



Брюксел, 2.6.2016 г.
COM(2016) 356 final

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

Европейска програма за икономиката на сътрудничеството

{SWD(2016) 184 final}

1. Въведение

Икономиката на сътрудничеството създава нови възможности за потребителите и предприемачите. Поради това Комисията счита, че тя може да има важен принос за работните места и растежа в Европейския съюз, ако бъде насърчавана и развивана отговорно. Новите бизнес модели, чиято движеща сила са иновациите, притежават значителен потенциал да допринесат за конкурентоспособността и растежа. Понякога успехът на платформите за сътрудничество поставя предизвикателства пред съществуващите оператори и практики на пазара, но с възможността, която тези платформи дават на отделните граждани да предлагат услуги, те съдействат също така и за нови възможности за трудова заетост, гъвкави условия на работа и нови източници на доход. За потребителите икономиката на сътрудничеството може да донесе ползи посредством нови услуги, разширени доставки и по-ниски цени. Също така тя може да насърчи споделянето на активи и по-ефективното използване на ресурсите, което може да допринесе за програмата за устойчивост на ЕС и за прехода към кръгова икономика.

В същото време икономиката на сътрудничеството често поражда въпроси във връзка с прилагането на съществуващите правни уредби, като размива установените граници между потребител и доставчик, наето и самостоятелно заето лице, или професионалното и непрофесионалното предоставяне на услуги. Това може да доведе до несигурност по отношение на приложимите правила, особено когато е съчетано с нормативна разпокъсаност, произтичаща от различия в регулаторните подходи на национално или местно ниво. Това затруднява развитието на икономиката на сътрудничеството в Европа и не позволява пълна реализация на ползите от нея. В същото време съществува риск „сивите“ зони в нормативната уредба да се използват за заобикаляне на правила, предвидени с цел опазване на обществения интерес.

Икономиката на сътрудничеството е с малки мащаби, но бързо се разраства и заема важен пазарен дял в някои сектори. През 2015 г. брутният приход в ЕС от платформи за сътрудничество и доставчици на услуги за сътрудничество се изчислява на 28 милиарда евро. Приходите в ЕС в пет основни сектора почти се удвоиха спрямо предходната година, като се очаква тенденцията на стабилно разширяване да продължи.¹ От 2013 г. насам ръстът се увеличава, а през 2015 г. се ускори, след като големи платформи направиха значителни инвестиции в разширяването на дейността си в Европа. Някои експерти изчисляват, че в бъдеще икономиката на сътрудничеството може да носи допълнително 160—572 милиарда евро на икономиката на ЕС. Поради това е налице голям потенциал нови предприятия да овладеят тези бързо разрастващи се пазари.² Интересът на потребителите действително е висок и това се потвърждава от обществената консултация и проучването на Евробарометър.³

Настоящото съобщение има за цел да спомогне за извличането на тези ползи и да даде отговор на опасенията във връзка с несигурността по отношение на правата и

¹ Изчислено е, че през 2015 г. платформите за сътрудничество с дейност в областта на пет основни сектора на икономиката на сътрудничеството са генерирани приходи в размер на 3,6 милиарда евро в ЕС: настаняване (краткосрочно отдаване под наем), превоз на пътници, домакински услуги, професионални и технически услуги и съвместно финансиране. Всички стойности се базират на изчисления, направени от PwC Consulting като част от проучване по поръчка на Европейската комисия.

² Служба на ЕП за парламентарни изследвания: Цената на „отказа от Европа“ в икономиката на споделянето, януари 2016 г.

³ При обществено допитване на Евробарометър беше установено, че 52 % от гражданите на ЕС са запознати с услугите, които предлага икономиката на сътрудничеството, а 17 % са ползвали такива услуги поне веднъж. Представяне на резултатите от допитването на Евробарометър и обществената консултация, проведена от септември 2015 г. до януари 2016 г., може да бъде намерено в придружаващия работен документ на службите на Комисията.

задълженията на участниците в икономиката на сътрудничеството. В него се дават правни насоки и ориентация за политиките⁴ на публичните органи, операторите на пазара и заинтересованите граждани по отношение на балансираното и устойчиво развитие на икономиката на сътрудничеството, както това е обявено в стратегията за единния пазар.⁵ Настоящите незадължителни насоки относно това как следва да се прилага съществуващото законодателство на ЕС в условията на икономиката на сътрудничеството обхващат ключови проблеми, които възникват както за операторите на пазара, така и за обществените органи.⁶ Това не засяга инициативите, които Комисията може да предприеме в тази област в бъдеще и прерогативите на Съда на ЕС по отношение на тълкуването на законодателството на ЕС.

Какво е икономика на сътрудничеството?

За целите на настоящото съобщение понятието „икономика на сътрудничеството“⁷ означава бизнес модели, при които за улеснение на дейностите се използват платформи за сътрудничество, с които се създава открит пазар за временното използване на стоки или услуги, които често се предоставят от частни лица. В икономиката на сътрудничеството има три категории участници: i) доставчиците на услуги, които споделят активи, ресурси, време и/или умения — те могат да бъдат частни лица, които предлагат услуги инцидентно („пряко от едно лице на друго“) или доставчици на услуги в качеството им на професионалисти в дадена област („доставчици на професионални услуги“); ii) ползвателите на такива услуги; и iii) посредниците, които свързват посредством онлайн платформа доставчиците и ползвателите и които улесняват трансакциите помежду им („платформи за сътрудничество“). Обикновено при трансакциите в икономиката на сътрудничеството не се извършва смяна на собствеността и те може да се осъществяват със стопанска или с нестопанска цел.⁸

2. Основни въпроси

2.1. Изисквания за достъп до пазара

Освен че създават нови пазари и разширяват съществуващите, предприятията от икономиката на сътрудничеството навлизат на пазари, които досега се обслужваха от традиционни доставчици на услуги. Ключов въпрос за органите, както и за операторите на пазара, е дали и в каква степен съгласно съществуващото законодателство на ЕС

⁴ В настоящото съобщение не се разглеждат въпроси, свързани с дейности за колективно финансиране (разгледани в съобщение на Комисията COM/2014/0172) и услуги, предоставяни от платформи за обучение.

⁵ COM(2015) 550.

⁶ Предоставените в настоящото съобщение насоки са съсредоточени върху икономически дейности. Услугите в икономиката на сътрудничеството могат да се предлагат безплатно, с подялба на разходите или срещу заплащане. За много от държавите членки в чистия си вид дейностите с подялба на разходите или трансакциите за предоставяне на услуги като част от обмен не включват възнаграждения. Съгласно правото на ЕС само дейности, извършвани срещу възнаграждение, представляват икономическа дейност. Вж. дело C-281/06 Jundt [2007] Сб. I- I-12231 §32, 33. Важно е да се отбележи, че дори когато трансакцията между доставчик на услуги и ползвател не представлява икономическа дейност, техните взаимоотношения с платформата на икономиката на сътрудничеството съответно може да представляват икономическа дейност. Оценката трябва да се извършва поотделно за всеки вид взаимоотношения (платформа—ползвател, платформа—доставчик на услуги, доставчик на услуги—ползвател).

⁷ Понятието „икономика на сътрудничеството“ често се използва взаимозаменяемо с понятието „икономика на споделянето“. Икономиката на сътрудничеството е явление, което е в процес на бурно развитие, и определението ѝ може съответно да претърпи промени.

⁸ При услугите от икономиката на сътрудничеството може да се осъществява прехвърляне на права върху интелектуална собственост.

изискванията за достъп до пазара могат да се прилагат по отношение на платформите за сътрудничество и доставчиците на услуги в тях. Към тях спадат разрешителни за стопанска дейност, задължения за лицензиране или изисквания за минимален стандарт на качеството (напр. за размер на помещенията или вид на превозните средства, задължения за застраховка или депозит и др.). В съответствие с правото на ЕС подобни изисквания трябва да бъдат оправдани и пропорционални, да отчитат спецификата на бизнес модела и съответните иновативни услуги, като същевременно не отдават предпочитание на един бизнес модел пред останалите.

Професионално предоставяне на услуги

Националните регулаторни подходи са различни в различните сектори, като някои са по-ограничителни от други. В зависимост от вида на услугата регулаторната намеса обикновено е мотивирана чрез позоваване на различни цели от сферата на обществените интереси: защита на туристите, гарантиране на обществената безопасност, борба с укриването на данъци, поддържане на равни условия, защита на общественото здраве и безопасност на храните, преодоляване на недостига на жилища на достъпни цени за гражданите и др. Освен съществуващото специфично за отделните сектори регулиране в някои държави членки е налице целенасочена регулаторна намеса вследствие от навлизането на пазара на оператори от икономиката на сътрудничеството.

Съгласно правото на ЕС, и по-специално основните свободи, залегнали в Договора, и Директивата за услугите,⁹ за доставчиците на услуги не се прилагат изисквания за достъп до пазара или други условия, като разрешителни режими и изисквания за лицензиране, освен когато те са недискриминационни, необходими за постигането на ясно определена цел от обществен интерес¹⁰ и пропорционални за постигането на този интерес (т.е. да не налагат повече от строго необходимите изисквания).¹¹ Това се прилага също така и за регулирането на професиите.¹²

В Директивата за услугите се определя изискване към националните органи да направят преглед на съществуващото национално законодателство с цел да гарантират, че изискванията за достъп до пазара продължават да се основават на легитимни цели. Също така те трябва да бъдат необходими и пропорционални. Както Комисията подчертава в своя годишен обзор на растежа за 2016 г.¹³, по-гъвкавото регулиране на пазарите на услуги би довело до по-висока производителност и би могло да улесни навлизането на пазара на нови участници, намаляването на цените на услугите както и да гарантира по-голям избор за потребителите.

Възникването на икономиката на сътрудничеството и навлизането на пазара на нови бизнес модели предоставят възможност за отговорните за политиките и законодателите

⁹ Вж. членове 9 и 16 от Директива 2006/123/ЕО („Директивата за услугите“) и членове 49 и 56 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).

¹⁰ За списък на наложителните причини, свързани с обществения интерес съгласно Директивата за услугите, вж. член 4, параграф 8 от нея.

¹¹ Вж. съображение 39 и член 4, параграф 6 от Директивата за услугите за определението на понятието „разрешение“.

¹² Вж. член 59 от Директивата за професионалните квалификации 2005/36/ЕО. Пропорционалността и необходимостта на националните разпоредби за регулираните професии ще бъдат разгледани допълнително в две предстоящи инициативи на Комисията (насоки относно потребностите от реформи в областта на регулираните професии и тест за пропорционалност за регулираните професии).

¹³ COM(2015) 690 final, съобщение на Комисията. Годишен обзор на растежа за 2016 г. Укрепване на възстановяването и насърчване на сближаването.

в държавите членки. Те могат да направят преценка дали преследваните цели в съществуващото законодателство все още са валидни, както по отношение на икономиката на сътрудничеството, така и по отношение на традиционно опериращите доставчици на услуги.

Когато правят преценка на основанията и пропорционалността на законодателството, което се прилага за икономиката на сътрудничеството, националните органи следва да вземат предвид специфичните особености на бизнес моделите в икономиката на сътрудничеството като цяло и инструментите, които могат да бъдат предвидени, за да се отговори на конкретна загриженост от обществен интерес, например във връзка с достъпа, качеството или безопасността. Например рейтингови системи и системи за определяне на репутацията или други механизми за възпиране на вредно поведение от страна на участниците на пазара в някои случаи могат да намалят рисковете за потребителите, произтичащи от несъразмерния достъп до информация. Това може да допринесе за по-високо качество на услугите и да намали необходимостта от някои регулационни елементи, при условие че може да се има нужното доверие в качеството на оценките и рейтингите.

Пълната забрана и количествените ограничения за дадена дейност обикновено се използват само като крайна мярка. Като цяло те следва да се прилагат само когато и където не могат да бъдат наложени по-малко ограничителни изисквания с цел постигането на легитимна цел от обществен интерес. Например забраната за краткосрочно отдаване под наем на апартаменти обикновено трудно може да бъде счестена за основателна, когато краткосрочното използване на недвижимо имущество под наем може да се ограничи например до определен максимален брой дни годишно. Това би позволило на гражданите да споделят имущество инцидентно, без да го изтеглят от пазара за дългосрочно отдаване под наем.

Освен това, когато на основание националното право се определя легитимно изискване към доставчиците на услуги да получат разрешение, държавите членки трябва да гарантират, че условията за предоставянето на разрешението, наред с останалото, са ясни, пропорционални и обективни, и че разрешенията се дават по принцип за неограничен период.¹⁴ Освен това съответните административни процедури и формалности също трябва да бъдат ясни, прозрачни и без ненужно усложняване, докато разходите за доставчиците трябва да са разумни и пропорционални на разходите за въпросната процедура, а процедурите да се извършват възможно най-бързо и да подлежат на концепцията за мълчаливо съгласие.¹⁵ Прилагането на най-добрите практики и принципи в електронното управление може значително да намали разходите и тежестта, произтичаща от спазването на законодателството от страна на доставчиците на услуги.¹⁶

Предоставяне на услуги пряко от едно лице на друго

В контекста на икономиката на сътрудничеството важен елемент за оценката на необходимостта, обосноваемостта и пропорционалността на дадено изискване за достъп до пазара може да бъде това дали услугите се предлагат от професионални доставчици или от частни лица и инцидентно. Въсъщност една специфична особеност на икономиката на сътрудничеството е това, че доставчиците на услугата често са частни

¹⁴ Вж. членове 10 и 11 от Директивата за услугите.

¹⁵ Вж. член 13 от Директивата за услугите.

¹⁶ COM(2016) 179 final, 19.4.2016 г., съобщение на Комисията. План за действие на ЕС за електронно управление през периода 2016—2020 г. Ускоряване на цифровото преобразуване на управлението.

лица, които предлагат активи или услуги инцидентно и пряко от едно лице на друго. В същото време все повече микро предприемачи и малки предприятия използват платформи за сътрудничество.

В законодателството на ЕС не се определя изрично на какъв етап лице, което предоставя услуга пряко на друго лице става професионален доставчик на услуга в икономиката на сътрудничеството.¹⁷ Държавите членки прилагат различни критерии за разграничаване на професионалните услуги от услугите, предоставяни пряко от едно лице на друго. Някои от тях определят професионалните услуги като услуги, предоставяни срещу възнаграждение, за разлика от услугите, предоставяни пряко от едно лице на друго, при които целта е да бъдат компенсирани разходите на доставчика. Други държави членки са въвели разграничение на основата на прагове. Тези прагове често се определят на специфична за сектора основа, като се отчитат равнището на доходите, които се генерират, или регулярността на предоставяне на услугата. Под тези прагове обикновено се поставят по-малко ограничителни изисквания към доставчиците на услуги. Когато са определени по разумен начин, праговете могат да бъдат полезна еквивалентна мярка и да спомогнат за създаване на ясна регулаторна рамка в полза на непрофесионалните доставчици.

Например в транспортния сектор някои държави членки подготвят освобождаване от изискването за лицензиране за дребномащабни услуги за превоз на пътници с годишен оборот под определен праг. В сектора на краткосрочното настаняване някои градове разрешават услугите за краткосрочно отдаване под наем и споделяне на жилища, без изисквания за предварително разрешение или регистрация. Това може да става, когато услугите се предоставят инцидентно, т.е. под определен праг, например по-малко от 90 дни в годината. Други градове прилагат различни правила, в зависимост от това дали имуществото е основно или второ жилище, въз основа на допускането, че основното жилище на един гражданин може да бъде отдавано под наем само инцидентно.

Платформи за сътрудничество

Дали и доколко платформите за сътрудничество могат да подлежат на изисквания за достъп до пазара зависи от характера на тяхната дейност. Когато платформите за сътрудничество предоставят *услуга, нормално предоставяна срещу възнаграждение, от разстояние, чрез електронно средство и по индивидуална молба на получателя на услугата*,¹⁸ те предоставят услуга на информационното общество. Следователно те не подлежат на предварителни разрешителни или някакви други изисквания с еквивалентен ефект, които са специално и изключително насочени към такива услуги.¹⁹ Също така държавите членки могат да налагат регулаторни изисквания единствено по отношение на платформи за сътрудничество, които предоставят такива услуги

¹⁷ В Директивата за услугите например като доставчик на услуги се определя всяко физическо или юридическо лице, което предлага като самостоятелно заето лице някаква икономическа дейност, която обикновено се извършва срещу възнаграждение (вж. член 4, параграф 2). Това означава, че всяка икономическа дейност може да попадне в обхвата на правилата на тази директива, независимо от честотата на предлагане и без да се поставя изискване доставчикът непременно да е в качеството на „професионалист“. Освен това в законодателството на ЕС в областта на защитата на потребителите понятието „търговец“ се определя като всяко лице, което осъществява дейност с предмет, свързан с неговото занятие, работа или професия (вж. т.2.3).

¹⁸ Вж. член 2, буква а) от Директива 2000/31/ЕО (Директивата за електронната търговия) и член 1, параграф 1, буква б) от Директива 2015/1535. Също така вж. приложение I към последната за индикативния списък на услугите, които не попадат в обхвата на това определение.

¹⁹ Вж. член 4 от Директивата за електронната търговия.

трансгранично, от друга държава членка, при ограничени обстоятелства и при спазване на специфична процедура.²⁰

Възможно е обаче да има случаи, когато може да бъде сметнено, че платформите за сътрудничество предлагат и други услуги освен услуги на информационното общество, които те предлагат като междинни звена между доставчиците на основните услуги и техните ползватели. По-специално при определени обстоятелства една платформа може да е и доставчик на основната услуга (напр. услуга за превоз или краткосрочно отдаване под наем). В такъв случай платформите за сътрудничество може да подлежат на съответното специфично за сектора регулиране при посочените в предходните точки условия,²¹ включително на изисквания за разрешителни за стопанска дейност и лицензиране, които се прилагат за доставчиците на услуги като цяло.

Обикновено това, дали една платформа за сътрудничество предоставя също и основната услуга, се установява поотделно за всеки конкретен случай. В тази връзка роля могат да имат няколко фактически и правни критерия. Обикновено от съществено значение е степента на контрол или влияние, които платформата за сътрудничество упражнява върху доставчика на такива услуги. По-конкретно това може да бъде установено предвид следните ключови критерии:

- Цена: определя ли платформата за сътрудничество крайната цена за ползвателя, като получател на основната услуга. Когато платформата за сътрудничество посочва само препоръчителна цена, или когато доставчикът на основната услуга има свободата да адаптира цената, определена от една платформа за сътрудничество, това е показател, че този критерий може и да не е изпълнен.
- Други основни договорни условия: платформата за сътрудничество определя ли срокове и условия, освен цената, които определят договорните взаимоотношения между доставчика на основната услуга и ползвателя (като например определяне на задължителни указания за предоставянето на основната услуга, включително евентуално задължение за предоставяне на услугата).
- Собственост върху основни активи: платформата за сътрудничество притежава ли основните активи, които се използват за предоставяне на основната услуга.

Когато са изпълнени всички тези три критерия, налице са ясни признаци, че платформата за сътрудничество упражнява значително влияние или контрол над доставчика на основната услуга, което от своя страна може да е показател за това, че следва да се счита, че тя предоставя също и основната услуга (в допълнение към услугата на информационното общество).

²⁰ Вж. членове 2 и 3 от Директивата за електронната търговия. Мерки за дерогиране от принципа за държава на произход по отношение на свободата на предоставяне на услуги на информационното общество през граница могат да се предприемат само когато съществува заплаха или сериозен и тежък риск да бъдат накърнени следните четири цели: обществен ред, опазване на общественото здраве, обществена сигурност, включително гарантиране на националната сигурност и отбрана, и защита на потребителите. В този случай въпросните национални мерки трябва да бъдат също така и пропорционални и трябва да са спазени определени процедурни изисквания (включително за нотифициране на Комисията).

²¹ Т.е. изискванията да са недискриминационни, необходими за постигането на ясно определена цел от обществен интерес и пропорционални за постигането на този интерес (т.е. да не налагат повече от строго необходимите изисквания).

Според разглеждания случай такава роля могат да имат и други критерии. Например, ако платформата за сътрудничество поема разносните и всички рискове, свързани с предоставянето на основната услуга. Или ако между платформата за сътрудничество и лицето, което предоставя въпросната основна услуга, има трудово правоотношение (вж. т. 2.4). Тези елементи може да са показател, че платформата за сътрудничество упражнява висока степен на контрол и влияние върху предоставянето на основната услуга.

И обратното, платформите за сътрудничество може само да подпомагат доставчика на основните услуги, като предлагат възможност за осъществяване на определени спомагателни дейности към основните услуги на информационното общество, които платформата предлага като междинно звено между доставчика на основните услуги и техните ползватели (напр. предоставяне на технически средства за извършване на плащания, застрахователно покритие, следпродажбено обслужване и др.). Само по себе си това не е доказателство за влияние и контрол по отношение на основната услуга. По същия начин предлагането на потребителски рейтингов механизъм или механизъм за потребителска оценка само по себе си не е доказателство за значително влияние или контрол.²² Все пак, като цяло колкото повече платформите за сътрудничество управляват и организират подбора на доставчиците на основните услуги и начина, по който се предоставят тези основни услуги — например като пряко проверяват и управляват качеството на тези услуги — толкова по-ясно е, че може да се счита, че самата платформата за сътрудничество предлага също и основните услуги.

Следователно дадена платформа за сътрудничество, която предлага услуги в сектора на краткосрочното отдаване под наем, може да предлага само услуги на информационното общество, но не и самата услуга настаняване, ако например доставчикът на услугата настаняване сам определя цените и платформата не е собственик на някой от активите, които се използват за предоставянето на тази услуга. Фактът, че платформата за сътрудничество може също така да предлага на ползвателите си и услуги за застраховане и рейтингов механизъм не променя непременно този извод.

Когато правят оценка дали изискванията за достъп до пазара, които се прилагат за икономиката на сътрудничеството, са необходими, основателни и пропорционални за постигането на определените и легитимни цели от обществен интерес, държавите членки следва да вземат предвид специфичните особености на бизнес моделите в икономиката на сътрудничеството.

За целите на регулирането на въпросните дейности частните лица, които предлагат услуги посредством платформи за сътрудничество пряко от едно лице на друго и инцидентно, не следва автоматично да се третираат като доставчици на професионални услуги. Подходящ подход може да бъде установяването на прагове (по възможност специфични за отделния сектор), под които дадена икономическа дейност да бъде считана за непрофесионална дейност, извършвана пряко от едно лице за друго.

Препоръчва се на държавите членки да се възползват от възможността да направят преглед на изискванията за достъп до пазара, които са общоприложими за операторите на пазара, както и да опростят и осъвременят тези изисквания. Те следва да се стремят да облекчат операторите от ненужна регулаторна тежест,

²² Самият рейтинг/оценката се дават от ползвателя, а не от платформата за сътрудничество.

без оглед на прилагания бизнес модел, и да не допускат фрагментиране на единния пазар.

2.2 Режим на отговорност

Най-релевантните правила за договорна и извъндоговорна отговорност са установени в националното право на държавите членки. Съгласно правото на ЕС обаче онлайн платформите, като доставчици на услуги на информационното общество, при определени условия се освобождават от отговорност за съхраняваната от тях информация.²³

Приложимостта на това освобождаване от отговорност зависи от правните и фактическите елементи, свързани с осъществяваната от платформата за сътрудничество дейност и то се прилага, когато въпросните дейности могат да бъдат определени като услуги по съхраняване на информация съгласно условията на Директивата за електронната търговия.²⁴ За да бъдат такива, тяхното извършване трябва да е с чисто технически, автоматичен и пасивен характер.²⁵ Освобождаването от отговорност се прилага, при условие че платформата за сътрудничество няма активна роля, която би ѝ дала сведения за незаконна информация или контрол над такава информация, или би я запознала с такива факти, а когато въпреки това получи такива сведения или се запознае с такива факти, действа експедитивно за отстраняването или блокирането на достъпа до информацията.²⁶

Доколкото платформите за сътрудничество могат да се възползват от такова освобождаване от отговорност ще трябва да се установява поотделно за всеки случай, в зависимост от степента на познаване и контрол от страна на онлайн платформата на информацията, която се съхранява на нея.

Важно е да се отбележи, че съгласно правото на ЕС държавите членки не могат да налагат общо задължение на платформите за сътрудничество, в степента, в която те предоставят услуги по съхраняване на информация, да контролират информацията или да търсят активно факти или обстоятелства за незаконна дейност.²⁷

В съобщението на Комисията относно онлайн платформите и цифровия единен пазар²⁸ се посочва, че запазването на съществуващия режим на отговорност при

²³ Член 14 от Директивата за електронната търговия.

²⁴ В контекста на икономиката на сътрудничеството съхраняването на информация се разбира най-общо като дейност по съхраняване на данни за клиенти и предоставяне на пространство, където ползвателите се срещат с доставчиците на основните услуги. Освобождаването съгласно членове 12 и 13 от Директивата за електронната търговия обикновено не се прилага в тази връзка, тъй като платформите за сътрудничество обичайно не предоставят услуги по „обикновен пренос“ или „кеширане“ по смисъла на тези разпоредби.

²⁵ Съгласно раздел 4 от Директивата за електронната търговия. В съединени дела C-236/08—C-238/08 Google France c/y Louis Vuitton Съдът на ЕС подчертава ключовия критерий, когато една онлайн платформа се счита за „междинен доставчик“, като се позовава на съображение 42 от Директива 2000/31/ЕО. Съгласно това съображение услугите на информационното общество са предвидени да осигуряват техническия процес на експлоатация и предоставяне на достъп до комуникационна мрежа, по която доставената от трети страни информацията се пренася или временно съхранява, с единствена цел да се повиши ефективността на преноса ѝ; тази дейност има чисто технически, автоматичен и пасивен характер.

²⁶ Дело C-324/09 L'Oréal c/y eBay. Това не засяга възможността съдебни и национални административни органи да изискват от платформата за сътрудничество да прекрати или предотврати нарушение. Вж. член 14, параграф 3 от Директива 2000/31/ЕО за електронната търговия. Изчерпателна обща информация относно режима на отговорност при посредничество се съдържа в работен документ на службите на Комисията „Онлайн услуги на единния пазар, включително електронна търговия“, SEC(2011) 1641 final.

²⁷ Както това е посочено в член 15, параграф 1 от Директивата за електронната търговия.

²⁸ COM(2016) 288/2, 25.5.2015 г., съобщение на Комисията. Онлайн платформите и цифровият единен пазар Възможности и предизвикателства пред Европа.

посредничество е от решаващо значение за по-нататъшното развитие на цифровата икономика в ЕС. Тук се включва и икономиката на сътрудничеството, тъй като онлайн платформите играят ролята на основна движеща сила за растежа ѝ. В същото време Комисията насърчава отговорното поведение от страна на всички видове онлайн платформи, под формата на доброволни действия например за съдействие при разрешаването на важния проблем с даването на фалшиви или повеждащи оценки. Подобни доброволни действия с цел повишаване на доверието и предлагане на по-конкурентна услуга не следва автоматично да водят до разбирането, че дейността на платформата за сътрудничество вече не е с чисто технически, автоматичен и пасивен характер.

Освен услуги за съхраняване на информация една платформа за сътрудничество може също така да предлага и редица други свързани или допълнителни услуги. В тях могат да се включват механизми за потребителски рейтинг или оценка, технически средства за извършване на плащания, застраховка, удостоверяване на самоличност (което често се извършва от трета страна доставчик), или платформата може да предоставя дори основната услуга, която се предлага на ползвателите.

Споменатото по-горе освобождаване от отговорност, установено в правото на ЕС, остава ограничено до предоставянето на услуги по съхраняване на информация и не обхваща други услуги или дейности, които извършва една платформа в икономиката на сътрудничеството. Също така разгледаното по-горе освобождаване от отговорност не изключва отговорността на платформата в икономиката на сътрудничеството, произтичаща по силата на приложимото законодателство в областта на защитата на личните данни, доколкото това се отнася за дейностите на самата платформа. И обратното, самият факт, че една платформа извършва също определени други дейности освен предоставянето на услуги по съхраняване на информация, не означава задължително, че тази платформа не може повече да се ползва от освобождаването от отговорност по отношение на своите услуги по съхраняване на информация.²⁹ Във всички случаи начинът, по който платформите за сътрудничество проектират своята услуга на информационното общество и прилагат доброволно мерки за борба с незаконното съдържание онлайн, принципно остава бизнес решение, а оценката дали те да се ползват с освобождаването от отговорност за посредничество следва винаги да се прави отделно за всеки конкретен случай.

Платформите за сътрудничество се насърчават да продължат да предприемат доброволни действия за борба с незаконното съдържание онлайн и за повишаване на доверието, като например оказват съдействие за гарантиране на качеството на предлаганите на тяхната платформа услуги от доставчиците на основни услуги. Подобни доброволни мерки не следва автоматично да водят до разбирането, че платформите за сътрудничество, които се ползват с освобождаването от отговорност за посредничество, вече не се ползват с такава.

²⁹ В това отношение някои съдилища изключват защитата на отговорността, ако аспектите на една услуга, свързани със съхраняването на информация, не са от най-голяма важност за услугата. Вж. в тази връзка решенията на Парижкия съд по дела Louis Vuitton Malletier c/y Christian Dior Couture и Parfums Christian Dior, Kenzo, Givenchy и Guerlain c/y eBay, постановени от Търговския съд на Париж, първи състав, на 30 юни 2008 г. Гръцкият съд е на противоположното мнение по дело № 44/2008, решение на Първоинстанционния съд на областна единица Родопи, (2009 г.), Armenopoulos, стр. 406.

2.3 Защита на ползвателите

В исторически план предназначението на законодателството на ЕС в областта на защитата на потребителите и в областта на търговията е да отговори на потребностите при трансакции, в които е налице страна в по-слаба позиция, която трябва да бъде защитена (обикновено това е потребителят). В икономиката на сътрудничеството обаче границите между потребители и търговци са размити, тъй като са налице многостранни взаимоотношения, в които може да се извършват трансакции между двама търговци, от търговец към потребител, от потребител към търговец, и между двама потребители. При тези взаимоотношения не винаги е ясно коя е страната в по-слаба позиция, за която може да е нужна защита.

Понастоящем законодателството на ЕС в областта на защитата на потребителите и в областта на търговията се базира на разграничението между понятията „търговец“ и „потребител“. Търговец е лице, което „осъществява дейност с предмет, свързан с неговото занятие, работа или професия“;³⁰ „потребител“ е лице, което осъществява дейност „с предмет извън неговото занятие, работа или професия“³¹. Когато бъдат приложени за категориите участници в икономиката на сътрудничеството, тези критерии определят съответните права и задължения на страните съгласно действащото законодателство на ЕС в областта на защитата на потребителите и в областта на търговията.³²

Законодателството на ЕС в областта на защитата на потребителите се прилага по-специално за всяка платформа за сътрудничество, която може да бъде определена като „търговец“ и участва в „търговски практики“ спрямо потребители. Доставчиците на основните услуги също се определят като търговци, когато осъществяват дейност „с предмет, свързан с тяхното занятие, работа или професия“. Законодателството на ЕС в областта на защитата на потребителите и в областта на търговията не се прилага обаче за трансакции между потребители. Следователно, ако нито доставчикът на услуга в икономиката на сътрудничеството, нито ползвателят могат да бъдат определени като търговци, трансакциите помежду им ще попадат извън приложното поле на това законодателство.

Това повдига главния въпрос, при какви условия доставчикът на основната услуга се определя като търговец, когато услугите се предоставят пряко от едно лице на друго. Понастоящем държавите членки прилагат различни подходи към този въпрос.³³ Съгласно действащото законодателство на ЕС на този въпрос трябва да бъде отговорено според конкретния случай. За тази цел Комисията предлага някои общи ориентири в ревизираното ръководство относно Директивата за нелоялни търговски практики³⁴. В специфичния контекст на икономиката на сътрудничеството са важни следните фактори. Въпреки че нито един от тях сам по себе си не е достатъчен да бъде

³⁰ Член 2, буква б) от Директива 2005/29/ЕО (Директивата относно нелоялните търговски практики).

³¹ Член 2, буква а) от Директивата относно нелоялните търговски практики.

³² За трансакциите от търговец към потребител в икономиката на сътрудничеството се прилагат Директивата относно нелоялните търговски практики, Директива 2011/83/ЕС (Директивата относно правата на потребителите) и Директива 93/13/ЕИО относно неравноправните клаузи в потребителските договори. За трансакциите между търговци се прилага Директива 2006/114/ЕО относно заблуждаващата и сравнителната реклама.

³³ В провеждащото се проучване на Комисията по въпросите на потребителите в икономиката на сътрудничеството ще бъде направен преглед на съответното национално законодателство в 28-те държави членки.

³⁴ SWD(2016) 163 final, 25.5.2016 г., Ръководство относно изпълнението/прилагането на Директива 2005/29/ЕО относно нелоялни търговски практики.

определен един доставчик като търговец, съчетаването им може да насочи в тази посока, в зависимост от обстоятелствата на конкретния случай:

- *Честота на услугите*: за доставчици, които предлагат услугите си само инцидентно (т.е. като странична и съпътстваща дейност, за разлика от редовното предлагане), е по-малко вероятно да бъдат определени като търговци. Колкото по-висока е честотата на предоставяне на услугата, толкова по-явно е, че доставчикът може да бъде определен като търговец, защото това ще е показател, че той осъществява дейност с предмет, свързан с неговото занятие, работа или професия.
- *Мотив „преследване на печалба“*: мотивът „преследване на печалба“ може да е показател, че доставчикът може да бъде определен като търговец в дадена трансакция. Доставчици, които имат за цел да обменят активи или умения (напр. в случаите на размяна на жилища или при т.нар. „банки за време“) по принцип не могат да бъдат определени като търговци. Доставчици, които получават само компенсация на разноските за дадена трансакция, не може да бъдат водени от мотив за печалба. И обратното, онези доставчици, които получават възнаграждение, надхвърлящо компенсирането на разноските им, може да бъдат водени от мотив за печалба.
- *Ниво на оборота*: колкото по-голям е оборотът, генериран от доставчика на услугата (независимо дали от една или няколко платформи за сътрудничество), толкова по-силен показател е това, че доставчикът може да бъде определен като търговец. В тази връзка е важно да се направи оценка дали нивото на оборота, генериран от доставчика, е резултат от една и съща дейност (напр. споделени пътувания) или от различни по вид дейности (напр. споделени пътувания, градинарство и др.). При втория сценарий, ако нивото на оборота е по-голямо, това не означава задължително, че доставчикът може да бъде определен като търговец, тъй като този оборот може и да не е получен във връзка с друга (основна) стопанска дейност на доставчика.

Лице, което редовно предлага градинарски услуги със съдействието на платформи за сътрудничество, и има за цел да получи значително възнаграждение, може да попадне в обхвата на определението за търговец. Обаче професионален детегледач, който инцидентно предлага градинарски услуги със съдействието на платформи за сътрудничество, по принцип не може да бъде определен като търговец, що се отнася до инцидентно извършваните градинарски услуги.

Съгласно Директивата за нелоялните търговски практики всички търговци трябва да спазват професионални задължения за полагане на дължима грижа и да не подвеждат потребителите. Това се прилага също и за платформи за сътрудничество, които могат да бъдат определени като търговци, що се отнася до собствените им търговски практики (напр. посреднически услуги, услуги за осъществяване на плащания, рейтингови услуги и др.). Платформите за сътрудничество следва също така да позволяват на доставчиците на основни услуги, които могат да бъдат определени като търговци, да спазват законодателството на ЕС в областта на защитата на потребителите и в областта на търговията, например като проектират своите уеб структури така, че търговците — трети страни, да могат да се идентифицират като такива пред потребителите на платформата. Освен това те могат също така да покажат ясно на всички ползватели, че във връзките им с търговците за тях ще има единствено ползи от спазването на законодателството на ЕС в областта на защитата на потребителите и в областта на търговията. Ако платформата за сътрудничество прилага критерии за подбор на доставчиците на основни услуги, които осъществяват дейност чрез нея, и ако

извършва проверки за тяхната надеждност, тя следва съответно да информира за това ползвателите.

Освен това от платформите за сътрудничество и от доставчиците на основни услуги може да се изисква да бъдат спазени и други задължения по отношение на информацията, приложими съгласно законодателството на ЕС,³⁵ включително във връзка с изискванията за прозрачност съгласно специфичното за конкретния сектор законодателство.³⁶

Във всички случаи платформите за сътрудничество трябва да спазват приложимата правна уредба в областта на защитата на личните данни, както всички други администратори, които събират и обработват лични данни в ЕС.³⁷ Гаранциите, че са спазени правилата за обработването на лични данни, ще спомогнат да се повиши доверието сред лицата, които използват икономиката на сътрудничеството, независимо дали те са доставчици или потребители (включително предоставящи услуги пряко от едно лице на друго), така че те да знаят, че ще имат дължимата защита по отношение на личните им данни.

Един начин да се повиши доверието на потребителите е да се повиши доверието в услугите, предоставяни пряко от едно лице на друго. Механизмите за изграждане на доверие, като онлайн системите за рейтинг и оценка и знаците за качество, могат да бъдат важен инструмент за преодоляване на липсата на информация относно отделните доставчици на услуги. Както е обяснено по-долу, в икономиката на сътрудничеството такива механизми за изграждане на доверие се създават от самите платформи за сътрудничество или от специализирани трети страни и могат да бъдат особено важни, когато действащото законодателство в областта на защитата на потребителите е неприложимо.

В съответствие с правилата на ЕС в областта на защитата на потребителите и в областта на търговията държавите членки се насърчават да потърсят балансиран подход с цел да гарантират висока степен на защита за потребителите особено срещу нелоялни търговски практики, като същевременно не налагат непропорционални задължения по отношение на информацията и друга административна тежест върху частните лица, които не са търговци, но предоставят инцидентно услуги.

Следва да се подобрят ефективността и използването на онлайн механизмите за изграждане на доверие (напр. знаци за качество), с цел да се повишат доверието и авторитетът и да се насърчи по-увереното участие в икономиката на сътрудничеството.

2.4 Самостоятелно заети лица и работници в икономиката на сътрудничеството

Икономиката на сътрудничеството създава нови възможности за трудова заетост, които генерират доходи извън традиционните „линейни“ трудови правоотношения, и позволява на хората да работят при гъвкава организация на труда. Това им позволява да бъдат икономически активни, когато по-традиционните форми на трудова заетост са

³⁵ Например съгласно член 6 от Директивата за правата на потребителите, член 22 от Директивата за услугите и член 5 от Директивата за електронната търговия.

³⁶ Например съгласно член 5 от Директивата за електронната търговия.

³⁷ Наскоро беше извършен преглед на правилата за защитата на личните данни, които понастоящем са установени с Директива 95/46/ЕО. Новият Общ регламент относно защитата на данните (Регламент № (ЕС) 2016/679, ОВ L 119, 4.5.2016 г., стр. 1) ще се прилага от 25 май 2018 г.

неподходящи за тях или не съществуват като възможност. В същото време по-гъвкавата организация на труда може да не е с толкова редовен или траен характер колкото традиционните трудови правоотношения. Това може да създаде несигурност относно приложимите права и равнището на социална закрила. Организацията на труда в контекста на икономиката на сътрудничеството често е на базата на отделни задачи, извършвани с конкретна цел, за разлика от редовно изпълняваните задачи в предварително зададена среда и времева рамка.

Всъщност тази особеност е част от една структурна промяна. Налице е все по-голямо размиване на границите между самостоятелно заетите лица и работниците, увеличаване на временната заетост, заетостта на непълно работно време и на няколко работни места едновременно.³⁸ В рамките на европейския стълб на социалните права³⁹ Комисията стартира обществена консултация относно това как най-добре да бъде отговорено на потребностите от засилено участие на трудовия пазар, гарантиране на справедливи условия на труд и адекватна и устойчива социална закрила. Понастоящем за тази инициатива се провежда процес на консултация, чрез който Комисията цели да събере становищата на заинтересованите страни по приложимите в момента достижения на право на ЕС в социалната област, бъдещето на труда и обхвата на схемите за социална закрила.

Въпреки че по-голямата част от законодателството в социалната област е от компетенциите на националните органи, на ниво Европейски съюз все пак са разработени някои минимални стандарти в областта на социалната политика.⁴⁰ С цел да бъде дадена известна ориентация относно това как се прилага традиционното разграничение между самостоятелно заети лица и работници в контекста на икономиката на сътрудничеството, в настоящата точка са разгледани условията, в които съществува едно трудово правоотношение в съответствие с трудовото право на ЕС⁴¹ и съдебната практика.

Тъй като трудовото право на ЕС като цяло определя само минимални стандарти и не обхваща всички аспекти на законодателството в социалната област, което се прилага за трудовите правоотношения, което предполага държавите членки принципно да могат да определят по-високи такива в своето национално право, на участниците в икономиката на сътрудничеството се препоръчва да се отнасят към националното трудово право, което се прилага в държавата, в която се предоставя услугата.

Определение на ЕС за понятието „работник“

³⁸ Въз основа на статистически данни от Евростат.

³⁹ COM(2016) 127 final. [Обществената консултация относно европейски стълб на социалните права](#) стартира на 8 март 2016 г. и ще продължи до 31 декември 2016 г.

⁴⁰ В съответствие с компетенциите, както това е установено в член 153 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

⁴¹ В трудовото право на ЕС се включват директивите, с които се уреждат правата и задълженията на работниците. Те се отнасят за ограниченията за работното време, включително правото на платен годишен отпуск, на дневна и седмична почивка и на закрила при нощен труд, както и за информацията относно индивидуалните условия на трудова заетост, правата на командированите работници, забраната за дискриминация на работници при нестандартни форми на трудова заетост (напр. непълно работно време, срочен договор или наети чрез агенция за временна заетост работници), закрила при несъстоятелност на работодателите, защита от дискриминация на основание защитен признак, напр. пол, етнически произход, сексуална ориентация. Също така са включени разпоредби за закрила в случай на колективни уволнения или на прехвърляне на предприятия, или в случай на трансгранични сливания. Предвидено е участие на работниците — информирани и консултирани, както и участието им на ниво ръководни органи при някои обстоятелства. В областта на здравословните и безопасни условия на труд общите принципи се отнасят за предотвратяване на рискове, свързани с работното място и защита на безопасността и здравето на работниците на работното място.

Правото на ЕС, което гарантира правата на работниците, се прилага само за лица, които са в трудови правоотношения, т.е. които се определят като „работници“. Въпреки че държавите — членки на ЕС, са отговорни да решат в своя национален правен ред кой може да се определя като работник, на ниво ЕС Съдът на ЕС е определил понятието за работник за целите на прилагането на правото на ЕС.⁴² Това определение първоначално е развито в рамките на свободното движение на работници. Съдът на ЕС определя, че „*основната характеристика на трудовото правоотношение е обстоятелството, че през определен период от време лицето предоставя работна сила в полза на друго лице и под негово ръководство, срещу което получава възнаграждение*“.⁴³ Съдът на ЕС по-конкретно е потвърдил, че това определение следва да се използва също за определянето на това кой следва да се счита за работник, когато се прилагат определени директиви на ЕС в социалната област.⁴⁴

Това, дали е налице трудово правоотношение или не, трябва да бъде установено въз основа на оценка на всеки конкретен случай поотделно, като бъдат взети предвид фактите, които характеризират правоотношението между платформата и доставчика на основната услуга, както и изпълнението на съответните задачи, по-специално отчитайки кумулативно следните три съществени критерия:⁴⁵

- наличието на връзка на подчинение;
- характера на работата; и
- наличието на възнаграждение.

За да бъде изпълнен критерият за **отношение на подчинение**, доставчикът на услугата трябва да осъществява дейността си под ръководството на платформата за сътрудничество, като последната определя избора на дейност, възнаграждението и условията на труд.⁴⁶ С други думи доставчикът на основната услуга няма свободата да избира какви услуги да предоставя и как, напр. съгласно договорното правоотношение, което има с платформата за сътрудничество.⁴⁷ Когато платформата за сътрудничество само обработва плащането, депозирано от ползвателя, и го предава на доставчика на основната услуга, това не предполага, че платформата за сътрудничество определя възнаграждението. Наличието на отношение на подчинение не зависи задължително от реалното и постоянно упражняване на функции по управление или надзор.⁴⁸

За да бъде спазен критерият за **характера на работата**, доставчикът на основната услуга трябва да осъществява дейност с икономическа стойност, която е реална и

⁴² За целите на прилагането на националното трудово право за държавите членки се запазва възможността свободно да разширяват понятието на ЕС за работник, като включват положения, които не попадат в обхвата на определението на ЕС. Ако оценката за това дали е налице трудово правоотношение е свързана с приложимостта на някои специфични инструменти на правото на ЕС (Директива 2003/88/ЕО за работното време и Директива 98/59/ЕО за колективните съкращения), тогава националните определения за „работник“ не са приложими. Освен това определенията, установени в националните законодателства, винаги подлежат на оценка от страна на националните или европейските съдилища.

⁴³ COM(2010) 373, За свободното движение на работници: права и основни аспекти на развитието. Точка I.1.1 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1453133735571&uri=CELEX%3A52010DC0373>.

⁴⁴ Директивите за работното време (Isère (C-428/09)), за колективните съкращения (Balkaya (C-229/14)) и за равното третиране в областта на заетостта (O' (C-432/14)). В други директиви от трудовото право се съдържа изрично позоваване на определенията на държавите членки за работник, при условие че в тях е уважено полезното действие на правото на ЕС, във връзка с делото O'Brien (C-393/10).

⁴⁵ Вж. също COM(2010) 373 final, стр. 4—6.

⁴⁶ Janu и други с/у Staatssecretaris van Justitie (C-268/99).

⁴⁷ „*Възходът на работната сила, работеща по модела „точно навреме“: работа при поискване, колективна работа и закрила на труда в икономиката на краткосрочните трудови отношения*“ (The rise of the 'just-in-time workforce': on-demand work, crowdwork and labour protection in the 'gig economy'), Valerio De Stefano, MOT Условия на труд и трудова заетост, сериен № 71, 2016 г., стр. 17.

⁴⁸ Danosa (C-232/09); вж. също De Stefano, пак там, стр. 16.

ефективна, с изключение на дребномащабните услуги, които могат да бъдат смятани за съвсем странични и съпътстващи.⁴⁹ Националните съдилища са приели различни подходи за определяне на значението на „странични и съпътстващи“, дори в контекста на по-традиционни трудови правоотношения. Има случаи на използване на прагове (на базата на часове или надници) в съчетание с *ad hoc* оценки на характеристиките на дадено правоотношение. В контекста на икономиката на сътрудничеството, когато лица реално предоставят чисто странични и съпътстващи услуги посредством платформите за сътрудничество, това е показател, че тези лица не могат да бъдат определени като работници, въпреки че краткотрайният характер⁵⁰, ограничените работните часове⁵¹, непостоянният характер на работата⁵² или ниската производителност⁵³ не могат сами по себе си да изключат наличието на трудово правоотношение. В същото време лицата, които предоставят услуги по-често от инцидентното, може да са работници или самостоятелно заети, тъй като реалното определяне на техния статут се извършва след цялостна проверка по всичките три критерия.

Критерият за **възнаграждението** се използва главно за разграничаване на доброволеца от работника. Така, когато доставчикът не получава възнаграждение или получава само компенсация за разноските по дейността, критерият за възнаграждението не е изпълнен.

Позоваването на разгледаните критерии става, когато се прилага определението на ЕС за работник, докато в съдилищата в държавите членки се наблюдава тенденцията сходен набор от критерии да се използва за извършването на цялостна оценка на дадено трудово правоотношение в националните им компетентности.

За да помогнат на своите граждани да използват в пълна степен своя потенциал, да се увеличи участието им на трудовия пазар и да се повиши конкурентоспособността, като същевременно се гарантират справедливи условия на труд и адекватна и устойчива социална закрила, държавите членки следва да:

- направят оценка на адекватността на своите национални правила в областта на заетостта, като отчитат различните потребности на работниците и самостоятелно заетите лица в цифровия свят, както и иновативния характер на бизнес моделите на сътрудничеството;

- предоставят насоки относно прилагането на националните си правила в областта на заетостта в контекста на трудовите модели в икономиката на сътрудничеството.

2.5 Данъчно облагане

Адаптиране спрямо новите бизнес модели

Както за всички икономически оператори, така и за тези в икономиката на сътрудничеството се прилагат правилата за облагане с данъци. Към тях спадат

⁴⁹ За по-подробна информация относно това как се извършва оценката за действителния характер на работата от Съда на ЕС, както и в държавите членки (напр. като се използват прагове по отношение на доходите или часовете) в контекста на свободното движение на работници, вж. „Сравнителен доклад за 2015 г. — Понятието за работник съгласно член 45 от ДФЕС и някои нестандартни форми на трудова заетост“ (*Comparative Report 2015 - The concept of worker under Article 45 TFEU and certain non-standard forms of employment*) на мрежата FreSso, изготвен за Европейската комисия.

⁵⁰ Ninni-Orasche (C-413/01).

⁵¹ Kempf (C- 139/85).

⁵² Raulin (C-357/89).

⁵³ Bettray (C-344/87).

правилата за данъка върху дохода на физическите лица, за корпоративния данък и за данъка върху добавената стойност. Възникват обаче въпроси във връзка със спазването и прилагането на данъчното законодателство: трудности при определянето на данъкоплатците и облагаемите доходи, липса на информация за доставчиците на услугите, усложняване на агресивното корпоративно данъчно планиране в цифровия сектор, различия в данъчните практики в ЕС и недостатъчен обмен на информация.

В тази връзка държавите членки следва да се стремят към пропорционални задължения и равни условия. Те следва да прилагат сходни във функционално отношение данъчни задължения за стопанските оператори, които предоставят съпоставими услуги. Повишаването на осведомеността относно данъчните задължения, информирането на данъчните администрации относно бизнес моделите на сътрудничеството, предоставянето на насоки и повишаването на прозрачността чрез информация онлайн, могат да бъдат инструменти за отключване на потенциала на икономиката на сътрудничеството. Информацията относно националните данъчни задължения, включително относно свързаните с трудовата заетост, следва да бъде оповестена по ясен начин на заинтересованите страни.

За по-голяма яснота и прозрачност някои държави членки предоставят насоки относно прилагането на националния данъчен режим за бизнес моделите на сътрудничеството, а някои предвиждат изменения в законодателството си.⁵⁴ По отношение на корпоративния данък Комисията работи върху общ подход срещу избягването на данъци.

В същото време икономиката на сътрудничеството създава нови възможности в помощ на данъчните органи и на данъкоплатците при изпълнението на техните задължения. Това се дължи по-специално на по-голямата проследимост, която произтича от посредничеството на онлайн платформите. В някои държави членки вече има практика да се постигат договорености с платформите във връзка със събирането на данъци. Например в сектора на настаняването платформите съдействат за плащането на туристическите такси от името на доставчиците на услугите. Също така има случаи, когато данъчните органи използват проследимостта, която им осигуряват онлайн платформите, за да събират данъци от отделните доставчици.

Пример за добро сътрудничество между данъчните органи и стопанските оператори в икономиката на сътрудничеството може да бъде открит в Естония. Чрез сътрудничество с платформите за споделени пътувания се цели да бъде опростен процесът на деклариране на данъците за водачите. Трансакциите между водача и клиента се регистрират от платформата за сътрудничество, след което тя изпраща на органите само информацията, която е необходима за целите на облагането с данъци, а те попълват предварително данъчните декларации за данъкоплатеца. Основната идея е да се помогне на данъкоплатците да спазят по ефективен начин своите данъчни задължения с минимални усилия.

Намаляване на административната тежест

Най-добра подкрепа за икономическия растеж могат да имат мерките, с които се цели намаляване на административната тежест за физическите лица и бизнеса, без да се прави разграничение между бизнес моделите. В тази връзка ефективният обмен на информация във връзка с облагането с данъци между платформи, органи и доставчици

⁵⁴ Общ преглед на инициативите може да бъде намерен в работния документ на службите на Комисията, придружаващ настоящото съобщение.

на услуги може да спомогне за намаляване на разходите. Преминаването към обслужване на едно гише и разработването на онлайн механизми за обратна връзка също може да отвори нови възможности за партньорства и за контрол на спазването на разпоредбите.

Различните подходи на националните данъчни органи към начина на третиране на платформите може обаче да увеличат административната тежест върху дейностите за сътрудничество. Тук могат да бъдат включени различните становища относно предмета на дейност на платформите във връзка с услугите, които предоставят; критериите, които се прилагат, за да бъдат отнесени тези дейности към дадена данъчна юрисдикция; трудовите правоотношения между доставчиците на услуги и платформите, както и общите изисквания за спазване и одитните процедури.

В това отношение може да помогне разработването на общо договорени стандарти за разрешаване на тези въпроси по съгласуван начин, като се отчитат елементите, разгледани в предходните точки на настоящото съобщение, както и изнасянето на още административни дейности онлайн.

Данък върху добавената стойност

Принципно доставките на стоки и услуги, извършвани от платформи за сътрудничество и чрез тях от техните ползватели, са трансакции, които подлежат на облагане с ДДС. Възможно е да възникнат проблеми във връзка с определянето на участниците като данъчно задължени лица, и по-специално по отношение на оценката на извършваната икономическа дейност или на наличието на пряка връзка между доставките и възнаграждението в натура (напр. в случаите на модели на работа от типа „банка“, при които участниците влагат стоки или услуги в един общ резерв в замяна на правото да се ползват от него).

Комисията подготвя няколко инициативи за повишаване на капацитета на данъчните администрации в рамките на плана за действие във връзка с ДДС.⁵⁵ В тях се включват разширяване на обслужването на едно гише за ДДС за електронните услуги и към доставката на стоки, стартирането на пилотен проект за подобряване на сътрудничеството между данъчните администрации и публикуване на ръководство за сътрудничество между данъчните органи и стопанските оператори в електронната търговия.

Държавите членки се насърчават да улеснят и да подобрят събирането на данъци, като използват възможностите, предоставяни от платформите за сътрудничество, тъй като те регистрират икономическа дейност.

Платформите за сътрудничество следва да заемат активна позиция в съвместната работа с националните данъчни органи с цел да бъдат определени параметрите за обмен на информация относно данъчните задължения, като същевременно се гарантира спазването на законодателството в областта на защитата на личните данни и без да се засяга режимът относно отговорността на посредниците съгласно Директивата за електронната търговия.

Приканват се държавите членки да направят оценка на своите правила в областта на данъчното облагане и да създадат равни условия за стопански оператори, които предоставят едни и същи услуги. Също така държавите членки следва да продължат

⁵⁵ COM(2016) 148 final, 7.4.2016 г., Съобщение относно план за действие във връзка с ДДС. Към единно пространство на ЕС по отношение на ДДС — Време за избор.

усилията си за опростяване, като повишават прозрачността и предоставят онлайн насоки относно прилагането на правилата в областта на данъчното облагане при бизнес моделите на сътрудничеството.

3. Мониторинг

Икономиката на сътрудничеството обхваща няколко сектора в условията на една бързо променяща се среда. Предвид нейното динамично и променящо се естество Комисията възнамерява да създаде рамка за мониторинг, която да обхване развиващата се регулаторна среда и промените в икономиката и бизнеса. Мониторингът ще има за цел да следи тенденциите при цените и качеството на услугите и да идентифицира възможни пречки и проблеми, по-специално когато те възникват поради различията в националните норми или поради регулаторни празноти.

Средствата за мониторинг ще включват:

1. Периодични проучвания сред потребителите и бизнеса относно използването на икономиката на сътрудничеството.⁵⁶
2. Текущо картиране на развитието на регулаторната среда в държавите членки.
3. Диалог със заинтересованите страни в рамките на Форума по въпросите на единния пазар, като два пъти годишно ще се провеждат форуми за оценка на секторното развитие по места и набелязване на добри практики.
4. Резултатите от мониторинга на икономиката на сътрудничеството ще бъдат обобщавани в информационното табло за вътрешния пазар.

Дейностите по мониторинг⁵⁷ ще допринесат също така към текущата работа на Комисията⁵⁸ в областта на единния пазар с оглед улесняване на иновациите и предприемачеството. Като се има предвид динамичният характер на бизнес моделите от икономиката на сътрудничеството и бързото развитие на базираните на данни цифрови технологии, може да се очаква, че провежданите в момента или бъдещите изследвания и дейности за събиране на данни могат да разкрият още стратегически въпроси, които да трябва да бъдат разрешени. Платформите за сътрудничество следва да си сътрудничат тясно с публичните органи, включително с Комисията, за да улеснят достъпа до данни и статистическа информация в съответствие със законодателството за защита на личните данни.

Във всеки случай дейностите по мониторинг и средствата за това не засягат привеждането в изпълнение от страна на Комисията на действащото законодателство на ЕС, което ще продължи в съответствие с принципите, изложени в настоящото съобщение.

4. Заключение

Предвид значимите ползи, които могат да донесат новите бизнес модели в икономиката на сътрудничеството, Европа трябва да бъде отворена към тези нови възможности. ЕС

⁵⁶ Допълнително ще бъде набрана информация от официалната статистика и доклади на трети страни.

⁵⁷ Основните елементи ще бъдат допълвани с данни и информация от доклади на трети страни, по възможност с аналитични данни и данни от интернет, както и с официална статистическа информация, в степенята, в която има налична такава. Платформите за сътрудничество следва да си сътрудничат тясно с органите с цел да се улесни достъпът до статистическа информация. Ще бъдат използвани наличните средства и източници на информация и така няма да бъдат налагани нови изисквания за докладване върху платформите за сътрудничество, доставчиците на основни услуги и ползвателите.

⁵⁸ Текущите и бъдещите дейности в рамките на програмата за пригодност и резултатност на регулаторната рамка REFIT също може да набележат области, в които е необходима допълнителна интервенция.

трябва активно да подкрепи възможностите за иновации, конкурентоспособност и растеж, които предлага модернизацията на икономиката. В същото време е важно да се гарантират справедливи условия на труд и адекватна и устойчива защита на потребителите както и социална закрила. За да стане това, гражданите и стопанските оператори трябва да са осведомени за приложимите за тях правила и задължения, разяснени в настоящото съобщение. Държавите членки се насърчават да направят това по подобен начин и с оглед на своите национални условия. Комисията има готовност да работи съвместно с държавите членки и съответните органи и да ги подкрепи в този процес.

Насоките, предоставени в настоящото съобщение, имат за цел да подкрепят потребителите, стопанските оператори и публичните органи да участват уверено в икономиката на сътрудничеството. Също така те ще подпомогнат държавите членки в последователното прилагане на правото на ЕС навсякъде в рамките на единия пазар. Комисията на текуща основа ще прави преглед на развитието на европейската икономика на сътрудничеството, ще събира статистическа информация и доказателства и ще работи с държавите членки и заинтересованите страни също така за обмена на най-добри практики. Комисията очаква да проведе диалог с Европейския парламент, Съвета и държавите членки с цел да се осигури възможно най-добрата среда за гражданите и бизнеса в икономиката на сътрудничеството.