органи от други държави-членки действително трябва да стане стандартна административна практика. „звена за връзка“ — каквито държавите-членки ще трябва да определят съгласно член 28, параграф 2 — трябва да се намесват само в изключителни обстоятелства, когато възникнат проблеми (съображение 107). Поради това те следва да имат координационни или надзорни отговорности в съответната държава-членка.

9.2.2. Техническа поддръжка чрез Информационната система на вътрешния пазар (IMI)

С цел да се осигури правилно функциониране, административното сътрудничество трябва да се поддържа с технически средства, които да позволяват пряка и бърза комуникация между компетентните органи на различните държави-членки. Поради това, Комисията е поела ангажимент да установи, в сътрудничество с държавите-членки, електронна система за обмяна на информация между държавите-членки (член 34, параграф 1 и съображение 112).

IMI е предназначена да служи като хоризонтален инструмент за поддържане на обема на законодателството на вътрешния пазар, съдържащо задълженията за административно сътрудничество ([159]). IMI, която сега се разработва, ще превърне в реалност електронната обмяна на информация между компетентните органи. Тя ще позволи на компетентните органи лесно да откриват съответния събеседник в други държави-членки и да комуникират помежду си по бърз и ефикасен начин. За преодоляване на евентуални езикови бариери, IMI ще разполага с инструменти за езикова поддръжка. Освен това, IMI ще включва допълнителни механизми, които ще допринасят за правилното функциониране на административното сътрудничество, като обмяната на електронни файлове, документи, удостоверения и т.н. Тя ще има също функции, които ще правят възможно включването на други компетентни органи в удовлетворяването на искане, ако това е необходимо. В допълнение, тя ще включва функции за гарантиране на своевременни отговори, като автоматични предупреждения по електронна поща, установяващи и посочващи целеви крайни срокове за отговори, както и механизми за решаване на проблеми в случай на разногласия между компетентни органи (например, ако един компетентен орган не осигури необходимата информация).

Осъществяването на IMI ще изисква интензивни усилия от страна на Комисията и държавите-членки през периода на внедряване. Това е така най-вече защото широката гама икономически дейности, обхванати от Директивата за услугите, означава, че голям брой компетентни органи на национално, регионално и, в някои държави-членки на местно ниво, ще трябва да са регистрирани в IMI и трябва да използват системата. Комисията и държавите-членки трябва да си сътрудничат тясно за разработването на информационната система, в частност на специфичните набори от въпроси и технически функции. Държавите-членки, с помощта на Комисията, трябва също да предоставят обучение на крайните потребители на системата и да гарантират адекватни познания за нейното практическо функциониране.

9.3. Обмяна на информация

9.3.1. Задължението за предоставяне на информация при поискване

В повечето случаи молбите за взаимопомощ ще представляват искания за предоставяне на информация. Такива молби 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 за, например, застраховка, са автентични. Много молби ще се отправят и в контекста на презграничното предоставяне на услуги, например когато държавата-членка, в която се предоставят услугите, трябва да знае дали даден доставчик е упълномощен по закон да предоставя определени услуги, и дали според информацията, с която разполага държавата-членка на установяване, той не упражнява своите дейности по незаконен начин.

([159]) IMI също ще включва специфично приложение за задълженията за административно сътрудничество съгласно 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).

9.3.1.1. Обмяната на информация за доставчици и техните услуги

Обмяната на информация с компетентни органи в други държави-членки обикновено трябва да е много бърза и небюрократична.

Исканията за информация ще трябва да посочват ясно какъв вид информация се изисква и да са надлежно мотивирани, посочвайки причини защо информацията е необходима за гарантиране на правилен надзор (член 28, параграф 3). След като даден компетентен орган получи искане за информация, той ще трябва да я предостави в рамките на възможно най-краткия период и по електронен път (член 28, параграф 6). Тъй като сезираният компетентен орган е отговорен за наблюдаване на доставчика, той обикновено ще разполага с исканата информация и поради това обикновено ще може да предаде тази информация много бързо на сезиращия компетентен орган. В случаи, при които компетентният орган не разполага сам по себе си с исканата информация, например защото доставчикът не е регистриран или информацията никога не е била събирана преди, органът ще трябва да използва всички възможни средства, осигурени му от националното законодателство, за да се сдобие с нужната информация възможно най-бързо, включително чрез сезиране на други компетентни органи, чрез свързване с доставчика на услуги и, както може да се наложи, 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 чието набавяне ще отнеме известно време. В такива случаи компетентните органи трябва да се свържат със сезиращия орган в другата държава-членка и да го уведомят възможно най-бързо с оглед намирането на решение (член 28, параграф 5). Например, ако предоставянето на информацията се забави поради факта, че информацията най-напред трябва да се събере от доставчик на услуги, сезираните компетентни органи трябва да уведомят сезиращия компетентен орган в другата държава-членка възможно най-бързо за забавянето и да посочат кога той може да очаква да получи исканата информация. По същия начин, сезиращ компетентен орган, който е получил само частична или неподходяща информация, трябва да отговори възможно най-бързо и да обясни защо получената информация е недостатъчна и какъв вид допълнителна информация 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, звената за връзка на съответните държави-членки трябва да се включат с цел намиране на решение. Ако е необходимо, Комисията трябва да бъде уведомена на основание член 28, параграф 8, и тя 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 деликатността на информацията за доброто име, член 33 урежда специфични правила за обмяната на информация за наказателноправни санкции и дисциплинарни и административни мерки, които са пряко свързани с компетентността или професионалната пригодност на доставчика, както и за решения относно неплатежоспособност или несъстоятелност, включващи случаи на измама. В частност, съгласно член 33, параграф 3, обмяната на такива данни за доброто име трябва да се съобразява с правилата за защита на лични 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 свързани с компетентността или професионалната пригодност на доставчика, може да се съобщи, само ако е взето окончателно решение, т.е. не съществуват или не са останали възможности за обжалване. Също така, 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

В някои случаи, исканията за информация ще изискват извършване на проверки, инспекции или разследвания. Такива проверки на факти могат да са необходими в случаи на презгранично предоставяне на услуги, например, когато държава-членка, в която доставчик на услуги се премества, за да предоставя услуга без да е установен там, има съмнения дали този доставчик на услуги се съобразява със 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, трябва да са ясни и специфични и да предоставят основания за искането (член 28, параграф 3). Компетентният орган на държавата-членка, който получи такова искане, определя по свое усмотрение подходящите средства за извършване на проверките и инспекциите и начина за събиране на исканата информация (член 29, параграф 2, и член 31, параграф 3), например чрез извършване на инспекция на място в помещенията на доставчика на услуги, чрез сезиране на доставчика или по друг начин.

Ако даден компетентен орган има трудности при изпълнението на искането на друга държава-членка, например защото съответният доставчик на услуги не може да бъде идентифициран или съответната информация не може да бъде намерена, органът трябва своевременно да уведоми компетентния орган в сезиращата държава-членка и да се опита да намери взаимно задоволително решение (член 28, параграф 5). Ако е необходимо, Комисията трябва да бъде уведомена в съответствие с член 28, параграф 8, и тя може да предприеме съответните стъпки.

9.4. Взаимопомощ в случай на презгранично предоставяне на услуги

9.4.1. Разпределение на надзорните задачи между държавите-членки

Членове 30 и 31 уреждат разпределянето на задачите между различните включени държави-членки. Те отразяват кои изисквания на една държава-членка важат съгласно членове 16 и 17. На основание член 16 ще има случаи, при които държавата-членка, в която се предоставя услугата, не може да прилага свои собствени изисквания спрямо доставчици на услуги от други държави-членки. Въпреки това, в други случаи тя може да прилага свои изисквания спрямо доставчици на услуги от други държави-членки (стига това да е в съответствие с правото на Общността). Членове 30 и 31 отразяват това и разпределят задачите за надзор съответно между държавата-членка на установяване и държавата-членка, в която се предоставя услугата. Въз основа на тези членове, всяка държава-членка по същество е отговорна за надзора и налагането 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 могат, в съответствие с членове 16 и 17 и с правото на Общността, 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 съгласуване с 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 съгласуваност с нейните собствени национални изисквания (член 30, параграф 1) и трябва, като пример, да гарантира че доставчикът на услуги разполага с нужните 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 на предоставяне на услуги и само за конкретни случаи, член 18 ([160]) 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 дерогациите за конкретни случаи, член 35 урежда специфична процедура за административно сътрудничество, която осигурява процедурни защити, гарантиращи, че дерогацията за конкретен случай се използва, само ако обширните критерии, установени в член 18, са изпълнени. В частност, член 35 установява, че държавата-членка на предоставяне на услугата може да предприема мерки, само ако държавата-членка на установяване на доставчика на услуги е била сезирана, но не е предприела достатъчни мерки. При условие, че изискванията, установени в член 18, са обхванати и е изпълнена процедурата, установена в член 35, държава-членка може да приложи дерогация за конкретен случай, например в случай, при който оператор от друга държава-членка, предоставящ

([160]) Вж. раздел 7.1.5 на настоящото ръководство.

услуги за поддръжка и почистване на централни отоплителни системи на нейната територия, не извършва работата правилно и поражда рискове за безопасността.

Като първа стъпка в процедурата, както е споменато по-горе, държавата-членка, която възнамерява да предприеме мярка съгласно член 18, трябва да помоли 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 сезиращата държава-членка в рамките на възможно най-краткия срок за предприетите или предвидените мерки или, както е възможно, 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, давайки 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 може да предприеме тези нотифицирани мерки 15 дни след нотификацията, освен ако Комисията не е приела обратно решение.

В случаи на спешност, т.е. ако има конкретен риск от незабавно и сериозно накърняване на безопасността на лица или имущество, държавата-членка на предоставяне на услугата може да предприеме мерки въз основа на своето собствено законодателство, свързано с безопасност на услугите, въпреки че специфичната процедура, уредена в член 35, параграфи от 2 до 4, не е била приключена (член 35, параграф 5). Въпреки това е ясно, че такива мерки могат да се предприемат, само ако критериите, упоменати в член 18, са изпълнени, т.е. ако националните разпоредби, в съответствие с които е предприета мярката, не са били обект на общностно хармонизиране в областта на безопасността на услугите, мерките осигуряват по-високо ниво на защита за получателя, държавата-членка на установяване не е предприела достатъчни мерки и мерките са пропорционални. Такива мерки трябва да се съобщават на Комисията и на държавата-членка на установяване в рамките на възможно най-кратък срок и да съдържат основанията за спешност.

9.5. Механизъм за предупреждение

За да се гарантира ефективен надзор и, в частност, 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 лица или околната среда. Поради това, член 32 установява механизъм за гарантиране, че държавите-членки уведомяват всички други засегнати държави-членки и Комисията в рамките на възможно най-краткия срок, ако разберат за действия на доставчик на услуги или специфични обстоятелства, свързани с дейност по предоставяне на услуга, които могат да причинят сериозна вреда на здравето или безопасността на лица или на околната среда. Такава информация ще даде възможност на компетентните органи на други държави-членки да реагират бързо, да наблюдават отблизо въпросния доставчик на услуги и, както може да стане, да предприемат необходими превантивни действия в съответствие с разпоредбите на Директивата за услугите, т.е. в частност членове от 16 до 18 и членове 30 и 31.

10. ПРЕГЛЕД НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО И ПРОЦЕС ПО ВЗАИМНА ОЦЕНКА

10.1. Цели и основен подход

Вследствие на Директивата за услугите, държавите-членки ще трябва да прегледат своите законодателства в няколко области. Член 39 изисква държавите-членки да докладват на Комисията резултатите от своя преглед и установява процес на „взаимна оценка", който ще гарантира прозрачност и съвместен преглед. Този процес ще предостави важна възможност на държавите-членки да модернизират своите законови и административни рамки.

Прегледът и оценката на националното законодателство се изискват от директивата в два различни контекста и с две различни цели. От една страна, има задължение за преглед на разрешителните режими и някои изисквания, свързани с установяване (членове 9, 15 и 25). В този контекст, държавите-членки трябва да оценят своето съществуващо законодателство в контекста на Директивата и да

изменят или премахнат неоправданите или непропорционални разрешителни режими и други въпросни изисквания. От друга страна, съгласно член 39, параграф 5, държавите-членки трябва да прегледат изискванията, които те прилагат за доставчици на услуги, установени в друга държава-членка и предоставящи услуги на тяхна територия. Това трябва да се направи с цел да се прецени дали прилагането на такива изисквания е съвместимо с условията, установени в член 16. Има разлики между докладването на разрешителни режими и други изисквания, свързани с установяване, от една страна, (член 39, параграф 1) и докладването, свързано с член 16, от друга (член 39, параграф 5).

Докладването по член 39, параграф 1, е по същество еднократна процедура (макар и да е допълнено от процедурата за нотифициране по член 15, параграф 7 относно възможно бъдещо законодателство, съдържащо изисквания от видовете, изброени в член 15, параграф 2), последвана от процес на взаимна оценка, включващ Комисията, други(-те) държави-членки, заинтересовани страни и Комитета, упоменат в член 40, параграф 1 на директивата. В края на този процес и при всички случаи най-късно една година след крайния срок за прилагане, Комисията ще *„представи общ доклад пред Европейския парламент и Съвета, придружен, където това е уместно, от предложения за допълнителни инициативи"* ([161]).

Докладването по член 39, параграф 5, обратно на предишното, е продължаващ процес, защото е налице непрекъснато задължение за държавите-членки да докладват за всички промени в изискванията, включително нови изисквания, които те прилагат спрямо входящи услуги. Това има за цел да увеличи прозрачността и правната сигурност на доставчиците на услуги, в частност малките и средни предприятия, желаещи да предоставят презгранични услуги. Първият доклад по член 39, параграф 5 и последващите актуализации ще се съобщават на други(-ите) държави-членки и Комисията ежегодно ще съставя *„анализи и ориентации за прилагането на тези разпоредби в контекста на настоящата директива"* ([162]).

Правилното и съгласувано преглеждане на техните регулаторни рамки ще бъде значително предизвикателство за държавите-членки. Причината е в множеството сектори на услуги, обхванати от Директивата за услугите, и във факта, че изискванията, които трябва да се преглеждат, могат да бъдат намерени не само в законодателство, специфично регулиращо такива сектори, но също в законодателство от хоризонтален характер (например актове за регулиране на търговията като цяло или правила за търговски съобщения).

Ясно е, че този процес ще изисква тясно сътрудничество между различните части на националната администрация както на ниво идентификация на съответните изисквания, така и на ниво оценяване на тяхното съдържание. Отчитайки мащаба на инициативата и потенциалния брой на въвлечени правителствени отдели и органи, силната координация на подходящо ниво ще бъде от съществено значение.

Държавите-членки са свободни да решават как да се организират вътрешно. Въпреки това, с цел да се гарантира, че всичките съответни изисквания се идентифицират и оценяват последователно, изглежда препоръчително държавите-членки да възложат на определен орган задачата за координиране и ръководене на процеса. Освен това, с цел да се гарантира последователност в процеса на преглеждането и оценяването на идентифицираните разпоредби, изглежда препоръчително държавите-членки да обмислят създаването на вътрешни ръководни принципи заедно със стандартни формуляри за идентификация и оценка на различните видове разрешителни режими и изисквания. В допълнение и с цел да се подпомогнат държавите-членки при докладване на резултатите от техния преглед и оценка на законодателството, службите на Комисията ще разработят и предложат на държавите-членки методология и структура за националните доклади и също ще осигурят процедури за докладване онлайн по електронен път ([163]).

10.2. Процедурата, уредена в член 39, параграфи 1 до 4

10.2.1. Преглед и оценка на законодателството

Първата стъпка, която държавите-членки трябва да предприемат, е преглед на техните законодателства за идентифициране на съответните изисквания (всички разрешителни режими, обхванати в член 9, параграф 1, всички изисквания от видовете, изброени в член 15, параграф 2, както и всички ограничения на мултидисциплинарни дейности, обхванати от член 25, параграф 1) и преценка дали те се съгласуват със съответните критерии от директивата.

([161]) Вж. член 39, параграф 4.
([162]) Вж. член 39, параграф 5.
([163]) Вж. раздели 10.2.2 и 10.3 на настоящото ръководство.

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 икономическа дейност по същия начин, по който се прави и от частни лица. Въпреки това, държавите-членки трябва да внимават да не изключват твърде лесно от прегледа изисквания, които, макар и да се съдържат в общото законодателство, все пак влияят по специфичен начин на дейностите по предоставяне на услуги ([164]). Аналогично, държавите-членки не трябва да преглеждат законодателство, което очевидно не засяга достъпа до или упражняването на дейност по предоставяне на услуга, например законодателство в областта на етикетирането или безопасността на продукти. Освен това, държавите-членки трябва да внимават, тъй като може да има разпоредби в такова законодателство, които засягат дейности по предоставяне на услуги (например правила за оборудването, използвано от доставчици на услуги).

Друг аспект, който трябва да се има предвид, е значението на термина „изискване", както е определен в член 4, параграф 7 от Директивата за услугите ([165]), което обхваща изисквания, установени по закон, с подзаконови и административни разпоредби. Също така, правилата на професионални институции или колективни правила на професионални сдружения или други професионални организации, които са приети при упражняването на тяхната правна автономия, съставляват изискване ([166]) и трябва да се прецени дали регулират или влияят на дейност по предоставяне на услуга. Например, такъв ще е случаят, ако минимални или максимални тарифи за предоставянето на услуги на регулирана професия са установени или колективно прилагани от професионалната институция, регулираща такава професия.

Изисквания, които трябва да се прегледат, могат да бъдат открити в законодателство на централно ниво, както и в законодателство на регионално, а в някои случаи на местно ниво.

След като държавите-членки са идентифицирали съответните изисквания, те ще трябва да преценят за всеки случай поотделно дали отговарят на критериите, установени в съответните членове на директивата ([167]) и, при необходимост, да ги премахнат или заменят с по-малко ограничаващи мерки.

10.2.2. Доклади за предаване

Държавите-членки трябва да докладват на Комисията за своя преглед на националното законодателство най-късно до 28 декември 2009 г. Всяка държава-членка трябва да посочи изискванията, които тя възнамерява да поддържа и да оправдае това на основание критериите, установени съответно в член 9, параграф 1 ([168]), член 15, параграф 3 и член 25, параграф 1. В случая на член 15, изискванията, които са били премахнати или направени по-малко ограничаващи, също ще трябва да се докладват.

Комисията ще положи максимални усилия, за да установи практически процедури за подпомагане на държавите-членки в тяхното задължение за докладване и да улесни последващото предаване и използване на докладите. Това ще включва структуриран начин за предоставяне на информацията и електронен инструмент за предаване на докладите. Те ще помогнат да се гарантира, че докладите са на еквивалентно ниво и че информацията, предоставена от държавите-членки, е управляема (ясно структурирана и лесно разбираема) и сравнима. Система за докладване по електронен път също трябва да помогне при решаването на проблемите с езиковата бариера и ще допринесе за цялостната прозрачност на процеса по докладване.

10.2.3. Процесът на взаимна оценка

Комисията ще предостави докладите на други държави-членки, които ще разполагат с шест месеца, за да представят своите съображения за всеки един от тях, и ще проведе консултации със заинтересовани страни и Комитета, упоменат в член 40, параграф 1 от директивата. Въз основа на докладите и в светлината на представените съображения, Комисията ще изготви общ доклад и ще го предаде на Европейския парламент и на Съвета.

([164]) За допълнително разяснение на приложното поле на директивата, включително обхванатите изисквания, вижте раздел 2 на настоящото ръководство.
([165]) Вж. раздел 2.3.1 на настоящото ръководство.
([166]) Вж. Решение от 12 декември 1974 г. по дело *Walrave* (36/74), параграфи 17, 23 и 24; Решение от 14 юли 1976 г. по дело *Donà* (13/76), параграфи 17 и 18; Решение от 15 декември 1995 г. по дело *Bosman* (C-415/93), параграфи 83 и 84; Решение от 19 февруари 2002 г. по дело *Wouters* (C-309/99), параграф 120.
([167]) Вж. раздел 6.1 на настоящото ръководство за разрешения, раздел 6.3 за изисквания, подлежащи на оценка и раздел 8.4 за ограничения на мултидисциплинарни дейности.
([168]) Държавите-членки не трябва да докладват за всяко от условията, от които зависи издаването на разрешение. Освен това държавите-членки трябва да се уверят, че тези условия се съгласуват с критериите, установени в членове от 10 до 13, и трябва да използват прегледа на разрешителните режими, за да гарантират, че условията за издаване на разрешения са в съответствие с директивата.

10.2.4. Преглед и оценка на изискванията, изброени в член 15, параграф 2, и услугите от общ икономически интерес

Услугите от общ икономически интерес попадат в приложното поле на Директивата за услугите при положение, че не са обхванати от изрично изключение. Поради това, държавите-членки ще трябва да прегледат изискванията, приложими за услуги от общ икономически интерес и да оценят тяхната съгласуваност с критериите за недискриминация, необходимост и пропорционалност.

Въпреки това, член 15, параграф 4 гласи, че прилагането на член 15, параграфи от 1 до 3 не трябва да възпрепятства осъществяването правно и фактически на възложените специални задачи на услугите от общ икономически интерес. Това е потвърдено също от съображение 72, което допълнително разяснява, че *„изисквания, необходими за изпълнението на такива задачи, следва да не изпитват влиянието на този процес, като същевременно той следва да обърне внимание на неоправданите ограничения на свободата на установяване"*. Практически това означава, че държавите-членки трябва да прегледат, но могат да поддържат онези изисквания в областта на услугите от общ икономически интерес, които са пропорционални и необходими за изпълнението на специфичните задачи, възложени на доставчика на услуги. Оценката трябва да се извърши в съответствие с практиката на Съда на ЕО, свързана с услугите от общ икономически интерес ([169]).

10.2.5. Уведомления за нови изисквания от видовете, изброени в член 15, параграф 2

Член 15, параграф 6, изисква от датата на влизане в сила на директивата (28 декември 2006 г.) държавите-членки да не въвеждат нови изисквания от видовете, изброени в член 15, параграф 2, освен ако тези изисквания не са недискриминационни, оправдани от наложителна причина, свързана с обществения интерес и пропорционални ([170]). С цел да се повиши прозрачността и правната сигурност на доставчиците на услуги, такива изисквания трябва да се съобщават на Комисията. Ако има някакво съмнение за тяхната съгласуваност, изглежда препоръчително държавите-членки да съобщават такива изисквания преди тяхното формално приемане. При всички случаи, нотифицирането не пречи на държавите-членки да приемат въпросните разпоредби. Освен това, както е пояснено в член 15, параграф 7, изискване, което е съобщено в съответствие с Директива 98/34/ЕО ([171]), не трябва да се съобщава допълнително по Директивата за услугите.

След като дадено ново изискване е било съобщено, Комисията ще уведоми другите държави-членки и ще прегледа съвместимостта на всяко такова ново изискване в рамките на три месеца след нотификацията. Когато е необходимо, Комисията ще приеме решение, изискващо въпросната държава-членка да се въздържа от приемане или премахване на изискването.

10.3. Процедурата, уредена в член 39, параграф 5

Общият подход към прегледа и докладването на съответните изисквания съгласно член 39, параграф 5, в много аспекти е подобен на процеса, предвиден в член 39, параграф 1. Поради това има смисъл една държава-членка да използва по същество същата методология. Това означава, че за да идентифицират изискванията, които трябва да се прегледат, държавите-членки до голяма степен могат да се основават и да градят върху работата, извършена при процедурата за преглед, предвидена в член 39, параграф 1, или обратно.

([169]) Съдът на ЕО е разяснил в своята съдебна практика относно прилагането на член 86, параграф 2 от Договора за ЕО, че за оправдаването на мярка, приета от държава-членка във връзка със специфична задача на оператор на услуга от общ икономически интерес *„не е достатъчно на въпросното предприятие просто да е възложено осъществяването на услугата от общ икономически интерес от обществените органи"* (Решение от 10 декември 1991 г. по дело *Port of Genova* (C-179/90), параграф 26). В допълнение трябва да бъде демонстрирано, че прилагането на специфичното изискване е необходимо за гарантиране на осъществяването на специалните задачи, възложени на този оператор (например, съгласуваността с принципа на универсалност). Вж. Решение от 19 май 1993 г. по дело *Corbeau* (C-320/91), параграфи 14 и 16.

([170]) Въпреки, че държавите-членки не са задължени да гарантират прилагане преди изтичане на периода на прилагането, Съдът на ЕО е отсъдил, че по време на този период те трябва да избягват приемането на мерки, които имат потенциал за сериозно компрометиране на резултата, предписан от директивата (вж. Решение от 18 декември 1997 г. по дело *Inter-environnement Wallonie* (C-129/96), параграф 45). Това е основано на член 10 от Договора за ЕО, според който държавите-членки имат задължението да улесняват постигането на задачите на Общността и да се въздържат да предприемат всякакви мерки, които биха застрашили постигането на целите на Договора за ЕО.

([171]) Директива 98/34/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 22 юни 1998 г. относно определяне на процедура за предоставяне на информация в областта на техническите стандарти, *ОВ L 204, 21.7.1998 г., стр. 37*. В допълнение към измененията, въведени от Директива 98/48/ЕО от 20 юли 1998 г. (позната като „Директивата за прозрачност"; ОВ *L 217, 5.8.1998 г., стр. 18*), Директива 98/34/ЕО се прилага, в областта на услугите, за наредби и правила за услугите на информационното общество, т.е. за услуги предоставяни на разстояние по електронен път.

Държавите-членки ще трябва да преценят дали изискванията, които те са идентифицирали като потенциално приложими спрямо доставчици на услуги от други държави-членки, се съгласуват с критериите, установени в член 16, параграф 1, трета алинея и в член 16, параграф 3, първото изречение т.е. дали са недискриминационни, оправдани по причини, свързани с обществената политика, обществената сигурност, общественото здраве или опазването на околната среда и не прекрачват границата на необходимото ([172]).

Ако дадено изискване не се съгласува с критериите, установени в член 16, държавите-членки ще трябва да гарантират, че то няма да се прилага спрямо доставчици на услуги от други държави-членки ([173]).

Въз основа на този преглед и оценката на изискванията, държавите-членки ще трябва да представят доклад пред Комисията най-късно до 28 декември 2009 г., посочващ онези изисквания, чието прилагане може да попадне в обхвата на член 16, параграф 1, трета алинея и член 16, параграф 3, първото изречение и да предоставят основания защо тяхното прилагане спрямо доставчици на услуги, установени в други държави-членки, може да е подходящо и съвместимо с член 16. Например, ако дадена държава-членка счете, че се нуждае от прилагане на национална разпоредба, ограничаваща нивата на шум за определени дейности поради причини, свързани с опазването на околната среда, тази разпоредба трябва да бъде посочена заедно с причините за потенциалното ѝ прилагане. След първия доклад държавите-членки трябва впоследствие да съобщават за всякакви промени в съответните изисквания, включително за нови изисквания или тяхното прилагане, отново посочвайки причините, поради които тяхното прилагане може да бъде оправдано съгласно член 16.

Както при доклада съгласно член 39, параграф 1, с цел да се улесни задължението за докладване и за структуриране на информацията, службите на Комисията ще разработят и предложат на държавите-членки методология и структура за онлайн докладване по електронен път.

Комисията ще предаде докладите на държавите-членки, както и всякакви последващи съобщения за променени или нови изисквания, на другите държави-членки, и ежегодно ще съставя анализи и ориентации за прилагането на тези разпоредби в контекста на директивата с цел да се повиши прозрачността и правната сигурност на доставчиците на услуги.

([172]) За повече подробности относно критериите, вж. раздел 7.1.3 на настоящото ръководство.
([173]) Вж. раздел 7.1.2 на настоящото ръководство.

Европейска комисия

РЪКОВОДСТВО ЗА ПРИЛАГАНЕ НА ДИРЕКТИВАТА ЗА УСЛУГИТЕ

Люксембург: Служба за официални публикации на Европейските общности

2007 г. — 64 стр. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-79-05997-1

Как да получите публикациите на Европейския съюз?

Предлаганите за продажба публикации на Службата за публикации са посочени на сайта http://bookshop.europa.eu/, където можете да направите поръчка в център за продажба по свой избор.

Можете да заявите списъка на центровете за продажба от световната ни мрежа по факс на (352) 29 29 42758.

KM-78-07-096-BG-C





ISBN 978-92-79-05997-1

