



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 5.5.2015 г.
COM(2015) 190 final

**ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА И
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ**

**Доклад за прилагането на Директива 2004/113/ЕО на Съвета относно прилагане на
принципа на равното третиране на мъжете и жените по отношение на достъпа до
стоки и услуги и предоставянето на стоки и услуги**

Доклад за прилагането на Директива 2004/113/ЕО на Съвета относно прилагане на принципа на равното третиране на мъжете и жените по отношение на достъпа до стоки и услуги и предоставянето на стоки и услуги

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Равенството между мъжете и жените е основен принцип на Европейския съюз. Като Договорите на ЕС, така и Хартата на основните права на Европейския съюз забраняват всяка дискриминация, основана на пола, и заявяват, че равенството между мъжете и жените трябва да бъде осигурено във всички области.

С Директива 2004/113/ЕО¹ (наричана по-нататък „Директивата“) обхватът на защитата срещу дискриминация, основана на пола, се разширява отвъд рамките на традиционната сфера на трудовия пазар и включва достъпа до стоки и услуги и предоставянето на стоки и услуги. По този начин се изпълнява задължението за равно третиране при по-голямата част от ежедневно осъществяваните икономически сделки, които засягат живота на гражданите в ЕС.

В своя първи доклад относно прилагането на Директивата Комисията има за цел да представи актуалното състояние на изпълнението ѝ на място.

В своето решение от 2011 г. по дело Test Achats Съдът на Европейския съюз отмени член 5, параграф 2 от Директивата². С тази разпоредба се разрешаваше използването на актюерски фактори, свързани с пола, в застрахователните договори. С решението държавите членки се задължаваха до 21 декември 2012 г. да направят задължителни премиите и обезщетенията, независещи от пола. През 2011 г. Комисията прие насоки относно последствията от решението³. Настоящият доклад следва насоките и обхваща изпълнението на решението в държавите членки. Той обаче не се ограничава до областта на финансовите услуги, а предлага обстоен преглед на прилагането на Директивата като цяло.

Всички държави членки предоставиха на Комисията информация, която бе полезна за изготвянето на доклада. Освен това Комисията се консултира с националните органи по въпросите на равенството и с Европейската мрежа на тези органи (Equinet), социалните партньори, организациите на гражданското общество и Европейската мрежа на правните експерти в областта на равенството между половете.

2. АКТУАЛНА СИТУАЦИЯ ПО ОТНОШЕНИЕ НА ТРАНСПОНИРАНЕТО И ПРОИЗВОДСТВА ЗА УСТАНОВЯВАНЕ НА НЕИЗПЪЛНЕНИЕ НА ЗАДЪЛЖЕНИЯ

Директива 2004/113/ЕО е транспонирана в националното законодателство във всички 28 държави членки.

¹ Директива 2004/113/ЕО на Съвета от 13 декември 2004 г. относно прилагане на принципа на равно третиране на мъжете и жените по отношение на достъпа до стоки и услуги и предоставянето на стоки и услуги (ОВ L373, 21.12.2004 г., стр. 37).

² Решение от 1 март 2011 г. по дело C-236/09, ОВ С 130, 30.4.2011 г., стр. 4.

³ Съобщение на Комисията „Насоки за прилагане на Директива 2004/113/ЕО на Съвета по отношение на застрахователните услуги с оглед на решението на Съда на Европейския съюз по дело C-236/09 (Test-Achats)“, C(2011) 9497 окончателен, 22 декември 2011 г. (ОВ С 11, 13.1.2012 г.).

Комисията направи проверка на съответствието на националните закони за изпълнение с тази директива. Прегледът на националното законодателство и опитът с неговото прилагане по места показват, че все още са налице предизвикателства, свързани с прилагането на Директивата, по-специално по отношение на дерогацията, предвидена в член 4, параграф 5, която позволява при определени условия да се предоставят стоки и услуги, предназначени изключително или основно за представителите на единия пол.

В резултат на тези оценки бяха отправени въпроси към 17 държави членки. Предоставената информация показва, че транспонирането е било достатъчно точно и в съответствие с Директивата или че е било изменено в съответствие с Директивата в 11 от тези държави членки. С 6 държави членки продължава активният диалог относно изпълнението в достатъчна степен на Директивата⁴. Опасенията се отнасят основно до ограничения обхват на прилагане на националното законодателство, например прекомерно тясното разбиране на понятието за стоки и услуги, които са на разположение на населението и се предлагат извън сферата на личния и семейния живот, или защитата, обхващаща само потребителите като получатели на услуги. Друг често разискван въпрос са прекалено многото възможности, които могат да оправдаят неравно третиране въз основа на член 4, параграф 5 от Директивата, което може да доведе до неоснователно неравно третиране при определянето на цените на една и съща услуга (например цените за вход в дискотеки или на спортни събития или цените на автомобили под наем). Някои въпроси са свързани с недостатъчната защита, основана на майчинство и бременност, при предоставянето на услуги или с недостатъчния обхват на правото на обезщетение, например поради липсата на право на обезщетение за нематериални вреди.

Комисията получи редица оплаквания от граждани, по-голямата част от които се отнасят до отделни случаи на предполагаема дискриминация при сделки между частни лица, без участието на държавите членки. Тези случаи не се отнасят до неправилно транспониране или прилагане на Директивата от страна на държавите членки. При тези ситуации са налице средства за правна защита само в рамките на националното законодателство и пред националните съдилища. Няма висящи производства за установяване на нарушение вследствие на жалба, разкриваща неправилно транспониране или прилагане на Директивата от страна на държавите членки.

3. Приложно поле на Директивата

Както е предвидено в член 3, Директивата се прилага спрямо всички лица, предоставящи стоки и услуги, които са на разположение на населението и които се предлагат извън сферата на личния и семейния живот. Тя обхваща както обществения, така и частния сектор, включително публичните органи.

3.1 Понятието за услуги

Както се посочва в съображение 11 от Директивата, услугите се разбират по смисъла на член 57 от Договора за функционирането на Европейския съюз. В съответствие с тази разпоредба, както и със съответната съдебна практика на Съда

⁴ Белгия, Германия, Дания, Латвия, Литва, Полша.

на ЕС, услугата трябва да представлява икономическа дейност, т.е. да се предоставя обичайно срещу възнаграждение.

Икономическото естество на дейността не зависи от националния правен статут на доставчика или на въпросната услуга. Така Съдът счита например, че дейностите, упражнявани от членовете на религиозна или философска общност⁵, биха могли да представляват икономическа дейност по същия начин както и дейностите, извършвани от любителска спортна асоциация⁶.

В съдебната практика е добре установено, по-специално в областта на здравните услуги, че услугата не трябва непременно да се заплаща от тези, на които тя се предоставя⁷.

Следователно Директивата е приложима към всички стоки и услуги, предоставяни срещу възнаграждение (включително здравните услуги⁸), с изключение на тези, които са изрично изключени от приложното ѝ поле, т.е. образователните услуги и медийното и рекламното съдържание. Извън обхвата на Директивата попадат и действията на общественния сектор, които предполагат упражняване на публична власт (напр. от страна на полицията) без какъвто и да е елемент на предоставяне на „услуга“.

3.2 Понятието за стоки и услуги, които са на разположение на населението и се предлагат извън сферата на личния и семейния живот

В Директивата се предвижда равно третиране на мъжете и жените по отношение на достъпа до стоки и услуги, като същевременно се уточнява, че това се отнася до стоките и услугите, които са „на разположение на населението“ и „се предлагат извън сферата на личния и семейния живот“ (член 3, параграф 1). Могат да бъдат повдигнати въпроси относно точния обхват на Директивата, които биха могли да повлияят по-специално при вземането на съдебни решения.

Понятието за услуги, които са „на разположение на населението“ и „се предлагат извън сферата на личния и семейния живот“, изключва *a contrario* от приложното поле на Директивата дейностите в рамките на правоотношения, които попадат изключително в сферата на личния и семейния живот и които не са достъпни за обществеността. Такъв е случаят, когато предлагането на стока или на услуга не се осъществява в общественото пространство (напр. чрез обява във вестник или на обществено достъпен уебсайт), а тази стока или услуга се предлага за ограничен кръг от лица (членове на семейството, приятели, колеги или други познати). В допълнение това изключение обхваща ситуации, при които близостта до личната сфера на лицето, предлагащо стоки или услуги, оказва влияние върху избора на договорния партньор в по-голяма степен, отколкото обикновените икономически съображения⁹.

⁵ Дело C-196/87, Steymann, 5 октомври 1988 г., точки 9 и 12.

⁶ Вж. например дела C-51/96, Deliège и C-191/97, Pasqué, 11 април 2000 г., точка 46.

⁷ Вж. например дело C-157/99, Smits и Peerbooms, 12 юли 2001 г., точка 57.

⁸ Дискриминацията, основана на пола, в рамките на законоустановени схеми за социално осигуряване обаче попада в приложното поле на Директива 79/7/ЕИО.

⁹ Например, когато дадено лице отдава под наем стая в собствения си апартамент. В такива случаи изключението, изглежда, се прилага дори ако отдаването на стаята под наем е обявено във вестник или в интернет.

3.3 Понятието за дискриминация, основана на пола — промяна на пола

В съответствие със съдебната практика на Съда на ЕС приложното поле на принципа на равно третиране на мъжете и жените, както и на забраната за дискриминация, основана на пола, включва и дискриминацията, произтичаща от промяната на пола на дадено лице¹⁰.

Само 5 държави членки¹¹ са включили изрично в своето законодателство промяната на пола като специфично основание за дискриминация. Останалите държави членки не са обхванали изрично промяната на пола, но твърдят, че защитата срещу дискриминация в тази област произтича от забраната за дискриминация, основана на пола, в съответствие със съдебната практика на Съда на ЕС. Например в Кипър съдилищата вече изясниха, че дискриминацията, основана на промяна на пола, попада в обхвата на понятието за дискриминация, основана на пола. В Ирландия това бе разяснено за дискриминацията в областта на трудовата заетост.

Досега Съдът на ЕС се е произнесъл само във връзка с промяната на пола. Не съществува съдебна практика относно половата идентичност¹² в по-широк смисъл като попадаща в обхвата на защитата срещу дискриминация, основана на пола, но Комисията счита, че по същество подходът трябва да бъде сходен.

3.4 Определението за тормоз

В член 4, параграф 3 от Директивата се изяснява, че тормозът и сексуалният тормоз, както са дефинирани в член 2, букви в) и г), представляват забранена дискриминация.

Не бяха посочени конкретни трудности при прилагането на забраната за тормоз въз основа на пола в областта на равния достъп до стоки и услуги. В някои държави членки¹³ възникнаха обаче въпроси относно изпълнението на тази забрана на място в ситуации, включващи трета страна, упражняваща тормоз, която не е доставчикът на стоките или услугите, както и относно отговорността в такава ситуация. Въпросът за отговорността на доставчика на услуги по отношение на тормоза, упражняван от трета страна, може да бъде уместен особено когато основната услуга представлява предоставяне на платформа за комуникация между клиенти, при използването на която се извършва тормоз, например в интернет.

В областта на равния достъп до стоки и услуги беше докладвано за няколко оплаквания¹⁴, отнасящи се до тормоз и до сексуален тормоз. Липсва достатъчно

¹⁰ Вж. дело C-13/94, *P/S и Cornwall County Council*, 30 април 1996 г. и дело C-423/04, *Richards/ Secretary for Work and Pensions*, 27 април 2006 г.

¹¹ Белгия, Чешката република, Швеция, Словакия, Обединеното кралство.

¹² За повече информация относно половата идентичност вж. доклада от 2011 г. „Дискриминация въз основа на пола, половата идентичност и изразяването на полова принадлежност“ на Европейската мрежа на правните експерти в областта на недискриминацията. Този доклад е на разположение на следния адрес: <http://bookshop.europa.eu/en/trans-and-intersex-people-pbDS3212033/>

¹³ По-конкретно Австрия.

¹⁴ Австрия с около 50 оплаквания през 2012 г., Белгия с 1 или 2 оплаквания на година (някои от тях са отправени от трансексуални лица), Дания с 15 до 20 случая, Швеция с 5 случая между 2009 и 2013 г. Франция е докладвала за липса на отделни и конкретни данни относно тормоза при достъпа до стоки и услуги.

информация, тъй като в някои държави членки не се събират данни по този въпрос¹⁵, а в други не се прави разграничаване по отношение на основанията за дискриминация¹⁶.

3.5 Защитата на бременните жени и майките

В член 4, параграф 1, буква а) по-неблагоприятното третиране поради бременност и майчинство е посочено като забранена дискриминация, основана на пола. Не беше докладвано за конкретни трудности при прилагането на защитата на бременни и кърмещи жени. Въпреки това въпросът за правилното транспониране на тази разпоредба е предмет на активен диалог със заинтересованите държави членки¹⁷, които или са предвидили изрична защита в законодателството си, или косвено извличат наличието на такава защита от общата забрана на дискриминацията, основана на пола.

Изглежда, че съществуват доста широко разпространени проблеми от практическо естество относно ограниченията от страна на доставчиците на услуги на възможността майките да кърмят в техни помещения. В някои държави членки ресторантите забраняват кърменето в своите помещения¹⁸. В други държави членки възникват проблеми, свързани с достъпа до услуги с детска количка¹⁹. Една държава членка²⁰ е публикувала конкретни насоки по въпроса за кърменето при предоставянето или използването на услуга.

В по-малка степен, беше докладвано и за проблеми, засягащи бременните жени, в сферата на финансовите услуги и жилищното настаняване. Литва посочва един отказ да бъдат предоставени кредитни услуги поради бременност и свързаната с това загуба на доходи. Австрия докладва относно жалба на бременна студентка, чийто договор за наем на студентско общежитие, което е църковна собственост, е бил прекратен, след като е забременяла.

4. ДОСТЪП ДО СТОКИ И УСЛУГИ, ПРЕДНАЗНАЧЕНИ ИЗКЛЮЧИТЕЛНО ЗА ПРЕДСТАВИТЕЛИТЕ НА ЕДИНИЯ ПОЛ ИЛИ ПРЕДОСТАВЯНИ ПРИ РАЗЛИЧНИ УСЛОВИЯ ЗА МЪЖЕТЕ И ЖЕНИТЕ

4.1 Член 4, параграф 5 и неговото прилагане

В член 4, параграф 5 от Директивата се предвижда, че с нея не се изключва различно третиране, ако предоставянето на стоки и услуги, предназначени изключително или основно за представителите на единия от двата пола, се основава на законосъобразна цел и ако средствата за постигане на тази цел са уместни и необходими. В съображение 16 от Директивата се изяснява понятието законова цел, като се посочва, че такава цел би могла да бъде защитата на жертви на насилие от сексуален характер (напр. съжителства на лица от един и същи пол), съображенията, свързани с ненакърняването на личния живот и приличието, насърчаването на равенството на половете или на интересите на мъжете или на

¹⁵ Чешката република.

¹⁶ България.

¹⁷ Литва и Латвия.

¹⁸ Например в Дания. Беше докладвано за подобни случаи в ресторанти в Естония и Унгария и в кинозалони и театри в Ирландия.

¹⁹ Унгария, Латвия.

²⁰ Обединеното кралство.

жените (напр. доброволни организации на представители на единия пол), свободата на сдружаване (частни клубове на представители на единия пол) и организирането на спортни дейности (с участието на представители на единия пол).

Правилното прилагане на тази дерогация, изглежда, е един от основните проблеми, свързани с прилагането на Директивата, по отношение на транспонирането в националното законодателство, както и нейното тълкуване в отделните случаи. Съгласно информацията, предоставена от редица държави членки и заинтересовани страни²¹, са налице някои трудности при тълкуването и прилагането на място на член 4, параграф 5, в резултат на което възниква правна несигурност, тъй като изглежда, че подходите по отношение на тълкуването на тази разпоредба се различават²².

Като изключение от принципа за равно третиране, дерогацията трябва да се тълкува ограничително²³. Изглежда, че тя обхваща само случаи, при които стоките и услугите се предоставят изключително или основно на представителите на единия пол, без да се предвижда възможност да се предоставят на широката общественост. Когато двата пола имат достъп до тези услуги или стоки, се прилагат различни условия за мъжете и жените.

Относителната липса на съдебна практика относно тази разпоредба беше посочена като основната практическа трудност при преценяването за всеки отделен случай на основателността и пропорционалността на дадена дерогация, основаваща се на член 4, параграф 5²⁴.

Изглежда, че многократно възникват проблеми във връзка с въпроса дали са изпълнени изискванията за законова цел по смисъла на тази разпоредба²⁵. Така например, що се отнася до спортните зали, фитнес клубовете или козметичните салони само за жени, органите по въпросите на равенството, изглежда, са стигнали до различни заключения за това дали ограничаването на достъпа до представителите на единия пол е позволено, или не²⁶.

Освен това в много случаи доставчиците на услуги, които са обвинени, че третират различно мъжете и жените на основание на техния пол (обикновено под формата на различни цени), се опитват да се позоват на член 4, параграф 5, въпреки че услугата не се предлага само за представителите на единия пол. Това се прилага например в случаи, когато целта е постигане на балансиран брой членове от двата пола. Изглежда, че съществуват различни тълкувания, що се отнася до допустимостта на подобни практики.

²¹ Австрия, Белгия, Дания, Equinet.

²² Вж. доклада на Equinet по отношение на органите по въпросите на равенството в различните държави членки.

²³ Вж. по-специално дело C-451/03, *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti Srl*, 30 март 2006 г., точка 45.

²⁴ Белгия, Унгария.

²⁵ Интересно е, че някои държави членки, напр. Белгия и Нидерландия, са избрали да изброят изчерпателно в своето законодателство секторите, които биха могли да се ползват от тази дерогация, или са предвидили такава възможност.

²⁶ Вж. доклада на Equinet.

4.1.1 Услуги, предоставяни само на единия пол

По някои от случаите, при които услугите се предоставят само на представителите на единия пол, са предявени иски пред националните съдилища²⁷. Например в Белгия беше сметено за неоправдано фитнес център да може да се ползва само от жени. По подобен начин в Дания съдът счете за дискриминационен факта, че хотел е запазил един обзаведен етаж само за жени.

В някои сектори дори ако дадена услуга се предоставя по принцип на двата пола, доставчиците на услуги понякога запазват временно достъпа за представителите само на единия пол с цел постигане на балансиран брой ползватели от двата пола. Такъв е случаят например с дискотеките, клубовете, фитнес центрове или спа центрове. Някои от тези случаи са били предмет на съдебни решения. В Германия например няколко съдилища постановиха, че не е оправдано достъпът до клуб или до членство във фитнес център да бъде запазен временно само за жени въз основа на това, че не е достигнат желаният брой жени, посещаващи клуба или членуващи в центъра. За разлика от това чешкият орган по въпросите на равенството счита, че прилагането на различни цени с цел балансиране на броя на потребителите може да бъде оправдано.

4.1.2 Разлика в цените за една и съща услуга

Сред най-често цитираните примери за неравно третиране е разликата в цените за едни и същи услуги. Тази практика се прилага по-специално в развлекателния сектор с определянето на различни входни цени за мъжете и жените за дискотеки (или с предоставянето на безплатен достъп на жените), клубове и барове²⁸, интернет сайтове за запознанства²⁹, спортни събития и спа и сауна центрове³⁰. Основаните на пола различия в ценообразуването на фризьорски услуги също е често срещана практика³¹.

Някои от тези разлики в цените са били предмет на съдебно решение, за да се преценят необходимостта и пропорционалността за всеки отделен случай. Например в Австрия съд определи, че целта за разширяване на базата от привърженици на футбола и за насърчаване на женския футбол оправдава по-ниските цени на входните билети за жени. В Германия съд постанови, че безплатното използване на уебсайт за запознанства от жени е оправдано от необходимостта жените да се насърчат да се регистрират, което представлява предимство за мъжете, търсещи партньорка на уебсайта.

Конституционният съд на Австрия постанови, че наличието на различна за мъжете и жените възрастова граница по отношение на достъпа на възрастните хора до отстъпки за билети за обществен транспорт, която е свързана с различната законоустановена пенсионна възраст за мъжете и жените в Австрия, представлява дискриминация и че изключението по член 4, параграф 5 не се прилага по отношение на услугите, предлагани на двата пола.

²⁷ Едно влаково купе (Чешката република) или един етаж на хотел (Дания), запазени само за жени.

²⁸ Докладвано от Австрия, Белгия, Дания, Латвия, Полша, Словения.

²⁹ Докладвано от Белгия, Германия, Дания.

³⁰ Докладвано от Малта, Полша, Словения.

³¹ Докладвано от Словения, Дания.

Друг често възникващ проблем, който поражда жалби, е търговската практика на краткосрочни специални оферти за представителите само на единия пол (напр. дните на дамите), често по поводи като Международния ден на жената. В някои държави членки се провеждат целенасочени дебати по отношение на обосноваването на този вид промоция. Например във Финландия Комисията за заетостта и равенството към финландския парламент предлага промоциите, които са насочени само към един от двата пола, да се позволяват единствено във връзка с редки и специални поводи, като Деня на майките или Деня на бащите, и само ако паричната стойност на промоцията е относително ниска.

4.2 Член 6 — положителни мерки

Съгласно член 6 от Директивата принципът на равно третиране не е пречка за която и да било държава членка да запази или въведе специфични мерки, които имат за цел да предотвратят или да компенсират вреда, свързана с пола, с оглед да се осигури на практика пълно равенство между мъжете и жените.

Само някои държави членки са докладвали за съществуването на специфични разпоредби относно положителни мерки, които позволяват на доставчиците да правят разлика между мъжете и жените с цел да се постигне баланс между двата пола при достъпа до стоки и услуги. Например в Словакия публичните органи и юридическите лица могат да приемат временни положителни мерки с цел премахване на вреди, свързани с пола, по-специално с цел гарантиране на равни възможности на практика³². В Обединеното кралство е предвидена обща положителна мярка, с която на доставчиците се дава възможност да насочат доставянето на стоки и услуги към лица от един от двата пола или да го адаптират към тези лица, ако съществува доказателство за непропорционално ниско потребление или участие³³.

Следва да се отбележи, че независимо от изключението, предвидено в член 4, параграф 5, член 6 от Директивата понякога се използва от доставчиците на услуги като основание за различно третиране на мъжете и жените по отношение на предоставянето на стоки и услуги. В случай на тясно тълкуване на член 4, параграф 5 положителните мерки може да представляват единствената възможност за обосноваване на различните условия при достъпа до стоки и услуги, предлагани и на двата пола. Този вариант обаче винаги подлежи на преценка за всеки отделен случай на необходимостта и пропорционалността на предприетите мерки.

Някои национални съдилища са се произнесли по прилагането на член 6 по отношение на такива разлики в третирането. Например в Австрия нисшестоящ съд постанови, че по-евтините билети за футболни мачове, предлагани на жените, представляват положителна мярка по смисъла на Закона за равното третиране, целяща да се предотвратят или премахнат вреди за жените³⁴. Съдът на Европейския съюз още не се е произнесъл относно понятието положителна мярка извън конкретната област на достъпа до заетост. Въпреки това в решението по дело *Griesmar*³⁵ Съдът е приел, че не толкова строгите правила относно изчисляването

³² Словакия, раздел 8а от Закона за борбата с дискриминацията.

³³ Раздел 158 от Закона от 2010 г.

³⁴ Районен съд Leopoldstadt (31 C 649/09z-9). Вж. също точка 4.1 по-горе относно съдилищата в Германия, които в подобна ситуация се основават на член 4, параграф 5.

³⁵ C-366/99, *Griesmar*, 29 ноември 2001 г.

на размера на професионалните пенсии на жените не могат да бъдат квалифицирани като положителни мерки по отношение на вредите за жените, дължащи се на прекъсванията в кариерата им, защото не предотвратят и не премахват тези вреди. В светлината на това тълкуване в подобни ситуации, при които няма ясна и пряка връзка между преференциалното третиране, от една страна, и вредите, които трябва да се предотвратят или премахнат, от друга страна, прибягването до положителна мярка може да бъде трудно.

5. ИЗПЪЛНЕНИЕ НА РЕШЕНИЕТО ПО ДЕЛО TEST-ACHATS

5.1 Решението

В своето решение по дело *Test-Achats* Съдът на Европейския съюз анулира член 5, параграф 2, с който се разрешава запазването на различия, основани на пола, при предоставянето на застрахователни услуги, при условие че те се основават на подходящи и точни актюерски и статистически данни. Съдът счете, че чрез предоставянето на възможност на държавите членки да запазят без ограничение във времето дерогация от правилото за премии и обезщетения, независещи от пола, определено в член 5, параграф 1, член 5, параграф 2 е в разрез с постигането на целта за равно третиране на жените и мъжете при изчисляването на застрахователните премии и обезщетения, което е целта на Директивата в областта на застрахователните услуги. Следователно член 5, параграф 2 е несъвместим с членове 21 и 23 от Хартата на основните права. Съдът заключи, че считано от 21 декември 2012 г., правилото за премии и обезщетения, независещи от пола, трябва да се прилага без дерогация по отношение на изчисляването на премията и обезщетенията на застрахованите лица в нови договори.

5.2 Изпълнение на решението

27 държави членки вече приложиха решението в своето законодателство³⁶. Във всички случаи националното законодателство беше изменено³⁷ по правно обвързващ начин чрез адаптиране на съществуващото законодателство относно застраховането³⁸ или равното третиране³⁹, или и в двете области⁴⁰. Някои държави членки предоставиха допълнителни насоки за улесняване на застрахователния сектор по отношение на промените. Например в Австрия органите, отговарящи за финансовите пазари, изпратиха циркулярно писмо, в което искат от застрахователните дружества да обосноват своите общи и за двата пола актюерски таблици. В Обединеното кралство Органът за финансовите услуги публикува насоки.

³⁶ В някои държави членки (напр. Германия, Франция, Италия, Обединеното кралство) решението и неговото изпълнение доведоха до разгорещени дебати и значително внимание от страна на медиите.

³⁷ Вж. доклада на Европейски орган за застраховане и професионално пенсионно осигуряване (EIOPA) относно прилагането на решението по дело *Test-Achats*, EIOPA-CCPFI-13/091, 6 февруари 2014 г.

³⁸ Австрия, България, Германия, Естония, Финландия, Франция, Хърватия, Чешката република, Унгария, Литва, Латвия, Полша, Словения.

³⁹ Белгия, Кипър, Дания, Ирландия, Нидерландия, Швеция, Обединеното кралство.

⁴⁰ Испания, Малта, Румъния, Словакия.

Мнозинството от държавите членки изпълниха решението в рамките на срока, даден от Съда на ЕС⁴¹. В няколко държави членки обаче законодателството влезе в сила на по-късен етап⁴². Изглежда, че държавите членки са получили много малко оплаквания във връзка с нарушения на правилото за премии и обезщетения, независещи от пола, от страна на застрахователни дружества. В Нидерландия обаче в неотдавнашно решение органът по въпросите на равенството (2014-97 от август 2014 г.) е постановил, че застрахователят неправомерно е дискриминирал жена на основание на нейния пол, като ѝ е отпуснал обезщетение след злополука, изчислено въз основа на презумпцията/статистически данни, че тъй като е жена, би трябвало да не работи на възраст между 27 и 36 г. и че би трябвало да работи само на непълно работно време. Същият случай е разгледан и от нидерландски съд. Той е стигнал до заключението, че използването на актюерски статистически данни във връзка с културната принадлежност и пола на потърпевшата не противоречи на принципа на равенството. Делото е висящо пред апелативния съд.

Комисията провери съответствието на всички нотифицирани закони с решението по дело *Test-Achats*. В резултат на тези оценки бяха отправени въпроси към някои държави членки. Въз основа на получените отговори Комисията може да започне процедура за нарушение в случай на несъответствие на националното законодателство с решението.

Една държава членка докладва, че изпълнението на решението е в ход, но все още не е прието законодателство⁴³. Комисията наблюдава отблизо положението в тази държава членка и ще започне диалог, в случай че не бъдат приети необходимите мерки за изпълнение.

Съдебната практика на Съда на ЕС не е пряко приложима в държавите от ЕАСТ⁴⁴. Поради това, за да се гарантира съгласуваността на законодателството, на 30 януари 2014 г. бе започната процедура за евентуалното адаптиране на приложение XVIII към Споразумението за ЕИП спрямо решението по дело *Test-Achats*⁴⁵.

Както е посочено в насоките на Комисията относно дело *Test-Achats*, решението се отнася само до частните застрахователни договори, попадащи в приложното поле на Директива 2004/113/ЕО. То няма преки правни последици за пенсионното осигуряване по професионални схеми, които са обхванати от Директива 2006/54/ЕО. С член 9, параграф 1, буква з) от тази директива се допуска да се определят различни равнища на обезщетенията при мъжете и жените, когато това е обосновано от факторите на актюерските изчисления.

Някои държави членки все пак решиха да прилагат ,правилото за премии и обезщетения, независещи от пола, и по отношение на пенсионното осигуряване по

⁴¹ Австрия, Белгия, Дания, Финландия, Франция, Гърция, Ирландия, Унгария, Латвия, Нидерландия, Малта, Швеция, Словения и Обединеното кралство.

⁴² Кипър, Чешката република, Германия, Естония, Испания, Литва, Полша, Румъния, Словакия.

⁴³ Люксембург.

⁴⁴ Съдът на ЕАСТ обаче следва надлежно да вземе предвид принципите, заложили в съответните решения на Съда на ЕС, постановени по силата на член 3, параграф 2 от Споразумението между Надзорния орган и Съда на ЕАСТ.

⁴⁵ Норвегия вече прие необходимите изменения на 20 юни 2014 г., които влязоха в сила на 1 януари 2015 г.

професионални схеми с цел гарантиране на равнопоставеност на половете във всички области⁴⁶. По-голямата част от държавите членки обаче предвидиха това правило да се прилага само за частните застрахователни договори, както се изисква от решението. В тези държави членки различията въз основа на актюерски данни за очакваната продължителност на живота все още са допустими за пенсионното осигуряване по професионални схеми.

5.3 Икономическо въздействие на решението върху застрахователния пазар

Вследствие на решението по дело *Test-Achats* част от представителите на застрахователния сектор прогнозираха значително отражение върху равнището на цените, твърдейки, че премахването на пола като удобен и надежден фактор за определянето на разпределението на риска ще доведе до увеличаване на общите цени на застрахователните продукти.

Съдебното решение и неговото изпълнение доведоха до еднократни разходи за застрахователния сектор, тъй като трябваше да бъдат изготвени общи и за двата пола актюерски таблици, да се определи нова цена на продуктите и те да бъдат пуснати отново на пазар, така че да станат неутрални по отношение на пола. Тези първоначални разходи за постигане на съответствие бяха оценени на около 14 милиона евро за Испания и на 7,7 милиона евро за Нидерландия.

Що се отнася до промените в застрахователното ценообразуване, трябва да се подчертае, че няма точни икономически доказателства за въздействието на решението. По редица причини е трудно да се предоставят надеждни количествени данни и информация относно въздействието на преминаването към независещо от пола ценообразуване.

Липсата на данни, изтъкната от някои държави членки и заинтересовани страни⁴⁷, вероятно се дължи на факта, че съдебното решение по дело *Test-Achats* трябваше да бъде транспонирано едва до 21 декември 2012 г. Времето, което измина оттогава, изглежда прекалено кратко, за да може да бъдат събрани икономически доказателства и данни, които да отразяват въздействието в по-дългосрочен план.

Освен това е много сложно да се разграничи отражението на различните фактори върху развитието на застрахователния пазар и да се оцени правилно конкретното въздействие на фактора, свързан с правилото за независещата от пола премия, по отношение на цената или разработването на продукти. На повечето пазари застрахователите трябваше да въведат не само независещи от пола премии, но и

⁴⁶ България, Кипър, Чешката република, Дания, Франция, Латвия, Швеция.

⁴⁷ Франция, Люксембург, Insurance Europe, Европейската федерация на застрахователните посредници (BIPAR), ААЕ. В някои от отговорите бяха напомнени също така пречките пред систематичното наблюдение на застрахователните премии в рамките на европейското законодателство в областта на конкуренцията.

редица други правни и регулаторни промени, оказващи влияние върху цените, както на национално равнище, така и на равнище ЕС⁴⁸.

Отвъд правните изисквания, възможно е застрахователните дружества да са променили характеристиките на продуктите, за да подобрят застрахователните продукти в рамките на нормалния продуктов цикъл. Възможно е те също така да са въвели промени в оценките на рисковите фактори⁴⁹, да използват нови критерии за оценка на продуктите и за диференциране на премиите (напр. използването на телематика, известна също като технологията на „черната кутия“, от застрахователите в автомобилното застраховане⁵⁰) или да са разработили нови продукти за привличане на целеви групи клиенти. Например в Испания някои застрахователи са въвели нови продукти в полза най-вече на жените, опитвайки се с тях да привлекат клиенти жени. Други оферти са свързани със застраховката срещу кражби на чанти в автомобили или със специфичната помощ за бременни жени в случай на здравни проблеми при шофиране. Всички тези промени може да са оказали влияние върху цената на продуктите или на покритието.

Въз основа на предоставената информация отражението на въвеждането на правилото за премии и обезщетения, независещи от пола, върху ценообразуването в застрахователната дейност, изглежда, е било като цяло незначително или умерено⁵¹. Както се очакваше, неизбежно са се увеличили премиите за жените (а тези за мъжете са намалели) за определени застраховки (например автомобилните застраховки). Според Insurance Sweden автомобилните застраховки на младите жени са поскъпнали с около 10 %, докато младите мъже, които много по-често се оказват участници в пътнотранспортни произшествия, са получили съответно намаление на застрахователните си премии. В Италия изследване, проведено между юли 2012 г. и януари 2013 г., показва, че премиите за жени на средна възраст, които са опитни водачи, са били с 3 % по-високи от тези на мъжете в същото положение преди декември 2012 г. Положението е доста различно за младите водачи на моторни превозни средства: преди декември 2012 г. жените са заплащали 18 % по-малко от мъжете за застраховане на автомобили, а след тази дата увеличението на премиите им с до 18 % е съответствало на намаление с 10 % на премиите за мъжете. За други продуктови линии е имало увеличение на премиите за мъжете (и намаления за жените). В крайна сметка обаче, въпреки че положението не изглежда идентично навсякъде, влиянието върху пазара вероятно е било по-скоро неутрално или много ограничено и във всеки случай не изглежда да има признаци за неоснователни изменения на цените.

6. ЗАЩИТА, ПРЕДОСТАВЯНА НА ЖЕРТВИТЕ НА ДИСКРИМИНАЦИЯ

Налице е достъп до средства за правна защита чрез съдебно производство, а също и чрез националните органи по въпросите на равенството, които имат задачата, наред с другото, да предоставят независима помощ на жертвите. Тези разпоредби са практически идентични с достиженията на правото на ЕС в областта на равното третиране и борбата срещу дискриминацията, а констатациите, направени

⁴⁸ Като Директива 2009/138/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2009 г. относно започването и упражняването на застрахователна и презастрахователна дейност (Платежоспособност II).

⁴⁹ Insurance Europe.

⁵⁰ Според установеното от ЕИОРА в последния му доклад относно тенденциите в потреблението, ЕИОРА-BoS-13/175 rev1, 15 декември 2013 г.

⁵¹ Финландия, Чешката република, Полша, Литва, Хърватия.

неотдавна в доклади относно други директиви⁵² във връзка с ключови понятия, като например достъпа до правосъдие, правилото относно тежестта на доказване и изискването за ефективни, пропорционални и разубеждаващи санкции, са приложими и в тази област.

За борба с дискриминацията и за гарантиране на равно третиране държавите членки и заинтересованите страни признаха, че органите по въпросите на равенството са от съществено значение за това законите да не съществуват само на хартия, а да се прилагат на практика и законовите права действително да се прилагат на място. Това е причината, поради която Комисията подчерта в съобщението си относно програмата на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г. ключовата роля, която органите по въпросите на равенството могат да играят за осигуряване на ефективни правни средства за защита на гражданите⁵³. Комисията ще продължи да полага усилия да гарантира, че органите по въпросите на равенството могат действително и цялостно да изпълняват тази роля, особено чрез наблюдението и прилагането на действащите правила. Тя също ще проучи начини за изясняване на изискванията, отнасящи се до органите по въпросите на равенството съгласно Директивата, особено на ключовите понятия за независимост и ефективност.

Комисията ще насърчава най-добрите практики с цел да се подобри осведомеността на гражданите за техните права, да се гарантира пълното прилагане на принципа на равно третиране в рамките на ЕС и допълнително да се подобри защитата на жертвите.

7. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И БЪДЕЩО РАЗВИТИЕ

В областта на финансовите услуги най-важното предизвикателство е прилагането на решението по дело *Test-Achats* в застрахователния сектор. Всички държави членки са изпълнили решението или работят по изпълнението му. Някои държави членки са решили да направят повече, отколкото се изисква в решението, и да приложат правилото за премии и обезщетения, независещи от пола, към всички видове застраховки и пенсии, като по този начин то се прилага и по отношение на професионалните социалноосигурителни фондове, които попадат в приложното поле на Директива 2006/54/ЕО. През септември 2014 г. Съдът на Европейския съюз посочи още, че диференцираните обезщетения въз основа на специфични за пола актюерски данни са недопустими в рамките на законоустановените схеми на социално осигуряване съгласно Директива 79/7/ЕИО⁵⁴. В контекста на тези промени Комисията ще направи оценка на прилагането на диференцирани по пол условия за пенсионно осигуряване по професионални схеми съгласно Директива

⁵² Вж. напр. доклада на Комисията до Европейския парламент и Съвета „Съвместен доклад за прилагането на Директива 2000/43/ЕО на Съвета от 29 юни 2000 г. относно прилагане на принципа на равно третиране на лица без разлика на расата или етническия произход (Директива за равенството между расите) и Директива 2000/78/ЕО на Съвета от 27 ноември 2000 г. за създаване на основна рамка за равно третиране в областта на заетостта и професиите (Директива за равното третиране в областта на заетостта)“, 17 януари 2014 г., COM(2014) 2 final.

⁵³ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Програмата на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г. — укрепване на доверието, мобилността и растежа в Съюза“, C(2014)144 final, 11 март 2014 г.

⁵⁴ C-318/13, *Proceedings brought by X*, 3 септември 2014.

2006/54/ЕО и дали следва да бъдат предприети действия, за да се осигури всеобхватното прилагане на правилото за премии и обезщетения, независимо от пола, във всички стълбове на пенсионната система, независимо дали става въпрос за доброволни, професионални или законоустановени схеми.

Изглежда, че е твърде рано да се правят окончателни заключения по отношение на последиците от съдебното решение по делото *Test-Achats* върху цените на застраховките. При все това малкото налични данни сочат, че въздействието е много ограничено.

Що се отнася до прилагането на Директивата, всички държави членки предприеха мерки за транспонирането ѝ в своя вътрешен правен ред и за установяване на процедурите и органите за изпълнението ѝ. Комисията счита, че не е необходимо да предлага изменения на Директивата на този етап, но ще даде приоритет на разглеждането на неуредените проблеми, свързани с транспонирането, със съответните държави членки, най-вече по отношение на обхвата на изключението, предвидено в член 4, параграф 5 от Директивата.

По-нататъшната работа по правоприлагането, както и съдебната практика на национално равнище и на равнище ЕС следва да доведат до изясняване на някои от въпросите, повдигнати в този доклад. След това основното предизвикателство ще бъде държавите членки да гарантират, че техните административни и съдебни органи, както и органите по въпросите на равенството системно предоставят пълна закрила на жертвите на място. Комисията ще продължи своите дейности по наблюдение и подкрепа на държавите членки, за да се реализира пълният потенциал на Директивата.