

# ПРИНЦИПИ НА ВЪТРЕШНИЯ ПАЗАР

## I. Въведение

Европейският съюз беше създаден с Договора за Европейския съюз, подписан в Маастрихт на 10 декември 1991. Той е резултат от компромис между защитниците на т.нар. “Метод на Общността” (с неговите наднационални институции и нарастващ брой области, в които се гласува с квалифицирано мнозинство) и защитниците на по-класическата междуправителствена форма на сътрудничество между държавите (при която инициативата до голяма степен принадлежи на страните-членки и решенията се взимат почти с единодушие). Беше решено Съюзът да има трикомпонентна структура (структура на “трите стълба”). Най-важната част, включваща трите общности, е ясно разграничена от другите две, общата външна политика и политика на сигурността и сътрудничеството в областта на правосъдието и вътрешните работи, които до голяма степен се осъществяват на междуправителствено ниво и в които Комисията няма единственото право на инициатива. Тристранната структура често бива представяна като подобие на фасада на храм с три стълба, поддържащи архитрава и фронтоната на Съюза.

- Съюзът обединява:
- **Европейските общности**  
(Европейската общност за въглища и стомана, Европейската икономическа общност, преименувана на Европейска общност и Европейската общност за атомна енергия)
  - допълващи политики и форми на сътрудничество (**обща външна политика и политика на сигурност и правосъдие и вътрешни работи**)

Конструкцията на Съюза е доста слаба, отчасти поради факта, че той няма юридическа идентичност като такъв. Поради това ролята на страните-членки си остава решаваща; например, при сключването на международни споразумения.

Структурата на Съюза е решаваща за разбирането на механизмите на вътрешния пазар в по-широк аспект.

## II. Вътрешен пазар

### A. Недоизграден общ пазар.

През 1957г. основната цел на Договора за Европейската икономическа общност беше създаването на общ пазар с постепенно елиминиране на търговските бариери между страните-членки. Създаването на общия пазар обхваща четири аспекта:

- 1) митнически съюз т.е. премахване на митата между страните-членки и създаването на обща външна тарифа. Стоки, влизащи в Европейския съюз от трети страни, подлежат на една и съща митническа тарифа, независимо в коя страна-членка се внасят
- 2) създаване на вътрешен пазар, характеризиращ се с премахването между страните-членки на пречките пред петте свободи на движение
- 3) система, която да гарантира, че конкуренцията на вътрешния пазар не е нарушена

- 4) обща търговска политика (този аспект е най-важната отлика между концепцията за общ пазар и за свободна търговска зона)

По своя характер общият пазар е аналогичен на вътрешния пазар на отделната страна. По-подробна дефиниция на общия пазар е “пазар, на който всеки участник в рамките на дадената общност е свободен да инвестира, произвежда, работи, купува или продава, да предоставя или получава услуги при условия на конкуренция, които не са били изкуствено изкривени”. В определението за вътрешен пазар отсъства елементът “изкривена конкуренция”.

## **Б. Основни компоненти на вътрешния пазар**

### **а) Свободно движение на стоки**

За да се постигне свободно движение на стоките, се изискват няколко различни елемента: първият е създаването на митнически съюз (премахване на всички мита и такси, имащи еквивалентен ефект върху вноса и износа на стоки между страните-членки и забрана върху налагането на транзитни такси и други налози, свързани с транзитното транспортиране на стоки през тяхната територия) и създаването на обща външна тарифа по отношение на трети страни.

Освен това, за да бъде постигнато свободно движение на стоките, трябва да бъдат елиминирани още няколко типа търговски бариери.

#### **1. Забрана на такси, мита и налози, имащи еквивалентен ефект**

Забранени са всички **фискални бариери** пред свободното движение на стоки или тези такси, мита и налози с еквивалентен ефект, които се събират, когато дадена стока пресича границата между страни-членки. Като налози с еквивалентен ефект се определят “всички парични налози, независимо колко малки са те и какво е тяхното предназначение или начина им на прилагане, които се налагат едностранно върху местни или чужди стоки поради причината, че те пресичат дадена граница и които не са мита в тесния смисъл”.

Тези правила се прилагат към всички продукти с произход в Общността и към продукти с външен произход, които са били пуснати в свободна циркулация в дадена страна-членка. Продукти от трети страни се считат за пуснати в свободна циркулация в страна-членка “ако са били спазени формалностите по вноса и всички мита и налози с еквивалентен ефект, които трябва да се платят, са били начислени в тази страна-членка и ако тези продукти не са се ползвали от цялостно или частично освобождаване от митата и таксите”

#### **2. Забрана на количествените ограничения и на мерките, имащи еквивалентен ефект**

Освен чрез митата и налозите, имащи еквивалентен ефект, търговията между страните може да бъде ограничена и посредством система от квоти и други **количествени ограничения**. Количествените ограничения са “мерки, които водят до цялостно или частично ограничаване на, според обстоятелствата, вноса, износа или транзита на стоки”. В този смисъл количествените ограничения на вноса и износа включват всички законодателни или административни правила или административни мерки, ограничаващи вноса или износа на един или повече продукти според количествени норми. Така например, фиксирането на таван като определен процент от вноса или износа през дадена базова година на национална

продукция от същата базова година или изискването при всеки внос или износ на лиценз, ограничен всеки път до фиксирани количества, е забранено.

Мерки, имащи еквивалентен ефект като количествените ограничения, също са забранени. Справянето с тях е по-трудно и те са породили голямо количество вторично законодателство и постановления на Европейския съд.

Европейският съд е интерпретирал тези правила обширно и задълбочено. В известното постановление *Дасонвил* (1974) той определя белгийски закон, изискващ сертификат за произход за продукти с обозначен произход, като мярка, имаща еквивалентен ефект. В споменатия случай става въпрос за внос на шотландско уиски от Франция, където не съществува такъв регламент и където е трудно да се получи сертификат за произход. Явната, както и скритата дискриминация, са забранени: при първата има изрична препратка към националност или произход, докато втората се отнася към критерии, които изглеждат неутрални, но всъщност предполагат внос за сметка на вътрешна продукция.

Основните бариери пред търговията не произтичат от протекционистични “гранични” мерки, а от технически регламенти, на които трябва да отговарят всички стоки. В своето постановление по случая *Cassis de Dijon* Европейският съд разшири обхвата на член 28 от Договора за ЕО до всички мерки, които ограничават вноса към пазара на страна-членка, освен ако те не са необходими за удовлетворяването на изискване от обществен интерес. На френски ликьор от касис беше отказан достъп до немския пазар, тъй като той не отговаря на немско изискване за минимално съдържание на алкохол в ликьорите. Европейският съд счете това за забранителна мярка, имаща еквивалентен ефект.

### 3. Изключения от забраните

Постановлението по случая “Cassis de Dijon” има няколко важни последици: фокусът тук не е само върху дискриминационния ефект, но също и върху ограничителния ефект върху търговията. По своя характер той е дерегулативен. Все пак, някои мерки с такъв ефект могат да бъдат оправдани, ако защитават обществени интереси. Поради това в същото време Европейският съд разработва и т.нар. “доктрина на задължителните изисквания”, която допълва член 30 от Договора за ЕО. Според този член изключения от забраните по член 28 се допускат поради общи, неикономически съображения (обществен морал, обществена политика или сигурност; защита на здравето и живота на хора, животни или растения и т.н). Доктрината на задължителните изисквания позволява на страните-членки да ограничават търговията поради причини, различни от тези, изброени в член 30. И накрая, това постановление формулира принципа на “**взаимното признаване**”: всеки продукт, законно произведен и търгуван в страна-членка в съответствие със справедливите и традиционни правила и производствени процеси на тази страна, трябва да бъде допускан на пазара на всяка друга страна-членка. Принципът на взаимното признаване е премахнал необходимостта от прекалено много хармонизиране на националното законодателство. Все пак, когато пречките пред свободното движение (и по-специално мерките, имащи еквивалентен ефект) не могат да бъдат преодоляни чрез прилагането на този принцип, все още се изисква

хармонизиране или *сближаване* на законодателството. В последните години се предпочита втория термин, тъй като той отразява по-гъвкавия подход, възприет по отношение на разликите в националните стандарти и изисквания (по отношение на стоките).

#### 4. Фактическа ситуация

Понастоящем тарифите и количествените ограничения върху търговията в Общността до голяма степен са елиминирани. Оставащите бариери се състоят предимно в:

- Разлики в техническите регламенти между страните, които водят до допълнителни разходи при търговията вътре в ЕС
- Забавяния на границите поради митнически причини или свързани с тях административни трудности за фирмите и обществената администрация, които водят до допълнителни разходи при търговията
- Ограничаване на конкуренцията при обществените поръчки чрез изключването на оферти от други доставчици от Общността, което често води до прекалено висока цена на поръчките
- Ограничаване на участието в определени сделки в сферата на услугите или на стартирането на определени дейности в сферата на услугите в други страни от Общността. Това важи най-вече за финансовите и транспортните услуги, където разходите по преодоляване на бариерите за навлизане на пазара също се оказват значителни

#### б) Свободно движение на хора и гражданство на Съюза

- **Свободно движение на работната сила:** всяка дискриминация на базата на националност между работещите от страните-членки по отношение на наемането, заплащането и другите условия на труд и заетост е забранена. Гражданите на страна-членка могат да се ползват от пълни социални права в приемащата страна. Това се отнася и за някои от членовете на семействата им.

Все пак са позволени някои изключения: достъпът до обществени услуги може да бъде ограничен в случай на упражняване на власт, дадена от публичното право, насочена към защита на общите интереси на държавата. Нещо повече, Европейският съд прилага своята доктрина на задължителните изисквания също и към свободното движение на работната сила и свободата на установяване.

- **Свобода на установяване**

Отделни лица или предприятия имат право да пребивават и да установяват своя бизнес на територията на друга страна-членка, без да бъдат дискриминирани. Това включва преместването на седалището на техния бизнес, а също и създаването на клонове и агенции.

Чрез вторично законодателство и постановления на Европейския съд е гарантирано взаимното признаване на множество образователни, професионални и търговски квалификации. Налице са правните предпоставки за получаване на образование, работно обучение, здравно обслужване и социални плащания, независимо от националността и местожителството. Напоследък правото на пребиваване в друга страна-членка разшири обхвата си и към студенти, пенсионери и професионално неактивни хора. За да бъдат предотвратени злоупотребите със системите за социална защита, които все още се регулират на национално ниво, тези

свободи (все още) не се прилагат към хора, които зависят от обществено финансово подпомагане.

Премахването на вътрешните граници и отменянето на всякакъв граничен контрол не минава без проблеми: страните-членки сега са изправени пред нови предизвикателства в борбата с престъпността, тероризма и трафика на наркотици. Националните емиграционни политики и политики за даване на убежище трябва да бъдат координирани. Повечето страни-членки решиха да премахнат всякакъв граничен контрол в рамките на Шенгенското споразумение, като в същото време укрепят сътрудничеството между своите полицейски и съдебни институции.

#### **в) Свободно движение в сферата на услугите**

Премахването на ограниченията пред свободата за предоставяне на услуги между страните-членки е друга характеристика на вътрешния пазар. Въпреки че правилата по отношение на тази свобода (чл. 59-66 **OR 49-55**) от Договора за ЕО) са основно насочени към физически лица и по-специално към тези, които предоставят услуги, през годините тази свобода е претърпяла грандиозно развитие. Тя обхваща не просто неща като предоставяне на услуги от адвокати, тя покрива и въпроси като обществени поръчки (на работа, доставки, както и на услуги), банкови и застрахователни услуги, “невидими” услуги в сферата на телекомуникациите и трансгранични услуги, свързани с лотариите.

#### **г) Свободно движение на плащания и капитали**

До края на 80-те години по отношение на свободното движение на капитали беше постигнат ограничен прогрес. Много страни-членки използваха контрола върху движението на капитали като важен икономически и валутен инструмент. През 1988г. Съветът на министрите реши да премине към пълна либерализация на европейските капиталови пазари. От 1990г. насам основните капиталови пазари са повече или по-малко отворени.

### **III. Обществени поръчки**

Основната цел на Договора от Рим е, както видяхме по-горе, създаването на общ и отворен пазар, без ограничения, тарифни и нетарифни бариери. Обществените поръчки се считат за една от най-важните нетарифни бариери за изграждането на общия пазар. През последните години регламентите относно обществените поръчки бяха приоритетни за институциите на ЕС и за страните-членки. Целта на ЕС е да подобри конкурентноспособността в общественния сектор и индустриалната ефективност, за да постигне единен модел на индустриална политика.

#### **A. Въведение: какво са обществените поръчки?**

Обществените поръчки представляват закупуването на работа, доставки и услуги от обществени институции, включително правителството, местните власти, здравните служби, обществените и частните комунални служби.

Въпросът, който всеки ще си зададе, е: Какво общо има това с Европейския съюз? Отговорът е съвсем ясен. Договорът от Рим и Договорът от Маастрихт за Европейския съюз се базират на създаването и функционирането на общ пазар.

Процесът на европейска интеграция е преди всичко икономически. Този процес се основава на митнически съюз, който постепенно ще се превърне в икономически, валутен и в крайна сметка политически съюз. Инструментът за такава трансформация е икономическа интеграция посредством сближаване (+) на икономическите политики на страните-членки и премахване (-) на пречките пред

търговията. Успехът на икономическата интеграция, като крайна цел, е заложен в учредителните договори за ЕС.

За постигането на икономическа интеграция е необходимо да се реализират две основни стъпки:

1) Премахване на всички тарифни и нетарифни пречки пред търговията между страните-членки.

Тарифните бариери бяха премахнати до края на преходния период:

- мита, квоти и други форми на количествено ограничение

Нетарифните бариери се оказаха по-трудни за елиминиране:

- обществени монополи

- фискални фактори (косвени данъци)

- държавни помощи

- технически стандарти

- обществени поръчки

2) Установяване на конкуренция в рамките на общия пазар (без пазарно доминиране и картелизация)

Бялата книга за изграждане на единния пазар осигури рамката за премахване на нетарифната протекция. Беше необходим набор от директиви, които ще бъдат разгледани по-долу, за изграждане на единния пазар.

И така, ЕС идентифицира обществените поръчки като основна нетарифна бариера и реагира своевременно на факта, че протекционистичните модели на обществени поръчки изкривяват конкуренцията на съответния пазар на страните-членки.

По тази причина ЕС създаде набор от директиви, които премахват дискриминацията на база националност и елиминират тенденциите към преференциални обществени поръчки, които фаворизират “националните шампиони”. За успеха на единния пазар като цяло ЕС си е поставил конкретни цели в областта на обществените поръчки.