



# ЕВРОПА В ГЛОБАЛНАТА НАДПРЕВАРА

Отключване на цифровия потенциал

**2025**  
ФЕВРУАРИ

Докладът е адаптирана версия на публикацията „[Digital Revival? How Regulation Prevents the Rise of European Tech Leaders](#)“ (2025 г.), част от инициативата „[A Blueprint for the European Commission](#)“ на EPICENTER\*. Инициативата има за цел да даде отправна точка на новата Европейска комисия в широк набор от политики, които ще оформят бъдещето на Европейския съюз.

*Всички доклади, преведени на български език, ще откриете [ТУК](#).*

*\*EPICENTER е независима мрежа от дванадесет водещи мозъчни тръста от цяла Европа. Тя се стреми да информира европейския политически дебат и да насърчава принципите на свободното общество, като обединява експертния опит на своите членове. ИПИ е сред 12-те пълноправни членове на мрежата.*

## Авторски колектив на доклада

**Карло Станяро** ([carlo.stagnaro@brunoleoni.org](mailto:carlo.stagnaro@brunoleoni.org)) е директор по изследванията и проучванията в Институт Бруно Леони (IBL), водещия италиански мозъчен тръст за свободен пазар. Той е и икономически колумнист в италианския ежедневник „Il Foglio“, както и член на Академичния консултативен съвет на Института по икономически въпроси. Той е научен сътрудник на Ericsenter. Последната му книга на английски език, написана заедно с Филип Бут, е „Carbon Conundrum: How to save climate change policy from government failure“ (2022 г.).

**Сесил Филип** ([cecile@institutmolinari.org](mailto:cecile@institutmolinari.org)) е икономист, писател и председател на мозъчен тръст - интересува се от системни въпроси и проекти с голямо икономическо и социално въздействие, за да насърчи свободата, просперитета и благосъстоянието. Тя ръководи Икономическия институт „Молинари“ във Франция от основаването му през 2003 г. Работи и прилага консенсусни, прагматични институционални решения на национални и световни предизвикателства.

**Патрик Ваховец** ([patryk.wachowiec@for.org.pl](mailto:patryk.wachowiec@for.org.pl)) е заместник-председател на Форума за гражданско развитие (FOR) в Полша, отговарящ за сектор „Върховенство на закона“. Основните му експертни области включват организацията на съдебната система, независимостта на съдебната власт и свободата на информацията. Преди това е работил за Бюрото за изследвания към полския парламент, Бингамския център за върховенство на закона (Лондон) и Националния съвет за юридически съветници.

**Пьотр Олински** ([piotr.olinski@for.org.pl](mailto:piotr.olinski@for.org.pl)) е правен анализатор във Форума за гражданско развитие (FOR) в Полша и докторант в Гданския университет. Той специализира в областта на конкурентното право, икономическия конституционализъм и административното право.

**Джузепе Коланджело** ([giuseppe.colangelo@unibas.it](mailto:giuseppe.colangelo@unibas.it)) е професор по икономика и право в Università della Basilicata (Италия) и сътрудник към Институт Бруно Леони (IBL). Стипендиант в Трансатлантическия форум за технологично право към юридически факултет на Станфордския университет. Научен координатор на изследователската мрежа за цифрова екосистема, икономическа политика и иновации (Deep-In).

**Диана Насулеа** ([d.nasulea@ies-europe.org](mailto:d.nasulea@ies-europe.org)) е ръководител на програмите в Института за икономически изследвания - Европа (IES-Europe) и сътрудник на Института за икономически и фискални изследвания (IREF). Диана е и преподавател по дипломация и международни отношения. Тя има докторска степен по икономика с дисертация за поведението на потребителите в рамките на румънската колаборативна икономика. Изследователските ѝ интереси са в теми като икономика на споделянето, регулиране, търговия и нови технологии.

**Кристиан Насулеа** ([c.nasulea@ies-europe.org](mailto:c.nasulea@ies-europe.org)) преподава икономика в Историческия факултет на Букурещкия университет и е асоцииран преподавател във Факултета по бизнес администрация и чужди езици на Букурещкия университет за икономически изследвания. Той е изпълнителен директор на Института за икономически изследвания - Европа (IES-Europe) и сътрудник на

Института за икономически и фискални изследвания (IREF). Притежава докторска степен по мениджмънт с дисертация за сложни адаптивни системи. Изследователските му интереси са в сферата на икономиката и технологиите.

**Уилям Хонгсонг Уанг** ([h.wang@fundalib.org](mailto:h.wang@fundalib.org)) е ръководител на изследователския отдел на Фондация за развитие на свободата (Fundalib) в Испания и доцент по икономика и директор на официалната магистърска програма по международна търговия и икономически отношения в „Universidad Europea“ в Мадрид, Испания. Изследователските интереси на д-р Уанг включват икономика на околната среда (подход на свободния пазар), история на икономическата мисъл и икономическа история, предприемачество и публична политика. Пише доклади за публичната политика на Испания и ЕС за различни мозъчни тръстове и участва в множество конференции.

## Съдържание

Авторски колектив на доклада .....	3
Обобщение .....	6
Дългосрочните причини за липсата на технологични лидери в ЕС .....	6
Общ регламент за защита на данните (ОРЗД) .....	6
Законодателен акт за цифровите услуги (ЗАЦУ) .....	7
Законодателен акт за цифровите пазари (ЗАЦП) .....	7
Законодателен акт за изкуствения интелект (ЗАИИ) .....	8
Въведение .....	9
2.1. Липсата на европейски технологични лидери .....	11
2.2. Общ регламент за защита на данните: Между защитата на личните данни и икономическата свобода .....	15
2.3. Законодателен акт за цифровите услуги .....	21
2.4. Законодателен акт за цифровите пазари: Теоретична основа .....	26
2.5. Законодателен акт за цифровите пазари: Как да го подобрим .....	32
2.6. Регламенти на ЕС за ИИ: насърчаване на иновациите и зачитане на свободата на изразяване .....	34
Препоръки за реформа .....	39
Използвана литература .....	41

## Обобщение

### Дългосрочните причини за липсата на технологични лидери в ЕС

- Липсата на европейски технологични лидери се е превърнала в характерна черта на европейския индустриален пейзаж. Това е симптом за неспособността на целия континент да стимулира иновациите в сектори, с огромна стойност, сред тях информационните и комуникационните технологии.
- Един от основните фактори е липсата на дългосрочни спестявания в ЕС и липсата на голяма европейска фондова борса. ЕС има дефицит на пазарна капитализация от 10,4 трилиона евро в сравнение с ОИСР (Marques and Portuese 2023).
- Тези въпроси на финансирането следва да се разглеждат приоритетно, за да се преодолее неспособността на ЕС да финансира иновациите.
- Освен финансирането, ЕС е въвел голям брой нормативни актове, които целят да превърнат Европа в своеобразна регулаторна суперсила. Тези разпоредби често имат за цел да защитават потребителите и да насърчават конкуренцията, но въвеждат тежки задължения, които по-скоро могат да попречат на икономическата динамика, отколкото да я насърчат. В някои случаи те дори възпрепятстват въвеждането на иновации, експериментирането или разработването на нови технологии. По-долу са разгледани основните такива нормативни актове - ОРЗД относно личните данни, ЗАЦУ и ЗАЦП относно големите онлайн платформи, както и ЗАИИ - и се предлагат потенциални подобрения или ревизии.

### Общ регламент за защита на данните (ОРЗД)

- За да не се нарушават толкова много правилата на ОРЗД, следва да се разработи опростена рамка за спазване на правилата, предназначена специално за малките и средните предприятия (МСП) и стартиращите предприятия в секторите с интензивно използване на данни. Тази рамка би могла да включва целенасочени изключения от някои изисквания на ОРЗД, като например широкообхватни механизми за даване на съгласие в контекст, включващи обработване на данни с нисък риск, особено за малките предприятия, занимаващи се с изкуствен интелект, машинно обучение и цифрови иновации. Чрез намаляване на тежестта на спазването на изискванията за нововъзникващите предприятия тази инициатива би изравнила условията на конкуренция с по-големите корпорации, насърчавайки иновациите, без да се прави компромис с неприкосновеността на личния живот.
- Следва да се издадат насоки, които да изяснят приемливите форми на споразумения за обмен на данни между предприятията. Създаването на регулаторно "сигурно убежище" за благоприятни за иновациите практики за споделяне на данни, като например споделяне на анонимизирани набори от данни, ще позволи на предприятията да разработват нови услуги в рамките на стандартите за защита на личните данни. Този подход би бил особено ценен в сектори като здравеопазването и финансите, където решенията, базирани на данни, предлагат значителни ползи за потребителите.
- Трябва да се въведат евтини начини за постигане на съответствие за МСП, включително стандартизирани образци и опростено водене на документация за ОРЗД.
- За да се намали фрагментираното прилагане, Европейската комисия следва да работи за засилване на ролята на Европейския комитет по защита на данните (ЕКЗД), като му

предостави централен надзор при управлението на трансгранични случаи и правомощия за вземане на обвързващи решения. Това би намалило несигурността по отношение на спазването на изискванията за предприятията, които извършват дейност в няколко държави от ЕС, като се гарантира последователното прилагане на стандартите на GDPR във всички държави членки.

- Оценка на икономическото въздействие на ОРЗД върху конкурентоспособността на ЕС и застъпничество за корекции, които намаляват регулаторните бариери в цифровата икономика. Това би могло да включва предлагане на изключения за обработване на данни в сектори, които са от решаващо значение за икономическия растеж, като финтех и цифрова търговия, където контролираните потоци от данни са от съществено значение. Освен това Комисията на ЕС би могла да подкрепи създаването на среда на "оазис" за иновативни цифрови услуги, която да позволява контролирано експериментиране с решения, основани на данни, в рамките на надзора на ОРЗД.

### **Законодателен акт за цифровите услуги (ЗАЦУ)**

Законът за цифровите услуги (ЗАЦУ) се отнася до онлайн търговията и съдържанието, създавано от потребителите. Понятието "незаконно съдържание" е от основно значение за прилагането на ЗАЦУ. Член 23 от ЗАЦУ изисква от доставчиците на онлайн платформи да спират временно "получателите на услугата, които често предоставят явно незаконно съдържание". разширителното тълкуване на "незаконност" би довело до известния феномен на свръхблокирането в социалните медии.

- Понятието за незаконно съдържание следва да бъде по-добре уточнено. Първоначално това би могло да бъде направено под формата на насоки, обнародвани от Европейската комисия (наричана по-долу "Комисията") - като например насоките за "много големи" онлайн платформи (МГОП) и търсачки (МНОТ) относно намаляването на системните рискове за изборните процеси, които бяха публикувани през април 2024 г. - в които изрично се посочва как свръхблокирането противоречи на ЗЗЛД, който забранява изрично незаконното съдържание. В крайна сметка би могло да се помисли за изясняване на най-рисковите разпоредби в това отношение и може би за разширяване на определението за "незаконно съдържание". Това следва да се направи в съответствие с бъдещата съдебна практика на Съда на ЕС (СЕС).
- Възприемането на основан на правата на човека подход към блокирането на съдържание ще насърчи правната сигурност чрез позоваване на стандарт, произтичащ от действащата съдебна практика. Този подход може да бъде възприет от Комисията както в конкретни производства, така и в документи с незадължителна юридическа сила, които разясняват разпоредбите на ЗАЦУ. За да се предотврати подозрението за политическо използване на ЗАЦУ, следва да се обмисли създаването на независим отдел за цифровите пазари, който да отговаря за прилагането на ЗАЦП (вж. по-долу) и ЗАЦУ, както и на други актове, свързани с цифровата икономика.
- Комисията следва да преразгледа задълженията за докладване, наложени на посредническите услуги, с оглед на тяхната пропорционалност след една или две години от прилагането на ДПУ.

### **Законодателен акт за цифровите пазари (ЗАЦП)**

- Законът за цифровите пазари (ЗЦП) беше въведен, за да се справи с поведението на големите онлайн платформи, считани за "пазачи" на входа на цифровия пазар, сякаш съществуващите антитръстови правомощия не са достатъчни, за да се гарантира, че няма

да се прилагат антиконкурентни действия. Понастоящем Комисията, която е както административен, така и политически орган, отговаря за прилагането на ЗАЦП. Това може да породя съмнения относно независимостта на прилагането на ЗАЦП - забележка, която се отнася както за него, така и за класическото конкурентно право на равнище ЕС. В дългосрочен план създаването на автономно звено за цифровите пазари, което да отговаря за прилагането на ЗАЦП и ЗАЦУ, изглежда заслужава да се обмисли.

- Комисията следва да наблюдава прилагането на ЗАЦП от частни участници, тъй като това би могло да допълни административните мерки, предприети от Комисията и органите на национално равнище. Ако този обхват се окаже изключително скромно, би могло да се обмисли въвеждането на разпоредби, които изрично се отнасят до частното прилагане на ЗАЦП.
- Задълженията, които ЗАЦП налага по отношение на сливанията, са изключително слаби; „пазачите“ трябва само да уведомят Комисията в тази връзка. В съчетание с тенденциите за разхлабване на режима за контрол на сливанията в рамките на традиционното право на конкуренцията, отразени например в предложението за "защита на иновациите" в доклада на Драги, това крие риск от неефективен контрол върху сливанията и придобиванията в цифровата икономика. Не е задължително обаче това предизвикателство да бъде посрещнато от ЗАЦП. Може да се обмисли например реформа на контрола върху сливанията.
- Ако ЗАЦП се окаже слабо ефективен, остава много място за реформи на структурните средства за защита. Една от възможните промени би била да се приеме решение, познато например от регулирането на енергийния сектор, или да се препоръча някаква форма на разделяне на свързаните с платформата услуги.

### **Законодателен акт за изкуствения интелект (ЗАИИ)**

- Законодателният акт за изкуствения интелект се отнася до използването на изкуствен интелект в ЕС. Макар че по принцип се основава на риска, прилагането му може да доведе до обезкуражаване на иновациите и приемането на сложни технологии в ЕС. Поради това следва да се обмислят някои промени в Закона за ИИ. Те включват следното.
- ЗАИИ често се основава на неясни или твърде широки определения. Той би могъл да бъде подобрен от по-ясни определения на ключови термини, за да се намали двусмислието и да се осигури последователно тълкуване в държавите членки.
- Иновациите в сектора на изкуствения интелект навлизат бързо: разпоредбите, които са разработени въз основа на текущото състояние на технологиите, може да не успеят да разпознаят както рисковете, така и възможностите, произтичащи от иновативни приложения или проекти. Въвеждането на механизми за редовно актуализиране на нормативната уредба може да спомогне за съобразяване с бъдещия напредък в областта на ИИ, без да се налага цялостно преразглеждане на законодателството.
- Последниците от нормативната уредба се усещат непропорционално силно от МСП, които са гръбнакът на европейската икономическа среда и често са в челните редици на иновациите. Въпреки че регулаторните пясъчници са полезни, допълнителни финансови и образователни ресурси биха могли да подпомогнат МСП в усилията им за спазване на изискванията и иновации.



## Въведение

В доклада на Драги за конкурентоспособността (Европейска комисия, 2024б) се твърди, че икономическата разлика между ЕС и страни като САЩ и Китай може да се обясни с технологичното им развитие. Европейските предприятия не са успели да се задържат на ръба на иновациите в сектора на информационните и комуникационните технологии (ИКТ). Докладът демонстрира, че тази разлика се е увеличила в последно време. В настоящата глава се разглеждат определящите фактори за това и се предлагат стратегии за преодоляване на изоставането в технологиите (фигура 1).

Фигура 1. 15-те най-големи пазари на акции в света (2022 г.)

Stock market	Equity market capitalization at the end of 2022 (€ billion)	Zone
NYSE	22,500	Etats-Unis
Nasdaq US	15,200	United States
Shanghai Stock Exchange	6,300	China
<b>Euronext</b>	<b>5,700</b>	<b>EU (France, Belgium, Ireland, Italy, Netherlands, Portugal + Norway non EU)</b>
Japan Exchange Group	5,000	Japan
Shenzhen Stock Exchange	4,400	China
Hong Kong Exchanges and Clearing	4,300	China
National Stock Exchange of India	3,200	India
LSE Group London Stock Exchange	2,900	United Kingdom
TMX Group	2,600	Canada
Saudi Exchange	2,500	Saudi Arabia
<b>Deutsche Boerse AG</b>	<b>1,800</b>	<b>UE (Germany)</b>
<b>Nasdaq Nordic and Baltics</b>	<b>1,700</b>	<b>EU (North + Iceland non EU)</b>
SIX Swiss Exchange	1,700	Switzerland
ASX Australian Securities Exchange	1,600	Australia

Източник: Икономически институт Молинари .<sup>1</sup>

На първо място, разглеждаме дългосрочните фактори за разликата в научните изследвания и иновациите. Това изоставане е в крайна сметка движено от недостатъчното развитие на финансовите пазари и (частните) пенсионни фондове в Европа. Това означава, че сред важните неща, които ЕС трябва да направи, е да премахне регулаторните и други видове пречки, които пречат на инвеститорите да насочват ресурсите си към сектори с висок риск и висока възвръщаемост, например цифровия отрасъл. Реформирането на европейските (публични) пенсионни системи може да даде тласък на финансовите пазари, както това се случи в други страни, където тези свежи капитали бяха мобилизирани и инвестирани, като същевременно бяха осигурени както по-високи и по-сигурни пенсии, така и подкрепа за реалната икономика.

Липсата на инвестиции в иновации обаче не е единствената причина за слабото представяне на европейските компании във високотехнологичните сектори. Политиците в ЕС признаха този пропуск и приеха голям брой законодателни актове с идеята, че "ако не можем да правим

<sup>1</sup> Marques, N. and Portuese, A. (2023) Télécoms et innovation, donner la priorité à la création de richesse plutôt qu'à la redistribution. Paris: Institut économique Molinari

иновации, поне трябва да регулираме". Всъщност заявената цел на много политики на ЕС беше да превърнат Европа в регулаторна сила, като се вярваше, че по този начин Брюксел ще установи глобален стандарт, който другите страни неизбежно ще последват. Нещата не се развиваха по този начин: напротив, няколко големи онлайн платформи реагираха, като не въведоха на европейските пазари същите иновативни услуги, с които експериментираха на други места, в ущърб на европейските предприятия и домакинства.

В следващия раздел с разглеждат основните въведени досега разпоредби, които възпрепятстват способността на ЕС не само да създава иновации, но и да възприема иновации, създадени в чужбина. Във връзка с това се разглежда и Общият регламент относно защитата на данните (ОРЗД) от 2016 г., с който се определят високи стандарти за защита на личните данни на потребителите. Въпреки че той първоначално изглежда като дългоочакван начин за защита на правата на потребителите, прекомерната защита може да лиши потребителите от възможностите, които произтичат от използването на данни от иновативните фирми. Освен това ОРЗД е изпълнен с бюрократични усложнения и неясноти, които са разгледани в настоящия раздел.

След това се разглежда Законодателният акт за цифровите услуги (ЗАЦУ) от 2022 г. Този нормативен акт цели да защитава потребителите онлайн, като вменява на цифровите платформи няколко задължения и предотвратява неправомерно поведение. По-специално, ЗАЦУ се занимава с "незаконното съдържание", но не дава определение на това понятие. ЗАЦУ прави онлайн платформите отговорни за генерираното от потребителите съдържание и приема свободно определение за незаконност и по този начин налага непропорционална тежест върху онлайн посредниците, които в крайна сметка могат да реагират чрез прекомерно блокиране на съдържание. Този риск е още по-съществен, като се предвид схващането, че прилагането на ЗАЦУ е мотивирано от политически цели, а не от защита на потребителите.

Следващите раздели са посветени на Законодателния акт за цифровите пазари (ЗАЦП), 2022 г. Първо се разглеждат неговите теоретични основи. След това се изследват практическите му последици и се предлагат потенциални изменения. ЗАЦП се основава на предположението, че обичайните правила за конкуренция не са подходящи за борба с вредното поведение на цифровите пазари. Поради това е определена нова категория онлайн субекти - т.нар. „пазачи на информационния вход“, които на практика са най-големите онлайн платформи - които подлежат на специални задължения или забрани.

Накрая се анализира Законодателния акт за изкуствения интелект (ЗАИИ) от 2024 г., като се отчитат ограниченията за развитието и прилагането на изкуствения интелект и разпоредбите на ЕС в тази област. Подобно на ЗАЦУ и ЗАЦП, Законът за изкуствения интелект използва неясни определения, които усложняват прилагането му и го правят произволен. Освен това, тъй като ИИ е бързо развиващ се сектор, Законът за ИИ може да попречи на разработването и прилагането на най-напредналите технологии.

## 2.1. Липсата на европейски технологични лидери

Липсата на технологични лидери се е превърнала в характерна черта на индустриалния пейзаж на ЕС. Както правилно е описано от Fuest et al. (2024), Европа е в капана на средната технологична специализация, което илюстрира различията между ЕС и САЩ. Докато през 2003 г. както САЩ, така и ЕС инвестираха много в автомобилната индустрия, с течение на времето това се промени, тъй като високите технологии съсредоточиха най-много разходи за научноизследователска и развойна дейност в САЩ. В ЕС 25 години по-късно германската автомобилна индустрия все още заема челните места, докато в САЩ автомобилният и фармацевтичният сектор са заменени от индустриите на новата революция – технологичните гиганти. ЕС е заседнал в традиционната автомобилна индустрия, която претърпява сериозна технологична промяна, но не е лидер дори в този сектор. Липсата на технологични лидери е симптом за това, че целият континент не е в състояние да стимулира иновациите в секторите, които днес имат огромна стойност - информационните и комуникационните технологии (ИКТ).

В неотдавнашен доклад конкурентоспособността (Европейска комисия, 2024б), изработен под ръководството на бившия председател на Европейската централна банка (ЕЦБ) Марио Драги, се стига до точно това заключение, в опит за обяснение на трайната липса на растеж в ЕС в сравнение със САЩ през последните 20 години. Растежът е свързан с производството, което зависи от общия брой на работната сила и отработените часове. И по двата критерия ЕС изостава от САЩ според доклада на Драги.

Както подчертава историкът Адам Туз, "когато се опитваме да обясним производителността на труда, едно от очевидните места, където трябва да погледнем, са инвестициите. Работниците, които разполагат с повече капитал, обикновено са по-производителни".<sup>2</sup> На макроравнище инвестициите не се справиха с предизвикателството. Основна причина за това изглежда се крие в по-ниската ангажираност на предприятията с научноизследователската и развойна дейност в ЕС. Според ОИСР (2024 г.) през 2022 г. разходите на предприятията за НИРД са били 1,39 % от БВП в ЕС и съответно 2,83 % от БВП в САЩ. Въпреки че ЕС си е поставил за цел да изразходва за НИРД около 3% от БВП, той така и не успя да постигне тази цел, която първоначално беше поставена през 2002 г.<sup>3</sup>

За липсата на глобални инвестиции в ЕС се изтъкват много причини, като особено видима е неспособността му да "създава нови технологични компании и да разпространява цифрови технологии в икономиката" (Европейска комисия 2024б: 20). Един от ключовите елементи е липсата на дългосрочни спестявания и отсъствието на голяма европейска фондова борса. Успехите на Обединеното кралство, Франция и Германия в първата индустриална революция са исторически свързани с наличието на значителен запас от спестявания, които са били насочени към инвестиции в инфраструктура - канали, железопътни линии и др. - и промишлеността. Забележително е, че много европейски страни, съсипани от двете световни войни, предпочетоха да не преустройват пенсионните си системи, които бяха увредени от инфлацията и конфискацията на капитала по време на войната. И до днес тези страни разчитат почти изцяло на разходопокривни пенсионни схеми.

---

<sup>2</sup> "Графика 317 Мнението на Драги за Европа (1): *Substack*, 11 септември 2024 г. (<https://adamtooze.substack.com/p/chartbook-317-draghis-view-of-europe>).

<sup>3</sup> "През март 2002 г. Европейският съвет в Барселона анализира Лисабонската стратегия и нейното изпълнение и постави целта за увеличаване на средното равнище на инвестициите в научни изследвания от 1,9 % от БВП днес на 3 % от БВП до 2010 г., от които 2/3 следва да се финансират от частния сектор" в "Barcelona European Council, 15 and 16 March 2002, Presidency Conclusions", *CORDIS*, 27 March 2023 (<https://cordis.europa.eu/programme/id/EMP-BARCELONA-2002C>)

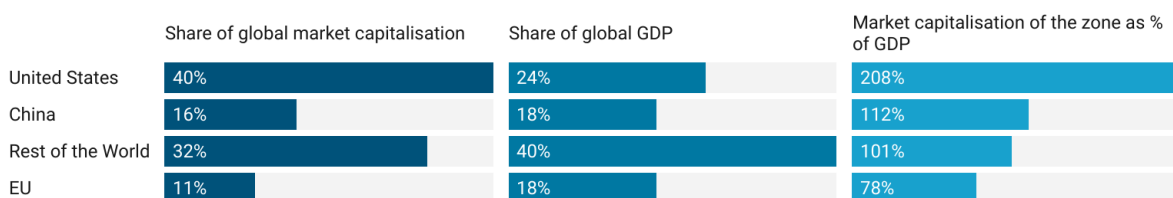
В следвоенните години, които бяха белязани от администрирани планове за възстановяване - по-специално плана "Маршал" - възстановяването на пенсионните спестявания не беше приоритет. В Италия, Франция и Германия малките и средните предприятия (МСП) и междинните предприятия (МПП) успяха да се възстановят, като финансираха своя постепенен растеж чрез самофинансиране, банкови заеми или инвестиции от застрахователи. Тези методи обаче не са подходящи за финансиране на пробивни иновации, най-вече поради факта, че капацитетът за финансиране на банките и инвестиционният капацитет на застрахователите понастоящем са драстично ограничени от пруденциалните разпоредби. Това засилва ключовата роля на пенсионните фондове.

Този подход допринесе за забавяне на растежа в иначе иновативни области като цифровите пазари (електронна търговия и облачни изчисления, например) и изкуствения интелект (машинно обучение и автономни системи, например), като увеличи зависимостта на Европа и доведе до загуба на суверенитет. Впечатляващата динамика на американските цифрови, технологични и телекомуникационни компании контрастира с трудностите, пред които е изправен ЕС. Това отчасти се дължи на изобилието от дългосрочни спестявания в САЩ, които допълнително се увеличават от пенсионните спестявания, което в крайна сметка стимулира иновациите през NASDAQ .<sup>4</sup>

През последните десет години капитализацията на европейските пазари е нараснала незначително. ЕС не само е изпреварен от САЩ, но също така губи позиции спрямо останалата част от света при капиталовите пазари, които са от ключово значение за финансирането на иновациите (фигура 2). ЕС страда от липса дългосрочни инвестиции, което влошава развитието на корпоративния капитал. Няколко проучвания, като Molinari and CroissancePlus (2021) и Marques and Portuese (2023), от които са взети данните по-долу, документират това явление и подчертават важноста на съживяването на капиталовите пазари за стимулиране на иновациите.

В края на 2022 г. общата капитализация на фондовите борси в ЕС е 9,9 трилиона евро - приблизително една четвърт от размера на американските фондови борси, които кумулативно възлизат на 37,7 трилиона евро (NYSE и NASDAQ)<sup>5</sup> . Най-голямата фондова борса в ЕС - Euronext – е била с една четвърт от размера на NYSE (традиционни акции) и една трета от този на NASDAQ (технологични акции)<sup>6</sup> . Проблемът вероятно не е в компетентността - инструментите и ноу-хауто са налице - а във възможностите за бизнес. Този проблем се изостря допълнително от недостига на дългосрочни спестявания, който е резултат от поредица от необмислени регулаторни решения.

**Фигура 2. Европейските капиталови пазари се представят по-слабо от тези на САЩ и Китай (2021 г.)**



<sup>4</sup> Institut économique Molinari et CroissancePlus (2021) Pour une réforme des retraites qui répond aux enjeux français - Compétitivité, emploi, innovation avec la capitalisation pour tous. Париж

<sup>5</sup> Marques и Portuese 2023.

<sup>6</sup> Журналисти за фондовия пазар, "Най-големите фондови борси в света по пазарна капитализация през 2024 г.", 18 май 2024 г., 2024 г. <https://stockmarketjournalist>.

*Източник: Икономически институт "Молинари", Световна федерация на борсите и Световна банка* <sup>7</sup>

Дефицитът на пазарна капитализация в ЕС е 10,4 трилиона евро в сравнение с ОИСР. В края на 2020 г. пазарната капитализация на европейските дружества представлява 70% от БВП на ЕС, докато средната стойност за ОИСР е 147%. Франция - с пазарна капитализация от 106% от своя БВП - изостава малко от средното за ОИСР, докато други европейски държави са още по-назад. Сред тях се откроява Германия, пазарна капитализация на чиито фирми представлява само 59% от БВП.<sup>8</sup>

С изключение на скандинавските страни и Нидерландия, пенсионните фондове в ЕС са слабо развити.<sup>9</sup> Докато в останалата част на света значителна част от пенсионните обезщетения се финансира чрез колективна или индивидуална капитализация, основана на капитал, инвестиран частично в местната икономика, ЕС се възползва в по-малка степен от този спестяващ източник на финансиране. В сравнение със средната стойност за ОИСР в края на 2020 г. ЕС има недостиг на дългосрочни спестявания в размер на 8,9 трилиона евро. В края на 2021 г. пенсионните фондове представляват 34% от БВП в ЕС в сравнение със средното за ОИСР ниво от 100%. Големите европейски икономики - Германия, Франция, Италия и Испания - се характеризират с ниски равнища на пенсионни спестявания, които представляват между 8 и 15 процента от БВП. В Обединеното кралство, Швейцария и Исландия, които не са част от ЕС, пенсионните спестявания представляват между 127 и 207 процента от БВП. В рамките на ЕС само Швеция, Нидерландия и Дания имат пенсионни спестявания над средното ниво за ОИСР, като между 109 и 229 процента от техния БВП е инвестиран във финансиране на пенсии.<sup>10</sup>

Този недостиг представлява истинска пречка за капиталовото финансиране на европейските дружества. Пенсионните фондове, които държат 30% от 100-те трилиона долара, инвестирани на фондовия пазар се провалят в Европа. Връзката между развитието на пенсионните спестявания и капитализацията на фондовия пазар е от решаващо значение. По данни на ОИСР около 58% от активите, управлявани от пенсионните фондове, се намират в страната им на произход, а пенсионните фондове са дългосрочни инвеститори (фигура 3).

---

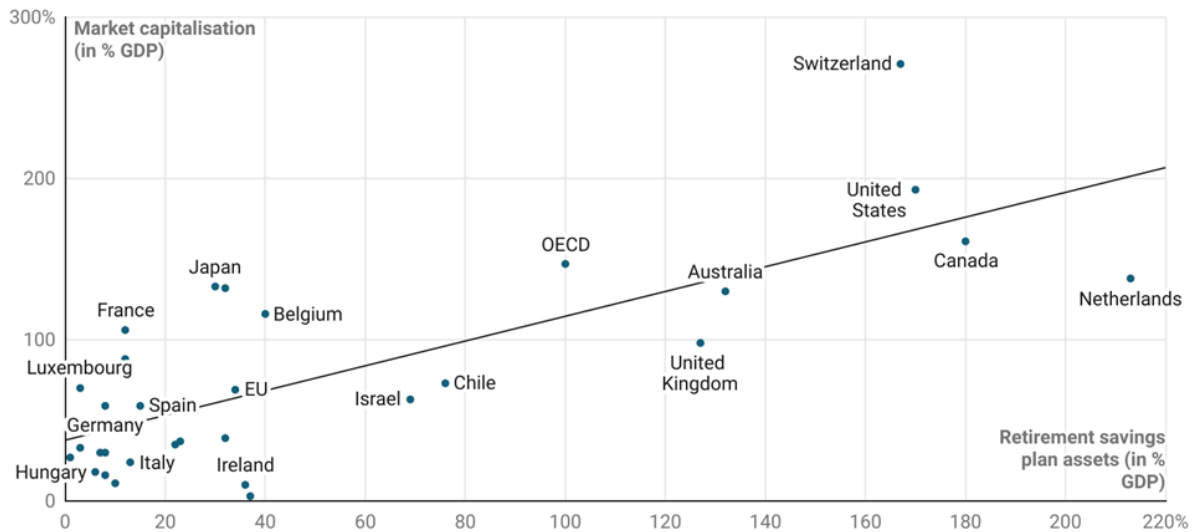
<sup>7</sup> Marques and Portuese 2023, стр. 32.

<sup>8</sup> Marques and Portuese 2023, стр. 31.

<sup>9</sup> Периодът 1914-50 г., обхващащ Първата и Втората световна война, е свързан с инфлация от 13% и 17% годишно съответно във Франция и Германия, което води до обезценяване на пенсионната капитализация в тези две страни. Това не се отнася за САЩ и Обединеното кралство, където темповете на инфлация през този период са близки до 3%. Данни от Тома Пикети [на](http://piketty.pse.ens.fr/files/ideology/pdf/F10.10.pdf) <http://piketty.pse.ens.fr/files/ideology/pdf/F10.10.pdf>.

<sup>10</sup> Marques and Portuese 2023, стр. 33.

**Фигура 3. Развитието на пенсионните спестявания и капитализацията на капиталовия пазар вървят ръка за ръка (като % от БВП в края на 2020 г.)**



Източник: Икономически институт Молилари, Световна федерация на борсите и ОИСР<sup>11</sup>

Всичко това допринесе за изоставането в технологичните иновации и за нарастващата зависимост на ЕС от други държави. Измерено чрез индекса на цифровата зависимост (DDI, 0 - пълна автономия и 1 - пълна зависимост), Германия, Франция, Обединеното кралство, Италия и Естония са силно уязвими от Китай по отношение на ИКТ стоките (между 0,86 и 0,95), а при инфраструктурата зависят много силно от САЩ (0,83 до 0,89). Според авторите на индекса "европейските страни изостават във всяко измерение в сравнение с Китай, Южна Корея и САЩ. [...] взаимодействията в областта на цифровите технологии са станали по-асиметрични с Китай (зависимост от търговията с ИКТ), със САЩ (зависимост от инфраструктурата и платформите) и с региона на Източна Азия (зависимост от интелектуалната собственост)".<sup>12</sup>

За да се издигнат европейски технологични лидери и да се предотврати превръщането на ЕС в неспособен да финансира иновациите в "цифров изоставащ" от САЩ и Китай в дългосрочен план, тези въпроси на финансирането трябва да бъдат приоритизирани.

<sup>11</sup> Marques and Portuese 2023, стр. 35.

<sup>12</sup> Майер, Максимилиан и Лу, Йен-Чи, Цифрова автономия? Измерване на глобалната структура на цифровата зависимост (30 март 2023 г.). Достъпно в SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4404826> или

## 2.2. Общ регламент за защита на данните: Между защитата на личните данни и икономическата свобода

ОРЗД е един от най-амбициозните законодателни актове на ЕС през последното десетилетие. Като налага строги изисквания за обработката на лични данни, ОРЗД има за цел да гарантира правата на физическите лица на защита на личните данни (член 8, параграф 1 от Хартата на основните права) и да установи хармонизирани стандарти в държавите - членки на ЕС. Въпреки че тези цели са впечатляващи, прилагането на ОРЗД доведе до непредвидени предизвикателства, които далеч надхвърлят защитата на данните и оказват влияние върху икономическата свобода, конкурентоспособността и технологичния напредък в ЕС.

Регулаторната рамка на ОРЗД е много рестриктивна, което има значителни последици за икономическата активност и иновациите. Значителните оперативни разходи - в резултат на строгите изисквания на регламента - оказват отрицателно въздействие върху малките и средните предприятия (МСП), които често не разполагат с достатъчно ресурси, за да изпълнят ефективно тези задължения. Освен това механизмите за прилагане, включително системата за обслужване на едно гише<sup>13</sup>, доведоха до различно тълкуване в различните държави членки<sup>14</sup>, което води до непоследователно прилагане и правна несигурност за предприятията.

В този раздел се разглеждат последиците от ОРЗД за икономиката и конкурентоспособността на ЕС в четири ключови области. Първо са представени разходите за привеждане в съответствие и регулаторната тежест, с акцент върху въздействието върху МСП. След това се разглеждат предизвикателствата пред правоприлагането поради фрагментираното тълкуване, като се подчертават последиците за трансграничните предприятия. На следващо място е анализирано въздействието на ОРЗД върху иновациите, особено в областта на изкуствения интелект, в която ограничителните изисквания за обработване на данни оказват влияние върху технологичния напредък. Накрая в се разглеждат практическите трудности при прилагането на индивидуалните права, гарантирани от ОРЗД, като например правото да бъдеш забравен.

### Разходи за съответствие и регулаторна тежест

ОРЗД доведе до значителни оперативни разходи за предприятията, което засяга особено МСП, които не разполагат с необходимите ресурси за пълно съответствие. От влизането си в сила ОРЗД налага строги процеси за спазване на изискванията по отношение на данните, включително цялостно картографиране, документиране, редовни оценки и обучение на персонала. За МСП много от тези изисквания създават разходи, които могат да отклонят част от ресурсите им от основните бизнес дейности, като например иновации и растеж.

Характерът и широкият обхват на прилагането на ОРЗД насърчиха т.нар. „подход на отметката“, при който компаниите се съсредоточават върху изпълнението на формалните изисквания, а не върху постигането на истинска защита на данните на своите клиенти. ОРЗД дава приоритет на процедурните задължения пред значимите подобрения на защитата на личните данни, което превръща истинското съответствие в упражнение по документиране. Това е особено

---

<sup>13</sup> Механизмът "обслужване на едно гише" съгласно ОРЗД позволява на предприятията, които извършват дейност в няколко държави от ЕС, да работят с един водещ орган за защита на данните в държавата, в която е основното им седалище. Въпреки че е създаден с цел опростяване на спазването и прилагането, той е подложен на критики поради несъответствията в начина, по който различните държави членки тълкуват и прилагат ОРЗД, което води до правна несигурност.

<sup>14</sup> ДИГИТАЛНА ЕВРОПА. (2024). *ОРЗД шест години по-късно: От хармонизация към привеждане в съответствие*, 9 февруари 2024 г., <https://cdn.digitaleurope.org/uploads/2024/02/The-GDPR-six-years-in-from-harmonisation-to-alignment.pdf>

предизвикателство за МСП с ограничени ресурси, тъй като тези предприятия могат да рискуват да не спазят изискванията.

За по-големите компании изискванията на ОРЗД включват поддържане на подробна документация, процедури за даване на съгласие и механизми за защита на данните. Последното често означава наемане на длъжностно лице по защита на данните (ДЛЗД). ДЛЗД - необходими, наред с другото, за организациите, които обработват големи количества лични данни - трябва да са квалифицирани в областта на правото за защита на данните, което води до допълнителни разходи за наемане или възлагане на външни изпълнители. Въпреки че тези разходи са поносими за големите предприятия, те могат да бъдат скъпи за МСП.

Организациите с нестопанска цел, които обикновено разполагат с ограничени бюджети, са особено затруднени от разходите за спазване на ОРЗД. Много от тях са принудени да преразпределят средства от основни проекти, за да изпълнят регулаторните изисквания, като понякога приемат минимални стратегии за съответствие, които носят риск от санкции. Тази неравномерна тежест между големите и малките организации поражда опасения относно пропорционалността на ОРЗД и неговото въздействие върху лоялната конкуренция в различните сектори.

Освен това ОРЗД неволно създаде конкурентна неравнопоставеност между многонационалните корпорации и МСП, тъй като големите дружества могат по-лесно да поемат разходите за спазване на изискванията, докато МСП са изправени пред непропорционално голямо икономическо въздействие. Подобна регулаторна среда облагодетелства по-големите участници, като нарушава конкурентната среда.

### **Фрагментация и предизвикателства при прилагането**

Една от основните цели на ОРЗД беше да се създаде хармонизирана рамка за защита на данните в целия ЕС, но въпреки това в държавите членки се появиха значителни несъответствия в прилагането и тълкуването<sup>15</sup>. Въпреки всеобхватния замисъл на ОРЗД тези несъответствия подкопават неговата цел и допринасят за регулаторната несигурност за предприятията, които извършват дейност в различни юрисдикции. Механизмът за обслужване на едно гише, който има за цел да рационализира спазването на изискванията, е подложен на критики<sup>16</sup> за това, че не носи очакваните ползи от единния надзор.

Съгласно принципа за обслужване на едно гише компаниите, които извършват дейност в няколко държави от ЕС, теоретично трябва да имат един-единствен водещ надзорен орган, който обикновено се намира в държавата на основното им установяване. На практика обаче различията в националните тълкувания и приоритети при правоприлагането са довели до фрагментирано прилагане на ОРЗД. Тази фрагментарност е особено очевидна при дела с голям обществен интерес, в които участват големи технологични компании. Например Комисията за защита на личните данни на Ирландия, която контролира няколко големи технологични фирми, стана обект на критики<sup>17</sup> за бавното време за реакция и предполагаемата си снизходителност. Подобни различия накараха други национални регулаторни органи, включително тези във

---

<sup>15</sup> ДИГИТАЛНА ЕВРОПА. (2024). *ОРЗД шест години по-късно: От хармонизация към привеждане в съответствие*, 9 февруари 2024 г., <https://cdn.digitaleurope.org/uploads/2024/02/The-GDPR-six-years-in-from-harmonisation-to-alignment.pdf>

<sup>16</sup> Джон О'Конър, Рейчъл Хейс, Конон Форд, `Стриктни правила за обслужването на едно гише по ОРЗД, 11 април 2024 г.,

<sup>17</sup> Ирландски съвет за граждански свободи (ICCL). `Economic and reputational risk of the DPC's failure to uphold EU data rights (Икономически риск и риск за репутацията от неуспеха на ДКД да защити правата на данните в ЕС), 9 април 2021 г., <https://www.iccl.ie/digital-data/economic-reputational-risk-of-the-dpcs-failure-to-uphold-eu-data-rights>



Франция и Германия, да поставят под въпрос подхода на Ирландия, което допълнително усложни ситуацията с правоприлагането.<sup>18</sup>

Това неравномерно прилагане не само поставя под въпрос съгласуваността на нормативната уредба, но и налага допълнителни тежести върху предприятията, които извършват трансгранична дейност. Дружествата често са обект на различно тълкуване на ОРЗД, което води до противоречиви изисквания. Практики за обработване на данни, които се прилагат в една държава членка, могат да бъдат подложени на контрол или санкции в друга, което създава правна несигурност. В Германия не е съществувал един централен орган за защита на данните, а органи във всяка от шестнадесетте провинции (на практика "държави"), което може да доведе до различия в тълкуването на ОРЗД<sup>19</sup>. Върховният административен съд на Полша, за разлика от съдилищата на други държави членки, заключи, че регистрационните номера на превозните средства не представляват лични данни по смисъла на ОРЗД<sup>20</sup>. Френските<sup>21</sup> и германските<sup>22</sup> органи за защита на данните са изразили различни подходи към законосъобразното използване на отворени модели на ИИ и защитата на личните данни<sup>23</sup>. ОРЗД има за цел да създаде хармонизирана рамка за защита на данните в целия ЕС, улеснявайки единния цифров пазар, на който предприятията могат да работят безпроблемно. Непоследователното прилагане и различното тълкуване на регламента сред държавите членки обаче подкопават тази цел. Предприятията са изправени пред правна несигурност и увеличени разходи за привеждане в съответствие, тъй като се ориентират в различните национални правила, което усложнява трансграничните операции. Тази разпокъсаност възпира инвестициите, ограничава иновациите и отслабва конкурентоспособността на ЕС в глобалната цифрова икономика, като противоречи на целта на ОРЗД за насърчаване на интегриран цифров пазар.

Друго предизвикателство се състои в ограничените ресурси и експертен опит, с които разполагат някои национални надзорни органи, особено в по-малките държави-членки, например Словения<sup>24</sup>. Тези държави често не разполагат с финансовия и техническия капацитет за разглеждане на сложни дела за защита на данните, в които участват многонационални корпорации, което води или до разчитане на по-големите държави, или до забавяне на изпълнението. Без адекватни ресурси много надзорни органи може да се затруднят да тълкуват и прилагат последователно ОРЗД, което ще задълбочи съществуващата фрагментация.

Регулаторната разпокъсаност и последователното прилагане на ОРЗД показват необходимостта от по-голяма хармонизация и споделяне на ресурси между държавите членки. Укрепването на ролята на Европейския комитет по защита на данните (ЕКЗД) би могло да спомогне за координирането на трансграничните случаи и да предостави по-последователни насоки. Това обаче ще изисква балансиране на съображенията за национален суверенитет, тъй като държавите членки може да се противопоставят на предоставянето на повече правомощия на централен орган на ЕС.

---

<sup>18</sup> Simmons+Simmons, "Ирландският баланс между големите технологии и защитата на личните данни", 4 октомври 2021 г.,

<sup>19</sup> DLA Piper, "Национален орган за защита на данните. Германия", 19 януари 2024 г.,

<sup>20</sup> Squire Patton Boggs, "Актуална информация за защитата на данните в Полша", 21 юли 2019 г.,

<sup>21</sup> CNIL, "ИИ: осигуряване на съответствие с GDPR", 21 септември 2022 г.,

<sup>22</sup> Силвия Лоренц, Детлев Габел, "Въвеждане на изкуствен интелект и регулиране на защитата на данните: Германските органи публикуват насоки за прилагане на ИИ в съответствие с ОРЗД", Whitecase, 28 май 2024 г.,

<sup>23</sup>

<sup>24</sup> Marko Frantar, Miriam Gajšek, "По-добре късно, отколкото никога: Словения е последната държава членка на ЕС, която приема акт за прилагане на GDPR", schonherr, 19 януари 2023 г.,

## Иновации и технологично развитие

Въпреки че ОРЗД има за цел да защити личните данни, неговият ограничителен подход се отразява на иновациите<sup>25</sup>, особено в областта на нововъзникващите технологии като изкуствения интелект и анализа на големи обеми от данни. Тези области зависят от огромни количества данни за разработване, обучение и оптимизиране на алгоритми. Ето защо достъпът до разнообразни масиви от данни е от решаващо значение за техния напредък. Принципите на ОРЗД за свеждане на данните до минимум и ограничаване на разрешените начини на ползване обаче ограничават събирането и повторното използване на данни, като по този начин се ограничават потенциалът на технологиите, които биха могли да доведат до значителни социални и икономически ползи.<sup>26</sup>

Принципът за минимизиране на данните представлява основно предизвикателство за разработчиците на изкуствен интелект, които се нуждаят от големи масиви от данни, за да подобрят точността и функционалността на продукта си. ОРЗД изисква да се събират само данни, които са строго необходими за конкретна цел. Системите за ИИ обаче трябва да са гъвкави, за да могат да се адаптират към непредвидени приложения. Следователно ограниченията на ОРЗД възпрепятстват разработването на модели за машинно обучение с ИИ, които разчитат на непрекъснати, обширни набори от данни, като по този начин намаляват конкурентоспособността на ЕС. За разлика от тях държави като САЩ и Китай, в които има по-малко строги разпоредби за данните, напредват бързо в областта на ИИ и големите данни и придобиват глобално предимство.<sup>27</sup>

Освен това ОРЗД представлява предизвикателство за научноизследователската и развойната дейност, тъй като строгите изисквания за съгласие ограничават достъпа до големи масиви от данни, необходими за ефективен анализ на големи масиви от данни. Анализът на големи масиви от данни стимулира иновациите в сектори като здравеопазването и финансите, като използва различни масиви от данни за идентифициране на тенденции. Изискванията на ОРЗД за съгласие обаче затрудняват изследователите да събират данни за надлъжен или вторичен анализ. Това ограничение се отразява особено силно на европейските научноизследователски институции и предприятия, като ограничават приноса им за пробив в областите, в които се използват много данни.

Изискването за изрично съгласие допълнително усложнява използването на данни, тъй като повторното използване на съществуващи данни често противоречи на първоначалните параметри на съгласието. В динамични области като изкуствения интелект новото съгласие за всяка промяна на предназначението на данните може да се разглежда като прекомерна тежест и може да намали качеството на данните, ако лицата оттеглят съгласието си – когато това е технологично възможно - което създава непълни набори от данни. Европейските дружества са в по-неблагоприятно положение в сравнение с международните си конкуренти, които работят в рамките на гъвкави политики за данните, които по-добре отговарят на съвременните технологични нужди. Фирмите от ЕС са изправени пред скъпи процедури и бюрократични

---

<sup>25</sup> Райън Престън, "Задушаване на иновациите": Престън: Как тенденциите в глобалното регулиране на защитата на данните възпрепятстват растежа на научните изследвания в областта на здравеопазването и стартиращите предприятия, 37 *Emory Int'l.* Достъпно на: <https://scholarlycommons.law.emory.edu/eilr/vol37/iss1/4>

<sup>26</sup> Cornelius Witt, Jan De Bruyne, The interplay between machine learning and data minimization under the GDPR: the case of Google's topics API (Взаимодействието между машинното обучение и минимизирането на данните съгласно ОРЗД: случаят с API за теми на Google), *International Data Privacy Law*, Volume 13, Issue 4, November 2023, Pages 284-298,

<sup>27</sup> Даниел Кастро, Майкъл Маклафин, `Кой печели надпреварата в областта на изкуствения интелект: Китай, ЕС или САЩ? - 2021 Update`, Center for Data Innovation, януари 2021 г.,

изисквания за получаване на съгласието на потребителите за управление на лични данни и нямат право да вземат автоматизирани решения въз основа на личните данни на потребителите. Това означава, че европейските компании - за разлика от чуждестранните си конкуренти - са длъжни да наемат хора, които преглеждат автоматизираните решения, и трябва да обясняват на потребителите как се вземат такива автоматизирани решения.

Ограниченията на ОРЗД по отношение на трансграничното предаване на данни възпрепятстват облачните изчисления и цифровите услуги, които разчитат на глобални потоци от данни. Регламентът изисква данните да остават в рамките на одобрени от ЕС юрисдикции или да отговарят на сравними стандарти, което усложнява дейността на мултинационалните фирми и възпрепятства съвместните изследвания. Изискванията за локализиране на данните, макар и да имат за цел да защитават неприкосновеността на личния живот, обезкуражават международното сътрудничество, като забавят приемането на иновативни технологии, разработени извън Европа.

Освен това разходите за привеждане в съответствие с ОРЗД засягат непропорционално много стартиращи предприятия и по-малки технологични фирми, които често са двигател на иновациите. За разлика от големите корпорации, които могат да поемат разходите за спазване на изискванията, по-малките компании могат да сметнат изискванията на ОРЗД за икономически неизпълними. Тази тежест, свързана със спазването на изискванията, задушава предприемачеството, като обезкуражава иновативните стартиращи предприятия да се установяват в ЕС, където регулаторните разходи действат като бариера за навлизане на пазара. Следователно ОРЗД може неволно да даде предимство на утвърдените корпорации пред новите участници на пазара, като попречи на технологичното разнообразие и икономическия растеж в ЕС.

И накрая, рестриктивните политики за данните на ОРЗД могат да обезкуражат чуждестранните инвестиции в европейския технологичен сектор. Тъй като глобалните инвеститори търсят благоприятна регулаторна среда, строгата рамка на ЕС може да изглежда прекалено строга, което да тласне инвеститорите към държави с по-гъвкави политики. Тази тенденция рискува да превърне ЕС по-скоро във вносител на технологии, отколкото в лидер, което ще намали влиянието му върху бъдещите цифрови постижения.

### **Предизвикателства при прилагането на индивидуалните права**

Основен аспект на ОРЗД е предоставянето на индивидите на права върху техните данни, например правото да бъдат забравени, преносимостта на данните и оттеглянето на съгласието. Макар че тези права целят да засилят контрола върху данните на хората, прилагането им представлява значително предизвикателство за организациите, особено за тези с децентрализирани и обширни системи за данни. Техническите и оперативните трудности, свързани с тези права, могат да повдигнат въпроси относно практичността и пропорционалността на изискванията на ОРЗД.

Правото да бъдеш забравен изисква от администраторите да изтрият данните на даден потребител при поискване от всички системи и бази данни. Изпълнението на това право обаче е сложно, особено за компании, работещи в сектори с интензивно използване на данни или разчитащи на обширни системи за архивиране. Тъй като техните данни често се съхраняват на множество места - включително в наследени системи, хранилища на трети страни и облачни среди - пълното изтриване на данни е по-трудно от техническа гледна точка за тях. Допълнителното задължение за проследяване и премахване на данни от системи на трети страни допълнително усложнява спазването на изискванията и увеличава разходите.

Правото на преносимост на данните позволява на физическите лица да поискат данните си в структуриран, машинночитим формат за прехвърляне към друг доставчик на услуги, но това налага значителни технически изисквания. Прилагането на преносимостта на данните изисква стандартизирани формати на данните и съвместимост с външни системи, което може да бъде

ресурсоемко, особено за по-малките фирми, които не разполагат с техническа инфраструктура. В сектори като здравеопазването или финансите преносимостта на данните също така създава рискове за целостта и сигурността на данните, тъй като прехвърлянето на чувствителни данни увеличава риска от нарушения.

Оттеглянето на съгласието добавя още едно ниво на сложност, тъй като съгласно ОРЗД потребителите могат да оттеглят съгласието си по всяко време, което изисква от организациите да прекратят обработката и да изтрият данните, събрани въз основа на това съгласие. Това може да наруши текущите стопански операции, особено в сектори, зависещи от непрекъснатата обработка на данни, като търговията на дребно и рекламата, където ефективното профилиране на потребителите може да осигури на дружествата конкурентно предимство. Осигуряването на премахването на данни във взаимосвързани системи е както скъпо, така и технически сложно. Освен това организациите трябва да информират третите страни, които са получили споделени данни, което увеличава административната тежест и увеличава риска от неспазване на изискванията.

Изискванията за прозрачност на ОРЗД допълнително утежняват тежестта на спазването, като изискват подробни и достъпни съобщения за поверителност. За много организации е предизвикателство да намерят баланс между удобните за ползване политики и изчерпателните задължения за оповестяване, предвидени в регламента. Уведомленията за поверителност често стават дълги и правно сложни, като потенциално не успяват да подобрят разбирането на потребителите, което противоречи на целта на ОРЗД за прозрачност.

### 2.3. Законодателен акт за цифровите услуги

Социалните медии са променили начина, по който функционират европейските общества: по данни на Евростат през 2023 г. 59 % от гражданите на ЕС са използвали използват социални мрежи.<sup>28</sup> Сред предприятията този дял е 60,9 %.<sup>29</sup> С явления като фалшивите новини, създаването на онлайн "балони" и използването на данни от социалните медии в предизборните кампании, през последното десетилетие нарасна загрижеността за въздействието на социалните медии върху демокрацията и западните политически системи. Изказани са и опасения относно възможността за "частна цензура" от страна на онлайн платформи като Facebook и Twitter (Fukuяama 2021: 38-40). Някои учени твърдят, че социалните мрежи са се превърнали в "квазидържавни участници" с фактически монополни и принудителни правомощия (Kim and Telman 2015: 48).

Промените в цифровия свят все по-често се разглеждат от съдилищата и националните законодателни органи. Както посочва Европейският съд по правата на човека по дело на Турция относно блокирането на достъпа до YouTube, "интернет вече се е превърнал в едно от основните средства, чрез които хората упражняват правото си на свобода да получават и разпространяват информация и идеи, предоставяйки основни инструменти за участие в дейности и дискусии по политически въпроси и въпроси от общ интерес".<sup>30</sup> Сред няколкото законодателни инициативи в държавите - членки на ЕС, заслужава да се отбележи германският закон NetzDG.

Законът, който задължава големите социални мрежи с поне два милиона потребители в Германия незабавно да изтриват незаконно съдържание, беше представен от правителството като необходимо средство за борба с езика на омразата и дезинформацията онлайн. В същото време критиците му изтъкнаха рисковете от прекомерното блокиране, които включват поставяне на ограничения върху свободата на словото и риск от създаване на „смразяващ ефект“ сред потребителите (Zurth 2021: 1128-1132). Нещо повече, критиците на NetzDG отбелязват, че решенията, приети от Германия, са копирани от нелиберални диктатури - например Русия и Венецуела - с цел заглушаване на опозицията и критикуващите правителството онлайн (Mchangama and Fiss 2019).

Въпреки това трябва да се отбележи, че констатациите от първите години на прилагане на закона показват, че малка част от подадените заявления за съдържание са довели до блокиране (Zurth 2021). Подобен закон, задължаващ платформите на социалните медии незабавно да премахват съдържание, пораждащо омраза, беше въведен във Франция през 2019 г., но година по-късно той беше оспорен от Конституционния съд на Франция като непропорционално ограничение на правото на свободно изразяване (Mchangama и Alkiviadou 2020).

#### Мотиви за приемането на Законодателния акт за цифровите услуги

През 2019 г. създаването на "Европа, пригодена за цифровата ера", включително приемането на нов закон за цифровите услуги, беше една от основните цели на Урсула фон дер Лайен като кандидат за председател на Комисията (Von der Leyen 2019, ). През октомври 2020 г. бяха приети две резолюции на Европейския парламент относно Законодателния акт за цифровите услуги

---

<sup>28</sup> "Близко 40 % от общата площ на ЕС се използва за земеделие", *Eurostat News*, 19 март 2024 г. (<https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20240319-1>).

<sup>29</sup> "Социални медии - статистика за използването им от предприятията", *Eurostat Statistics Explained*, 30 октомври 2024 г. ([https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Social\\_media\\_statistics\\_on\\_the\\_use\\_by\\_enterprises](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Social_media_statistics_on_the_use_by_enterprises)).

<sup>30</sup> Решение на Европейския съд по правата на човека от 1 декември 2015 г., *Cengiz and Others v. Turkey*, §§ 49 и 52.

(ЗАЦУ). Друг важен контекст за ЗАЦУ е Планът за действие за европейска демокрация на Комисията, публикуван през декември 2020 г., в който се предвижда ЗАЦУ да играе решаваща роля в борбата с дезинформацията (Европейска комисия 2020с)

През декември 2020 г. ЗАЦУ беше окончателно предложен като част от цифров пакет, който включваше и Законодателния акт за цифровите пазари (ЗАЦП - вж. по-долу). Сред целите на регулаторното предложение за ЗАЦУ през 2020 г. бяха:

- осигуряване на най-добрите условия за предоставяне на иновативни цифрови услуги на вътрешния пазар.
- засилване на онлайн безопасността и защитата на основните права.
- създаване на стабилна и трайна управленска структура за ефективен надзор на доставчиците на посреднически услуги (Европейска комисия 2020б)

В същия документ Комисията отбелязва също, че нарастващата законодателна дейност на държавите членки в областта на социалните медии оказва отрицателно въздействие върху вътрешния пазар. Тя признава произтичащата от това необходимост от хармонизиране на законите на равнище ЕС, както и остаряването на приложимата преди това Директива за електронната търговия.

От самото начало изявленията на длъжностните лица на ЕС относно ЗАЦУ бяха амбициозни. Според бившия комисар по въпросите на вътрешния пазар Тиери Бретон, законодателният акт е опит "да се организира цифровото пространство за следващите десетилетия".<sup>31</sup> Като се има предвид по-ранното приемане на т.нар. мрежов закон (NetzDG) в Германия (вж. по-горе), може да се изложи тезата, че ЗАЦУ ще има дългосрочно въздействие не само в ЕС, но и в други икономики, които са свързани с ЕС чрез силни търговски или информационни връзки. Макар да е справедливо да се съгласим, че изявленията за "цифровата конституция" на ЕС са малко преувеличено описание на действителността (Wilman 2022: 1), ЗАЦУ със сигурност представлява много съществена промяна в законодателството и оказва значително влияние върху функционирането на социалните медии и потенциално върху свободата на изразяване онлайн.

### **Закон за цифровите услуги: Нови задължения за онлайн платформите**

Приложното поле на ЗАЦУ обхваща редица цифрови субекти, например услуги на информационното общество, посреднически услуги, включително хостинг услуги, онлайн платформи и онлайн търсачки, като на всеки от тях се налагат различни отговорности. Тези отговорности се увеличават в зависимост от размера и значимостта на субекта, към който се отнасят. Докато услугите на информационното общество с малък обхват са изправени пред най-малките задължения - предимно от информационен характер, то "много големите" онлайн платформи (МГОП) и търсачки (МГОТ) трябва да понесат най-голямата регулаторна тежест.

Всички доставчици на посреднически услуги са длъжни да правят следното:

- да определят единни звена за контакт с компетентните органи и с получателите;
- да определят юридическо или физическо лице за свой законен представител в ЕС;
- да включат информация за всички ограничения, които налагат на получателите, в своите условия ;
- да публикува годишен доклад за модериранието на съдържанието.

Доставчиците на хостинг услуги трябва да спазват горните изисквания и освен това:

---

<sup>31</sup> "Цифрово десетилетие: Предложения на Комисията за превръщането на следващите 10 години в цифрово десетилетие на Европа", *пресцентър на Европейската комисия*, 15 декември 2020 г. ([https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_2347](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2347))

- да създават механизми, които позволяват на потребителите да уведомяват за потенциално незаконно съдържание;
- да предоставят ясна и конкретна "обосновка", когато налагат ограничения върху някакъв вид съдържание;
- да информират правоприлагащите или съдебните органи, когато забележат съдържание, което може да показва престъпна дейност или да представлява заплаха за живота или сигурността на лице/лица.

Доставчиците на онлайн платформи трябва да се съобразяват с всички горепосочени изисквания и да изпълняват допълнителни задължения, като например:

- да създават вътрешна система за разглеждане на жалби;
- да осигуряват възможност за извънсъдебно уреждане на спорове;
- да приоритизират на уведомленията, докладвани от така наречените "доверени сигнализатори", които се определят от националния координатор във всяка държава членка;
- да отстраняват на потребители, които често публикуват незаконно съдържание;
- да прилагат подходящи и пропорционални мерки за защита на непълнолетните;
- да поемат други задължения по отношение на прозрачността, дизайна и рекламата

Според ЗАЦУ МГОТ и МГОП са платформи с най-малко 45 милиона средномесечен брой активни потребители и са определени като такива с решение на Комисията. Тази категория субекти трябва да се съобразяват с всички гореспоменати изисквания, които се прилагат към доставчиците на посреднически услуги, хостинг услуги и онлайн платформи, както и с няколко допълнителни задължения. Сред тези задължения са

- извършване на анализ на риска за ЕС, произтичащ от предоставянето на техните услуги;
- разработване на мерки за намаляване на тези рискове;
- обмен на данни с Комисията и сътрудничество в рамките на механизма за реагиране при кризи;
- да се подлагат на независим одит поне веднъж годишна;
- допълнителни задължения за прозрачност и съответствие, както и изисквания към данните

### **Първи опит с прилагането на законодателния акт за цифровите услуги**

ЗАЦУ е все още пресен законодателен акт - той влезе в сила едва на 17 февруари 2024 г. Това означава, че разполагаме със сравнително малко материал за оценка на последиците от него, включително липса на съдебна практика от Съда на ЕС (СЕС). На 25 април 2024 г. Комисията обяви списък със 17 фирми, класифицирани като МГОП, сред които Amazon Store, Alibaba, Apple AppStore, Facebook, Google Shopping, Instagram, LinkedIn, Twitter (преименуван на X) и TikTok. Google и Bing бяха класифицирани като МГОТ<sup>32</sup> Според Доклада за приложението на ЗАЦУ на мозъчния тръст The Future of Free Speech към 28 октомври 2024 г. са започнали 58 разследвания срещу платформи - всички със статут на МГОП или МГОТ. Почти всички от тези случаи на етап искане на информация.<sup>33</sup>

Два от тези случаи заслужават внимание. Първият касае на Amazon Shopping, която оспорва класифицирането си като МГОП през 2023 г. Подобни стъпки бяха предприети и от германската платформа за електронна търговия на дребно Zalando. Делото е висящо пред Съда на ЕС (номер

<sup>32</sup> "Европейската комисия стартира нови инициативи в подкрепа на цифровия преход в ЕС", *European Commission Press Corner*, 3 май 2020 г. ([https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_23\\_2413](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_2413)).

<sup>33</sup> 'DSA enforcement tracker', *The Future of Free Speech*, 30 ноември 2023 г. (<https://futurefreespeech.org/tracker-of-ZAЦУ-enforcement/>).

на делото Т-367/23) и със сигурност ще окаже влияние върху ефективността на ЗАЦУ, тъй като представлява тест за това колко строги са новите изисквания. През декември 2023 г. Комисията откри официална процедура срещу Х.<sup>34</sup> През юли 2024 г. беше предварително установено, че Х е в нарушение на разпоредбите на ЗАЦУ. Обвиненията за неспазване, повдигнати срещу нея, бяха съсредоточени върху въпросите за подвеждащо маркиране на акаунтите като проверени (предоставяне на сини отметки), липса на прозрачност в рекламата и невъзможност за предоставяне на достъп на изследователи до публични данни от при условията, посочени в ЗАЦУ.<sup>35</sup> Интересно е, че през август 2024 г. Бретон публикува писмо в платформата Х - според източници от пресата, без да се консултира с председателя на Комисията<sup>36</sup> - в което напомня на Елон Мъск за провежданото разследване и задълженията му съгласно ЗАЦУ в контекста на излъчен разговор, който той е трябвало да проведе с Доналд Тръмп по Х. Писмото на Бретон е широко критикувано, наред с други неща, като заплаха за свободата на словото<sup>37</sup> и опит за намеса в американската политика.<sup>38</sup> Това е опасен опит за политизиране на ЗАЦУ и е трябвало да бъде избегнат. Подобни инциденти трябва да подтикнат към по-голяма чувствителност към заплахите за свободата на словото, които потенциално биха могли да възникнат от прилагането на ЗАЦУ, ако служителите на ЕС започнат да злоупотребяват с нея.

### Препоръки за реформа

Законодателство като ЗАЦУ крие неизбежни рискове от инструментализиране и произволно прилагане. Тези рискове стават още по-опасни поради факта, че ЗАЦУ засяга онези видове свобода, които са от основно значение за демократичния ред, например свободата на словото. Законодателите, които приемат закони и регулират тяхното прилагане, трябва да проявяват изключителна предпазливост и строгост, когато става въпрос за ЗАЦУ. С оглед на това препоръчваме:

- **Допълнително уточняване на въпроса за "незаконното съдържание":** Понятието "незаконно съдържание" е от основно значение за прилагането на ЗАЦУ. Например, член 23 изисква от доставчиците на онлайн платформи да спират "получателите на услугата, които често предоставят явно незаконно съдържание". Едно по-широко тълкуване на понятието "незаконност" би довело до известния феномен на свръхблокирането в социалните медии.<sup>39</sup> Подобно на насоките за МГОП и МГОТ относно намаляването на системните рискове за изборните процеси, които бяха разпространени през април 2024

---

<sup>34</sup> "Комисията определя шестима пазачи на портали съгласно Закона за цифровите пазари", *пресцентър на Европейската комисия*, 11 декември 2023 г. ([https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_23\\_6709](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_6709)).

<sup>35</sup> "Комисията публикува първите доклади за прозрачност на ДУУ", *European Commission Press Corner*, 27 май 2024 г. ([https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_24\\_3761](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_3761)).

<sup>36</sup> "ЕС предупреждава Елон Мъск за интервюто с Тръмп и съдържанието в социалните медии", *Politico*, 16 май 2024 г. (<https://www.politico.eu/article/eu-elon-musk-donald-trump-interview-thierry-breton-letter-social-media/>)

<sup>37</sup> "Отворено писмо до Тиери Бретон относно заплахите на ЗАЦУ за свободата на словото", *The Future of Free Speech*, 21 август 2024 г. (<https://futurefreespeech.org/open-letter-to-thierry-breton-on-the-3ACU-threats-to-free-speech/>).

<sup>38</sup> "ЕС предупреждава Елон Мъск за интервюто с Тръмп и съдържанието в социалните медии", *Politico*, 16 май 2024 г. (<https://www.politico.eu/article/eu-elon-musk-donald-trump-interview-thierry-breton-letter-social-media/>).

<sup>39</sup> Вж. Mchangama and Callesen (2022), чието изследване показва, че сравнително малки количества от блокираното "омразно" съдържание във Facebook са наистина незаконно съдържание.



г.,<sup>40</sup> това разяснение би могло първоначално да бъде направено под формата на насоки, обнародвани от Комисията, в които изрично да се посочи как свръхблокирането противоречи на ЗАЦУ, който забранява незаконното съдържание. В крайна сметка би могло да се обмисли изясняване на най-рисковите разпоредби в това отношение - като например гореспоменатия член 23 - и може би разширяване на определението за "незаконно съдържание". Това следва да бъде направено в съответствие с бъдещата практика на Съда на ЕС.

- **Възприемане на основан на правата на човека подход към блокирането на съдържание:** Предложението за отчитане на международното право в областта на правата на човека е разглеждано от изследователи и преди (Mchangama et al. 2022). Такъв подход би насърчил правната сигурност чрез позоваване на стандарт, произтичащ от действащата съдебна практика, и би могъл да бъде следван от Комисията както в конкретни производства, така и в документи с незадължителна юридическа сила, разясняващи разпоредбите на ЗДП.
- **Въздържане от всякакви опити за политическо използване на ЗАЦУ:** Тази препоръка не се нуждае от по-подробно развиване Свободата, включително свободата на изразяване на мнение, е възможна в условията на правова държава и е в противоречие с произволното и инструментално прилагане на закона. Длъжностните лица на ЕС следва да избягват действия, които пораждат подозрения срещу такова използване на ДСУ.
- **Обмисляне на създаването на независим отдел за цифрова икономика:** Както е предложено от Wörsdörfer (2023), рисковете от политизиране биха могли да бъдат преодолени чрез създаването на независимо звено за цифровите пазари, което да отговаря за прилагането на ЗАЦП, ЗАЦУ, както и на други актове, свързани с цифровата икономика.
- **Преглед на задълженията за прозрачност:** Някои автори (Barczentewicz 2021) изразяват загриженост относно прекомерните задължения за отчетност, наложени на формите, които предоставят посредническите услуги, и тяхното отрицателно въздействие върху иновациите. Комисията следва да ги преразгледа за пропорционалност след няколко години от прилагането на ЗАЦУ.

---

<sup>40</sup> "Насоки за доставчиците на ВПО и ВПО относно намаляването на системните рискове в изборните процеси", *Цифрова стратегия на Европейската комисия*, 26 април 2024 г. (<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/guidelines-providers-vlops-and-vloses-mitigation-systemic-risks-electoral-processes>)

## 2.4. Законодателен акт за цифровите пазари: Теоретична основа<sup>41</sup>

### Мотиви и ограничения на Законодателния акт за цифровите пазари: Реалност срещу наратив

Както при всяка хипотеза на регулаторна намеса, търсенето на причините, които оправдават ЗАЦП, трябва задължително да започне от предполагаем пазарен провал, т.е. от невъзможността да се разчита на нормалната динамика на конкурентните сили и на набор от правила, традиционно предназначени за преследване на поведение извън нормалната конкуренция. В това отношение от самото начало ЗАЦП показва доста особени черти. Въпреки че прилагането му се отнася до подгрупа от предприятия, класифицирани "пазачи" на пазара по същество определяни според размера, истинската цел на интервенцията е запазването на конкуренцията. Често се твърди, че конкурентното право е неефективно в контекста на цифровите пазари. В този смисъл мотивите зад ЗАЦП са истинска *cahier de doléance* (в превод "книга на оплакванията") за прекомерната бавност и сложност на антитръстовите производства в сравнение с хиперускорението на цифровата ера. Ето защо, вместо да преминава през трудоемки реконструкции на икономическия анализ, ЗАЦП опростява процеса на разследване на пазарното поведение, като премахва всякаква доказателствена тежест. Това означава, че не е необходимо определяме релевантния пазар, да установяваме господстващо положение, да проверяваме наличието на антиконкурентни практики и да оценяваме евентуални проконкурентни ползи. Вместо това можем да разчитаме на рамка, изградена около дълъг списък от абсолютни задължения и забрани.

С една дума, провалът, който се стреми ЗАЦП да преодолее, не е този на пазара, а на антитръстовото правоприлагане. От това следва, че ЗАЦП придобива очертанията на нетипична регулация, тъй като представлява алтернативен опит налагане на същото поведение, което вече може да бъде постигнато с помощта на традиционните правила за конкуренция. Допълнително и окончателно потвърждение на това предлага поведението, отразено в забраните и задълженията, наложени на платформите-пазачи. Списъкът, съдържащ се в ЗАЦП, всъщност представлява сборник от разследвания, извършени или започнати от антитръстовите органи на европейско и национално равнище, който е толкова точен, че е лесно да се свърже всяка разпоредба с конкретно разследване (Colangelo, 2023).

В сравнение с горепосочената цел всичко изглежда второстепенно при създаването на въпросната регулаторна намеса. С други думи, ако се извади списъкът с абсолютните задължения и забрани, от ЗАЦП остава много малко. Независимо от някои препратки към основни понятия в икономическата теория около платформите - като мрежови ефекти и мултихоминг<sup>42</sup> - подходът на ЗАЦП не изглежда да е особено повлиян от тях. Нещо повече, платформите, за които се прилага, по презумпция се класифицират въз основа на чисто количествени и следователно размерни критерии. Това оставя възможност за качествени оценки в единствения и труден форум за оспорване на презумпцията. Същото се отнася и за защитените правни интереси. Нещо повече, действителният характер на ЗАЦП се изяснява допълнително и чрез позоваването на принципи/концепции като справедливост и конкурентност на пазарите, които традиционно попадат в обхвата на антитръстовите правила.

Отделно от съображенията за целесъобразността на въвеждането на регламент, чиято единствена цел е да улесни изпълнението на определени задължения и забрани чрез

---

<sup>41</sup> Предишна версия на тази глава е публикувана в Sileoni, S. and Stagnaro, C. (eds.) (2024) *Le sfide delle politiche digitali in Europa*. Torino: IBL Libri.

<sup>42</sup> Вж. Регламент (ЕС) 2022/1925 относно конкурентни и справедливи пазари в цифровия сектор и за изменение на директиви (ЕС) 2019/1937 и (ЕС) 2020/1828 (Закон за цифровите пазари) [2022] ОВ L 265/1, съображения 2, 13, 25, 27, 32, 40, 59, 64 и член 3.

премахване на стандартите за доказване, сравнението с конкурентното право, към което ни тласка ЗАЦП ни кара да се запитаме за действителната неспособност на антитръстовото законодателство и практика да се справят с динамиката на цифровите пазари. Всъщност ЗАЦП е европейската кулминация на широко разпространеното и нарастващо недоволство от прилагането на конкурентното право във всички юрисдикции. Тази критика основно се върти около някои стълбове, като например бавното производство, прекомерната либералност, следствие на икономическия анализ, съсредоточен изключително върху оценките за ефективността, и невъзможността или липсата на решимост да се наложат ефективни средства за защита. Тези фактори - и следователно това, което се счита за цялостно и обобщено "недостатъчно прилагане" антитръстовите правила - позволяват опасна концентрация на власт в ръцете на няколко цифрови платформи, твърди ЗАЦП. Обратно, регулирането или дълбоката промяна на конкурентното право се определят като необходими средства за противодействие на гореспоменатата "сила" няколко платформи.

### **Защо ЗАЦП е изграден върху плитки основи**

На първо място, позоваванията на продължителността на разследванията и процедурите на антитръстовите производства се изчерпват с един-единствен пример, който постоянно се посочва в подкрепа на тезата, че те са бавни, а именно делото срещу Google Shopping.<sup>43</sup> Решено от Комисията през 2017 г. след разследване, продължило около седем години, окончателната произнасяне на Съда на ЕС е едва в края на 2024 г.<sup>44</sup> Това обаче е класически пример, който доказва твърде много, тъй като Google Shopping е изключение. Достатъчно е да се разгледат всички други антитръстови разследвания, започнати в ЕС срещу цифрови платформи, за да се разбере, че средната продължителност на производствата е около две години. Това е подходящ и необходим срок за надлежни разследвания и оценки, които често са сложни, тъй като поведението на цифровите пазари често е свързано с нееднозначни ефекти (Carrai и Colangelo, 2021 г.). Действително, на пазари с две или повече страни посредническата роля на платформите между различни групи потребители води до това, че поведението може да облагодетелства една от страните, а не друга, или да е от съществено значение за икономическото оцеляване на платформата и нейния бизнес модел. Освен това едно и също поведение със сигурност ще доведе до различни последици в зависимост от бизнес модела, възприет от платформите.

На тази особеност, както вече споменахме, ЗАЦП отговаря с подробни и абсолютни задължения и забрани, които не допускат доказателства за противното. Освен това те се прилагат безразборно за всички платформи с определен размер, независимо от основния бизнес модел. Спестяването на време за разследване е очевидно, но това време се спестява, като се избягва самото разследване - подход, близък до съкратеното съдебно производство - което може да доведе до санкциониране дори на поведение, което може да доведе до ползи за конкуренцията. И за да бъдем справедливи, дори при непосредственото прилагане на ЗАПЦ, започват да се появяват някои недоумения: Комисията вече е започнала няколко производства за неспазване на разпоредбите на ЗАПЦ (Colangelo и Ribera Martinez, 2024 г.). Това подсказва, че съдебните спорове не представляват притеснителна характеристика на конкурентното право, а по-скоро необходим елемент за правилното прилагане на правото като цяло.

Нека се обърнем към второто обвинение срещу конкурентното право, а именно предполагаемото му недостатъчно прилагане поради сляпо подчинение на чисто ефективните критерии за благосъстоянието на потребителите на чикагската школа. Така в съвременния контекст на цифровата ера отново се появява идеята за насърчаване на холистичен подход, който изисква конкурентното право да се съчетае с други области на правото, за да се вземат

---

<sup>43</sup> Европейска комисия, 27 юни 2017 г., дело AT.39740, *Google shopping*

<sup>44</sup> СЕС, 10 септември 2024 г., дело C-48/22 P.

предвид широките обществени интереси и етични цели - като например защитата на труда, неприкосновеността на личния живот, неравенството и устойчивостта. Тъй като разглеждането на вечното възраждане на дебата за целите и истинската душа на антитръстовото право не е в обхвата на настоящия текст, вместо това ще обсъдим отчетения провал на антитръстовото правоприлагане. Като цяло, т.е. разглеждайки производствата, образувани срещу цифрови платформи, тази теза не издържа. Още повече, че ЗАЦП, както беше посочено, представлява фотографска компилация от предишни антитръстови производства, почти всички от които са приключили успешно за органите за защита на конкуренцията, включително, в някои случаи, за самата Комисия (Colangelo, 2023).

Остава да разгледаме третия въпрос, а именно този за ефективността на средствата за правна защита. Този аспект изглежда най-съществен и същевременно най-труден за разглеждане. Докато правилата и теориите за вредите в антитръстовото право остават достатъчно гъвкави, за да се справят дори с предполагаемите и реалните особености на цифровите пазари, определянето и прилагането на средствата за правна защита несъмнено е деликатна и противоречива стъпка, която поставя на изпитание границите на конкурентното право. Това по същество е свързано с икономическите особености на цифровите пазари и с присъщата двусмисленост на много стратегии, прилагани на двустранни пазари (Carrai and Colangelo, 2021). От това следва, че обхватът на средствата за правна защита може да засегне дизайна на продуктите/услугите и/или бизнес модела на платформата, ако не дори структурата на дружеството. И двете хипотези повдигат сложни въпроси, които понякога изискват да се работи с високотехнологични аспекти или да се оценят възможните отрицателни последици по отношение на иновациите.

Делото срещу Android Auto, което в момента се разглежда от Съда на ЕС, е емблематичен пример.<sup>45</sup> То произтича от италиански спор между доставчика на електроенергия и зареждане на електрически превозни средства Enel и Google във връзка с отказа на последния да осигури оперативна съвместимост на приложението JuicePass с Android Auto.<sup>46</sup> Освен изтъкнатите от Google причини, италианските антитръстови органи подозират, че зад отказа стои интересът на Google да защити собственото си приложение Google Maps от потенциалната конкуренция на алтернативен продукт, който би позволил на потребителите да намират станции за зареждане на електрически автомобили, както и да резервират и заплащат услугата предварително. В резултат на това антитръстовият орган санкционира Google и изисква от него да разработи "шаблон", който ще позволи на всички разработчици на приложения, подобни на това на Enel, да бъдат достъпни в Android Auto.

Въпреки това особеностите на делото и по-специално на наложената мярка за правна защита накараха италианските административни съдии да поискат разяснения от СЕС. Като оставим настрана релевантния и потенциално решаващ правен въпрос за същественото естество на въпросната инфраструктура (Android Auto), за нашите цели е особено интересно да се съсредоточим върху допълнителните въпроси, поставени пред СЕС. По-конкретно италианските административни съдилища питат дали антитръстовите правила трябва да се тълкуват в смисъл, че

- (i) липсата на продукта/услугата към момента на подаване на искането за доставка трябва да се приема като обективно основание за отказ или най-малкото дали органът за защита на конкуренцията е длъжен да извърши анализ на времето, необходимо на предприятието с господстващо положение за разработване на продукта/услугата, за която се иска достъп

---

<sup>45</sup> CJEU, дело C-233/23, *Alphabet u др. срещу Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*.

<sup>46</sup> Италиански орган за защита на конкуренцията, 27 април 2021 г., Решение № 29645, *Google/Enel X*.

- (ii) от предприятие с господстващо положение, което контролира цифрова платформа, може да се изисква да промени своите продукти или да разработи нови продукти, за да предостави достъп до тези продукти на заявителите, и ако това е така, дали предприятието трябва да вземе предвид общите нужди на пазара или специфичните нужди на лицето, което иска достъп.<sup>47</sup>

Без да се опитваме да предвидим отговорите на Съда на ЕС, тези въпроси във всеки случай показват огромните трудности, които се срещат при управлението с традиционните инструменти на конкурентното право на средство за защита, предписващо оперативна съвместимост в цифрова среда. След като бъде удовлетворено искане за достъп, трябва да бъдат предоставени ясни указания относно икономическите аспекти и най-вече относно техническите условия. В противен случай съществува риск от създаване на неефективно средство за защита, тъй като дружеството, на което е наложено задължението за оперативна съвместимост, може да приложи практики, които подкопават целта и пречат на конкурентите да се съревновават при равни условия. Напротив, регулаторният подход е по-добре подготвен да реши този казус, поне на теория. Това е така най-вече поради факта, че регулаторните органи са запознати с определянето и контрола на условията и реда за достъп до инфраструктура.

Ако това са предпоставките, очевидно е, че приемането на ЗАЦП породи значителни очаквания относно възможността за преодоляване на тези липси чрез определяне и налагане на ефективни средства за защита с цел насърчаване на конкуренцията на цифровите пазари, например чрез задължения за оперативна съвместимост. С други думи, може да се очаква, че спор като този за Android Auto би могъл да бъде разгледан по-лесно и бързо след приемането на ЗАЦП, като се има предвид, че последният включва няколко хоризонтални и вертикални задължения за оперативна съвместимост. Тези задължения включват конкретно изискване, съгласно което „пазачите“ са длъжни да осигурят безплатно ефективна оперативна съвместимост - и достъп за целите на оперативната съвместимост - със същата операционна система и хардуерни или софтуерни компоненти, които са налични или се използват при предоставянето на неговите допълнителни и поддържащи услуги и хардуер (член 6.7).

### **Какво може да се обърка?**

Дори и в този случай съществува реален риск ентузиазмът и очакванията да охладнеят.

При регулаторния подход тежестта на намеса и доказване вече не е върху антитръстовия орган. Вместо това дружествата-адресати трябва да докажат как предложените промени в техните бизнес модели за съответствие с ЗАЦП действително съответстват на буквата и духа на новите правила. Въпреки прокламираната яснота и дори самоприложимост на правилата за ЗАЦП обаче не изглежда, че задълженията, включени ЗАЦП са толкова лесни за прилагане и изпълнение. Това е особено очевидно, когато спазването им е свързано със стратегически решения по отношение на дизайна на техническите характеристики, които могат или да отговорят на действителни опасения, свързани със сигурността и неприкосновеността на личния живот, или да бъдат използвани за подкопаване на потенциалната конкуренция. Тези различни сценарии са изключително трудни за разпознаване от страна на органите.

При този сценарий, съгласно ЗАЦП, Комисията може да задейства различни видове процедури - от регулаторен диалог до наказателни интервенции - за да принуди лицата, отговарящи за достъпа, да осигурят ефективно прилагане. Комисията обаче няма правомощия да определя какво точно трябва да бъде спазването. Поради това може да се каже, че ЗДП не позволява на регулатора да регулира изцяло, тъй като не може активно да предоставя на операторите точни указания за това как да спазват новите правила. Започването от страна на Комисията на многобройни производства за неспазване на правилата изглежда потвърждава, че съдебните

---

<sup>47</sup> Consiglio di Stato, 7 април 2023 г., № 3584, *Alphabet et al v. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*.

спорове също ще бъдат практика в контекста на прилагането на ЗАЦП, като по този начин се възпроизвежда традиционната и много оспорвана динамика на прилагането на антитръстовото законодателство.

Предвид съмнителните идеи, залегнали в основата на ЗАЦП, несигурните предимства и очевидните ограничения на ЗАЦП, се появяват значителни контрапродуктивни ефекти, преди всичко по отношение на сложното и опасно съвместно прилагане на регулаторните мерки и конкурентното право. Както беше споменато, ЗАЦП черпи вдъхновение от антитръстовите разследвания, като кристализира в забрани поведение, което вече е в обхвата на конкурентното право. Сякаш това не е достатъчно, заявените правни интереси, защитени от ЗАЦП - "справедливост" и конкурентност на пазарите - не са характерни за тези, които вече са защитени от конкурентното право.

И накрая, ЗАЦП се обосновава чрез сравнение с предполагаемите ограничения на антитръстовото законодателство по отношение на вида намеса - предварителна срещу последваща; обхвата на прилагане - "пазачи" срещу доминиращи фирми; и стандарта на анализ - абсолютни забрани срещу икономически анализ. И все пак ЗАЦП не замества конкурентното право, а представлява, поне според желанията на неговите инициатори, допълнение към него. Това води до изложените в следващите абзаци странични ефекти.

На първо място, променя се традиционният баланс между регулиране и конкуренция. Границите между антитръстовото законодателство и регулирането винаги са били неясни. Взаимодействието между тези две законодателни области е преминало през различни етапи, от съперничество към взаимно допълване. Това е така най-вече поради факта, че самите понятия за антитръст и регулиране отдавна се обсъждат. С течение на времето обаче литературата успя да се обедини около редица общи заключения, които са обобщени по-долу.

Освен дискуссионните въпроси относно крайните цели на антитръстовото законодателство, конкуренцията обикновено се приема за най-добрия регулатор, което означава, че ефективната антитръстова политика намалява необходимостта от регулиране. Ефективната конкуренция води до по-ниски цени, по-добро качество на съществуващите продукти и услуги и до иновации във вид на нови продукти и услуги. За тази цел антитръстовите закони контролират пазарната сила чрез гъвкава и хоризонтална система от ограничения, които обикновено се прилагат със задна дата. В този смисъл те изпълняват профилактична функция, като предпазват конкурентния процес, а не диктуват пазарните резултати. За разлика от тях, регулирането има разпоредителен характер. Тя благоприятства намесата, основана на твърд набор от ясни и обикновено специфични за сектора правила, при които изискваното поведение се определя от самото начало. В резултат на това регулирането е по-ефективно за справяне с проблемите на конкуренцията, които произтичат от структурни несъвършенства на пазара.

От това следва, че разграничителният критерий между антитръста и регулирането е наличието на пазарен провал. Ето защо, извън обсъжданата хипотеза, икономическото регулиране трябва да остави възможно най-много място за конкурентното право. Освен това, съгласно принципа на пропорционалност, регулаторите следва да се въздържат от въвеждане на изкуствени бариери за навлизане на пазара, като например високи административни разходи и разходи за привеждане в съответствие. По същия начин регулирането следва да бъде преходно по време и обхват и възможно най-гъвкаво, особено когато става въпрос за динамични пазари. Поради вече изложените причини ЗАЦП не попада в тази категория (вж. например Stagnaro and Turillazzi, 2022 г.).

Насилването на традиционната връзка между антитръста и регулирането обаче води до още по-значителен контрапродуктивен ефект. За да се избегне фрагментирането на вътрешния пазар, ЗАЦП съдържа разпоредба, която не позволява на държавите членки да налагат допълнителни задължения на „пазачите“ по отношение на мерките, осигуряващи справедливост и конкурентност на цифровите пазари, като по този начин се обръща внимание на регулирането,

а не на конкурентното право. Нищо обаче не пречи на държавите членки да актуализират и укрепват своите национални антитръстови разпоредби по отношение на цифровите платформи. След прилагането на ЗАЦП някои държави членки започнаха своеобразна „надпревара във въоръжаването“, като предоставиха на националните си антитръстови органи нови правомощия, като например нови правила за злоупотреба с икономическа зависимост, проучване на пазара и въвеждане на презумпции при оценката на най-често срещаните практики на цифровите пазари (Colangelo, 2024). Поради това някои държави членки приеха своеобразен национален мини-ЗАЦП, като въведоха инструменти, които конкурират ЗАЦП в рационализирането на приложението. Това позволява на антитръстовите органи на национално равнище да се конкурират с Комисията за ролята на правоприлагащ орган на цифровия пазар.

Припокриването между ЗАЦП и прилагането на законодателството в областта на конкуренцията има двойно значение. От една страна, дружествата са изложени на реалния риск да бъдат преследвани за едно и също поведение въз основа както на ЗАЦП, така и на старите и новите антитръстови разпоредби, което е явно нарушение на принципа *ne bis in idem*. От друга страна, тази регулаторна фрагментация застрашава и единния европейски пазар. Основанието на ЗАЦП за хармонизация на европейско равнище е трансграничният характер на услугите, предоставяни от цифрови платформи, които често разгръщат своите бизнес модели в световен мащаб, което прави невъзможно държавите членки, действащи самостоятелно, да се справят ефективно с установените проблеми в областта на конкуренцията. ЗАЦП изрично заявява, че прилагането на национални правила може да подкопае функционирането на единния пазар на цифрови услуги и функционирането на цифровите пазари като цяло. Ясно е обаче, че току-що описаните сценарии на припокриване и двойно прилагане на ЗАЦП и националните антитръстови разпоредби показват, че след въвеждането на ЗАЦП европейският регулаторен пейзаж ще бъде още по-фрагментиран.

Щетите, нанесени на трудоемкото и все още незавършено изграждане на вътрешния пазар, не се съчетават с особено добре с рекламната кампания, започната за изнасяне на европейската визия в чужбина под знамето на превръщането на ЕС в "регулаторна суперсила" (вж. например Šonková 2024). Една от целите, преследвани от европейските институции чрез ЗАЦП и многобройните допълнителни законодателни инициативи в цифровата сфера, е да се насърчи така нареченият "ефект на Брюксел", т.е. да се утвърди европейското лидерство като регулаторен модел за други държави. Макар че може да е логично да се претендира за първенство в създаването на стандарти - по принцип иновациите не идват чрез регулиране, което често е основната спирачка - резултатите от тази конкуренция понастоящем не отразяват пропагандата. Не са много държавите в света, които са решили да тръгнат по европейските стъпки. Някои от тях са взели пример от европейския опит, за да разработят модели за регулиране на цифровия пазар, които са антипод на ЗАЦП, например Обединеното кралство и Австралия (Colangelo, 2023). Други, по-конкретно САЩ, не изглежда да променят настоящите си правила за конкуренция.

В обобщение, ако мисията на ЗАЦП да се превърне в пътеводна светлина за регулирането на цифровите пазари изглежда неуспешна в момента, то възхваляваният брюкселски ефект изглежда не се усеща и в Европа, тъй като няколко държави членки избягват опитите за хармонизиране и централизирано прилагане на ЗАЦП.

## 2.5. Законодателен акт за цифровите пазари: Как да го подобрим

### Законодателен акт за цифровите пазари: Преглед на решенията

ЗАЦП беше предложен, за да се реши основният проблем на предишните производства, образувани по член 102 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) - тяхната бавност и реактивност (Monti 2021). Адресати на задълженията по Закона са т.нар. „пазачи“ на входа на цифровия пазар, т.е. субекти, които а) оказват значително въздействие върху вътрешния пазар, б) предоставят основна услуга на платформа, която е важен портал за бизнес потребителите, за да достигнат до крайните потребители, и в) се ползват с утвърдена и трайна позиция в дейността си или може да се предвиди, че ще се ползват с такава позиция в близко бъдеще (чл. 3, т. 1. ЗАЦП). Списъкът на фирмите-пазачи се преразглежда веднъж най-малко на всеки три години. Понастоящем има шест компании, класифицирани като „пазачи“: Alphabet, Amazon, Apple, ByteDance, Meta и Microsoft.<sup>48</sup> Те извършват:

- комбиниране, кръстосано използване или обработване на личните данни на потребителите на платформата без тяхното съгласие;
- възпрепятстване на бизнес потребителите да предлагат едни и същи продукти или услуги на собствените си уебсайтове или на уебсайтове на трети страни;
- блокиране или таксуване на комуникацията и промоциите на офери между бизнес потребители и потребители чрез други канали;
- блокиране на достъпа на крайните потребители до съдържание, функции или абонаменти, придобити без използване на основната платформа;
- възпрепятстване или ограничаване на бизнес потребителите или крайните потребители да повдигат пред съответните публични въпроси, свързани с неспазването от страна на пазача на портали на съответните закони на Съюза или национални закони;
- изискване към крайните потребители или бизнес потребителите да използват определена търсачка или платежна услуга;
- изискване от крайните потребители или бизнес потребителите да се абонира за допълнителни услуги на основната платформа.

„Пазачите“ са длъжни също така да информират Комисията за планираните концентрации и да ѝ представят независимо одитирано описание на използваните техники за профилиране на потребителите.

ЗАЦП представлява предварителен регламент, който насърчава допълнителни, но не идентични цели с правото на ЕС в областта на конкуренцията (Monti 2021). В същото време прилагането му не засяга прилагането на членове 101 и 102 от ДФЕС (член 1, параграф 6 от ЗАЦП). Накратко, връзката между конкурентното право на ЕС и ЗАЦП може да се опише като *lex specialis*, предназначен да улесни производствата на Комисията, какъвто е случаят с връзката между конкурентното право и регулацията в енергийния или телекомуникационния сектор (Monti 2021).

### Препоръки за реформа

ЗАЦП е все още нов законодателен акт; достатъчно е да се каже, че първият годишен доклад на Комисията за него се публикува едва сега. Ето защо е твърде рано да се правят заключения за неговата ефективност или неефективност. Все пак си струва да се обърне внимание на новата Комисия върху насоките, в които би било полезно да се развие действащото законодателство:

- **Създаване на независим орган за регулиране на цифровата икономика:** Понастоящем Комисията, която е както административен, така и политически орган, отговаря за

---

<sup>48</sup> "Gatekeepers", *Европейска комисия*, 8 септември 2024 г. ([https://digital-markets-act.ec.europa.eu/gatekeepers\\_en](https://digital-markets-act.ec.europa.eu/gatekeepers_en)).



прилагането на ЗАЦП. Това положение може да породи съмнения относно независимостта на прилагането ЗАЦП. Следва да се отбележи, че тази забележка се отнася както и за ЗАЦУ, така и за класическото право в областта на конкуренцията на равнище ЕС. В дългосрочен план създаването на отделно и независимо звено за цифровите пазари, което да отговаря за прилагането на ЗАЦП и ЗАЦУ заслужава да се обмисли, както предлага и Wörsdörfer (2023).

- **Частно правоприлагане:** Комисията следва да следи за частното прилагане на ЗАЦП, тъй като то има потенциала да допълни административните мерки, предприети от Комисията и националните органи (Wörsdörfer 2023). Ако този обхват се окаже изключително скромнен, би могло да се обмисли въвеждането на разпоредби, които изрично се отнасят до частното правоприлагане в ЗАЦП.
- **Контрол на сливанията:** Задълженията, които ЗАЦП налага по отношение на сливанията, са изключително слаби. „Пазачите“ имат задължение само да уведомят Комисията в тази връзка. В съчетание с тенденциите за разхлабване на режима на контрол върху сливанията в рамките на традиционното конкурентно право - както е отразено например в предложението за "защита на иновациите" в доклада на Драги (Draghi, 2024: 299) - това крие риск от неефективен контрол върху сливанията и придобиванията в цифровата икономика. Не е задължително на това предизвикателство да се отговори от ЗАЦП. Би могло да се помисли например за реформа на контрола върху сливанията, за каквато призовават Bundeskartellamt, Британският орган за конкуренция и пазари и Австралийската комисия за защита на конкуренцията и потребителите (Wörsdörfer 2023).
- **Структурни мерки:** Ако ЗАЦП се окаже слабо ефективен, остава много място за реформи на структурните средства за защита. Една от възможните промени би била да се приеме решение, познато например от регулирането на енергийния сектор. По същия начин може да се предложи някаква форма на разделяне на свързаните с платформата услуги.

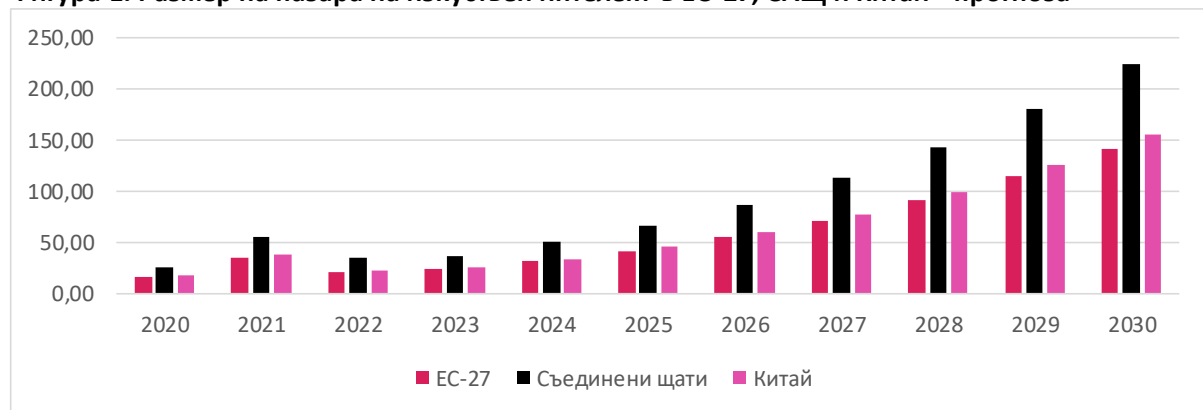
## 2.6. Регламенти на ЕС за ИИ: насърчаване на иновациите и зачитане на свободата на изразяване

С приемането на Законодателния акт за изкуствения интелект Европейският съюз затвърди репутацията си на глобален регулаторен фактор, с което завърши законодателната триада заедно със Законодателния акт за цифровите пазари и Законодателния акт за цифровите услуги. Приветстван като хармонизираща рамка за правилата за изкуствения интелект в държавите членки, Актът за изкуствения интелект беше приет от Европейския парламент на 13 март 2024 г., одобрен от Съвета на ЕС на 21 май 2024 г. и влязъл в сила на 1 август 2024 г. Регламентите ще влязат в сила на етапи с различни срокове за изпълнение. Макар че актът беше похвален заради защитата на потребителите и демократичните гаранции, критиците предупреждават, че финият подход на ЕС, макар и с добри намерения, рискува да подкопае иновациите и дългосрочното обществено благосъстояние<sup>49</sup>. Тъй като най-големият регулаторен орган в света навлиза все повече в цифровата сфера, напрежението между регулирането и технологичния напредък се проявява остро.

### Конкурентното предизвикателство при инвестициите в изкуствен интелект

Що се отнася до конкурентното предимство на ЕС, икономическите тенденции подчертават изоставането на ЕС в инвестициите и развитието на изкуствения интелект в сравнение със световните конкуренти. Данните за периода от 2020 г. до 2030 г. показват, че макар ЕС-27 постоянно да увеличава инвестициите си в ИИ, той значително изостава от САЩ и Китай. През 2025 г. се очаква инвестициите на ЕС в ИИ да достигнат 41,83 млрд. евро, в сравнение с 66,21 млрд. евро в САЩ и 45,45 млрд. евро в Китай. Тази разлика се увеличава още повече до 2030 г., когато инвестициите на ЕС ще възлизат на 141,80 млрд. евро, като те ще са по-малки от тези на САЩ - 223,70 млрд. евро и Китай - 154,80 млрд. евро. По-бавният ръст на финансирането на ИИ подчертава предизвикателствата, породени от строгите регулаторни мерки, които могат да обезкуражат ангажираността на частния сектор и иновациите, поставяйки ЕС в неблагоприятно конкурентно положение в глобалната надпревара за ИИ. Ако използваме думите на Ананд Санвал, главен изпълнителен директор на CB insights, "ЕС днес има повече регулации в областта на ИИ, отколкото смислени компании за ИИ"<sup>50</sup>.

Фигура 1. Размер на пазара на изкуствен интелект в ЕС-27, САЩ и Китай - прогноза



Източник: Statista, Изкуствен интелект - ЕС-27, САЩ, Китай. (n.d.)

<sup>49</sup> Варад Райгонкар, `Законът за изкуствения интелект на Европейския съюз ще регулира силно технология, която законодателите не разбират`, Reason, 22 март 2024 г.,

<sup>50</sup> <https://mailchi.mp/a3eba8791064/europe-dont-love-ai?e=0fd180b925>

## Балансиране на иновациите и регулациите: Законодателният акт за изкуствения интелект на Европейския съюз

Бързото развитие на изкуствения интелект (ИИ) предоставя както безпрецедентни възможности, така и значителни рискове, което кара законодателите по света да търсят тънкия баланс между насърчаването на иновациите и опазването на обществения интерес. В този контекст Европейският съюз (ЕС) се позиционира като лидер в регулирането на ИИ чрез предложението от него Законодателен акт за изкуствения интелект (ЗАИИ). Това законодателство, обявено за първата в света цялостна правна рамка за ИИ, има за цел да намали рисковете, свързани с ИИ, като същевременно насърчава неговото етично и отговорно внедряване. Подходът обаче предизвиква дебати относно потенциалната му прекомерност и последиците за иновациите (Veale & Borgesius, 2021 г.).

Законодателният акт за изкуствения интелект има за цел да отговори на двойната цел да се гарантира безопасността и съответствието с основните права, като същевременно се насърчава среда, благоприятстваща иновациите<sup>51</sup>. С него се въвежда многостепенна, основана на риска рамка, която категоризира приложенията за ИИ в зависимост от тяхното потенциално въздействие. В единия край на спектъра са приложенията, за които се счита, че представляват "неприемлив риск", например системи, позволяващи оценка на „социален кредит“ от страна на правителствата или биометрично наблюдение в реално време на обществени места; те са напълно забранени. В междинната категория с "висок риск" са системите, които оказват въздействие върху критични области като здравеопазване, образование, правоприлагане и заетост, като те подлежат на строги изисквания, в това число задължителни оценки на риска, човешки надзор и строги тестове, за да се гарантира спазването на стандартите за прозрачност и отчетност. Приложенията с по-нисък риск са изправени пред по-ограничени регулаторни задължения, което отразява стремежа да се избегне задушаване на иновациите в области, считани за по-малко критични.

Дори ако беше възможно да се контролира цялата област на ИИ - а това не е възможно - ЕС щеше да се нуждае от точно определение на ИИ. Това би включвало определяне на понятието чрез присъщото му значение или характеристики, като се насърчава по-задълбочено теоретично разбиране на ИИ, а не само изброяване на примери или случаи, които попадат в обхвата му. Вместо това Законодателният акт за ИИ предлага разширително определение, като категоризира приложенията в нива на риск. Този избор подчертава ограниченото разбиране на ЕС за разглежданата технология, като третира ИИ по-скоро като продукт и привежда голяма част от рамката си в съответствие с традиционните разпоредби за безопасност на продуктите.

Ограниченията на този подход стават очевидни, когато се прилага към системи за изкуствен интелект с общо предназначение, като ChatGPT на OpenAI, Llama на Meta или Gemini на Google. За разлика от продуктите с едно-единствено предназначение, като например филтрите за спам, чиито рискове могат да бъдат оценявани и регулирани ефективно, системите за ИИ с общо предназначение са многофункционални и адаптивни, като обслужват безброй приложения. Тази гъвкавост прави почти невъзможно да се оценят изчерпателно всички потенциални рискове или да се създадат правила, които предвиждат всяка възможна употреба. Опитите да се регулират такива системи в настоящия ранен етап от тяхното развитие напомнят на опитите на Континенталния конгрес на Северна Америка през XVIII век да регулира всички възможни употреби на електричество. Точно както трансформационният потенциал на електричеството няма как да бъде напълно разбран или регулиран в онзи ранен етап, същото важи и за ИИ днес.<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> Европейска комисия, Законодателен акт за изкуствения интелект, 2024 г.,

<sup>52</sup> Хенрик Шнайдер, "Законодателният акт за изкуствения интелект: The EU's serial digital overregulation", GIS, 10 October 2024, <https://www.gisreportsonline.com/r/ai-act-eu-regulation-innovation/>

Въпреки структурирания си подход, Законодателният акт за ИИ е критикуван за потенциала му да свръхрегулира<sup>53</sup>, особено в контекста на нововъзникващите технологии за ИИ с общо предназначение. Големите езикови модели и други универсални системи за ИИ се класифицират като високорискови при определени обстоятелства, въпреки че техните приложения могат да обхващат широк спектър от дейности с нисък риск. Тази широка класификация крие риск от налагане на непропорционални разходи за съответствие на разработчиците, особено на по-малките предприятия и стартиращите предприятия. В доклад на Центъра за иновации в областта на данните се посочва, че разходите за спазване на изискванията за високорискови системи за ИИ могат да достигнат до 400 000 евро за малко предприятие с годишен оборот от 10 млн. евро, което се равнява на приблизително 4% от годишните приходи<sup>54</sup>. Това поставя значителна финансова тежест върху по-малките компании, като потенциално може да възпрепятства иновациите и участието на пазара. Освен това Центърът за европейски политически изследвания посочва, че високите разходи за привеждане в съответствие засягат предимно високорискови приложения, които представляват относително малка част от инвестициите в ИИ, но предупреди срещу неправилното прилагане на тези оценки към по-широки пазари на ИИ<sup>55</sup>. За разлика от тях, по-големите корпорации, разполагащи с големи ресурси, са в по-добра позиция да поемат тези разходи, благодарение на което да затвърдят господстващото си положение в сектора на ИИ.

Освен това определенията в законодателния акт на ключови термини като "висок риск" и "системен риск" остават двусмислени, което води до несигурност относно начина на прилагане на правилата. Технологиите за биометрична идентификация, използвани в нишови, контролирани среди, могат да бъдат подложени на същите строги стандарти като тези, използвани в публични пространства, въпреки значително различаващите се рискови профили. Подобна регулаторна неяснота би могла да обезкуражи инвестициите и експериментите, като някои компании ще предпочетат да се преместят в юрисдикции с по-гъвкави рамки, като например САЩ или Китай, където развитието на ИИ продължава да процъфтява при по-малко рестриктивен надзор.<sup>56</sup>

Законодателният акт за изкуствения интелект има за цел също така "да се избегнат нежелани резултати" и да се създаде структура за управление както на европейско, така и на национално равнище. Това включва създаването на Европейска служба по изкуствен интелект, която да служи като център за експертни знания в областта на изкуствения интелект в ЕС. Законът централизира регулирането на ИИ в държавите членки, за да се осигури хармонизиран стандарт - отличителна черта на регулаторните усилия на ЕС, но също така въвежда строги санкции за неспазване на изискванията. Глобите варират от 35 млн. евро или 7 % от глобалните приходи за тежки нарушения до 7,5 млн. евро или 1,5 % от приходите за по-леки нарушения, което прави спазването на регламента скъпо начинание за компаниите.<sup>57</sup>

Поддръжниците на Законодателния акт за изкуствения интелект твърдят, че тези регулаторни мерки са необходими за укрепване на доверието и гарантиране на етичното използване на изкуствения интелект. Те подчертават, че обществената загриженост за неприкосновеността на

---

<sup>53</sup> Хенрик Шнайдер, "Законодателният акт за изкуствения интелект: The EU's serial digital overregulation", GIS, 10 October 2024

<sup>54</sup> Бенджамин Мюлер, "Законът за изкуствения интелект би струвал на икономиката на ЕС 31 милиарда евро за 5 години и би намалил инвестициите в изкуствен интелект с почти 20 процента, според нов доклад", Център за иновации в областта на данните, 26 юли 2021 г.,

<sup>55</sup> Мориц Лаурер, Андреа Ренда, Тимъти Йънг, "Изясняване на разходите за акта на ЕС за изкуствения интелект", CEPS, 21 септември 2021 г.,

<sup>56</sup> Хавиер Еспиноза, "Прибързаният опит на Европа да определи правилата за изкуствения интелект", Financial Times, 16 юли 2024 г.,

<sup>57</sup> Акт на ЕС за изкуствения интелект, член 99: Санкции

личния живот, дискриминацията и потенциалната злоупотреба с ИИ налагат необходимостта от солидни предпазни мерки<sup>58</sup>. Чрез задължението за прозрачност и отчетност законодателството цели да изгради доверие на потребителите в системите за ИИ, което се счита за решаващо за тяхното широко разпространение. Освен това фокусът на ЕС върху утвърждаването му като световен лидер в областта на регулирането на ИИ има за цел да хармонизира международните рамки за управление, като намали рисковете от регулаторна фрагментация и насърчи равнопоставеността на световните пазари.

Въпреки това строгият подход към регулирането, възприет в Законодателния акт може да подкопае заявените цели. Включването на "системни рискове" - късно допълнение към законодателството - показва трудностите при определянето на това какво представлява неприемлив риск. Системите за изкуствен интелект с общо предназначение като ChatGPT, които могат да се настройват за различни приложения, сега са обект на допълнителен контрол съгласно дял VIII-A от законодателния акт<sup>59</sup>. Критиците твърдят, че подобни мерки отразяват твърде предпазлива позиция, която смесва теоретичните рискове с практическите приложения. Това би могло да забави внедряването на полезни технологии с ИИ в критични сектори като здравеопазването<sup>60</sup>, където диагностичните инструменти, управлявани от ИИ, демонстрират потенциал за значително подобряване на резултатите на пациентите.

Регулаторните предизвикателства, породени от Законодателния акт за изкуствения интелект, подчертават значението на възприемането на по-гъвкав и пропорционален подход. Опростяването на процесите за постигане на съответствие за малките и средните предприятия (МСП) би могло да облекчи пречките пред иновациите, като същевременно се гарантира, че необходимите предпазни мерки остават в сила. Създаването на регулаторни „оазиси“, където разработчиците могат да тестват системи за ИИ в контролирана среда, предлага обещаващ модел за балансиране на надзора с експериментирането. Освен това засилването на сътрудничеството между регулаторните органи, заинтересованите страни от индустрията и академичните експерти може да доведе до по-нюансирани политики, които отразяват реалностите на развитието на ИИ.

Законодателният акт за изкуствения интелект представлява новаторско усилие за управление на изкуствения интелект по начин, който се стреми да балансира иновациите с етичните съображения. Въпреки че акцентът му върху доверието, прозрачността и безопасността е похвален, не може да се пренебрегне потенциалът му за свръхрегулиране и задушаване на иновациите. Като усъвършенства своите разпоредби, за да отговори на тези опасения, ЕС може да се позиционира като световен лидер в оформянето на бъдещето на управлението на ИИ. Постигането на този баланс ще изисква постоянен диалог и адаптивност, като се гарантира, че законодателството се развива заедно с технологичния напредък, като същевременно защитава основните права и обществените ценности.

---

<sup>58</sup> Европейска комисия, Акт за изкуствения интелект, 2024 г.,

<sup>59</sup> EPRS, изкуствен интелект с общо предназначение, март 2023 г.,

<sup>60</sup> Лиза Фалко, Йохана О'Донъл, 'Регулиране на изкуствения интелект в здравеопазването: ще повлияе ли законодателството на иновациите?', 13 декември 2023 г.,

## Социологически измерения на риска и регулирането

Регулирането на ИИ на равнище ЕС се основава на оценка на риска. Като се започне с *Етичните насоки за надежден ИИ*<sup>61</sup> и *Бялата книга за ИИ* (Европейска комисия, 2020 г.), европейските усилия се въртят около идентифицирането и управлението на рисковете, свързани с ИИ. Проектът на Законодателен акт за ИИ въвежда три нива на класификация на рисковете - неприемливи, високи и ниски/минимални рискове, като за всяка категория се установяват отделни регулаторни задължения. Неприемливите рискове, като например меренето на „социален кредит“ от страна на правителствата, са напълно забранени. Системите с висок риск, като например тези, определящи достъпа до образование или заетост, се сблъскват със строги изисквания, включително управление на риска през целия жизнен цикъл, прозрачност, контрол на качеството на данните, човешки надзор и оценки на съответствието.

Забележително е, че Законът за изкуствения интелект излиза извън рамките на традиционните понятия за риск - например тези, които засягат здравето и безопасността - и обхваща рисковете за основните права. В приложение III към Законодателния акт за ИИ са посочени системите, които оказват въздействие върху критични области като набирането на персонал и образованието, където основната грижа е гарантирането на равенството и недискриминацията. Тази широка концептуализация на риска, която включва системни рискове, породени от моделите на ИИ с общо предназначение, отразява ангажимента на ЕС за привеждане на технологичните иновации в съответствие с правата на човека и обществените ценности.

Въпреки това, обширният характер на регламента на ЕС за ИИ също внася сложност. Както предполага системно-теоретичната перспектива на Луман, рискът е по своята същност субективен, формиран от различните наблюдения и атрибуции на различните заинтересовани страни (Luhmann, 2005). Признаването на рисковете за обществените интереси и основните права в Закона за ИИ поставя под въпрос традиционните социологически представи за риска, което налага нюансирано разбиране на неговото съобщаване и приписване. Като съчетава стабилни регулаторни механизми с акцент върху иновациите и индивидуалните свободи, подходът на ЕС има за цел да постигне деликатен баланс. И все пак с развитието на дебатите около управлението на ИИ остават въпроси за това дали тази основана на риска рамка може да отговори адекватно на бързите темпове на технологичните промени, без да задушават иновациите или да създава регулаторни парадокси.

През последните години в пресечната точка на обществената активност, академичните изследвания и разработването на политики все повече се набляга на рисковете, свързани с изкуствения интелект (ИИ). Учени и активисти изтъкват потенциала му да се намеси в живота на индивидите, да задълбочи неравенствата и дори да дестабилизира демократичните институции (Bender et al., 2021; Burt, 2018; EDRi, 2021). Въпреки тези предупреждения, ИИ продължава да бъде представян както като неизбежна сила, така и като критичен двигател на икономическия растеж (Bareis & Katzenbach, 2022). Въпреки това етичният завой в управлението на ИИ, често насърчаван чрез насоки, предоставени от научните среди и индустрията, е критикуван като средство за осуетяване на смислено правно регулиране (Rességuier & Rodrigues, 2020).

Европейският съюз се опита да излезе извън рамките на етичните баналности с регулаторна рамка, пример за която е Законодателния акт за ИИ. Това законодателство, допълнено от други инструменти за управление, има за цел да намали рисковете, свързани с ИИ, като същевременно насърчава иновациите (Veale, Matus, & Gorwa, 2023). Въпреки това дискусиите около Законодателния акт за ИИ до голяма степен се ограничават до неговите правни достойнства и

---

<sup>61</sup> Експертна група на високо равнище по въпросите на изкуствения интелект. 2019. "Етични насоки за надежден ИИ". Текст. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/ethics-guidelines-trustworthy-ai> (отваря се в нов прозорец)

недостатъци, като оставят недостатъчно проучени неговите социологически измерения - особено тези, свързани с комуникацията на риска.

Изхождайки от системната теория на Луман, Кушче (2024) обяснява, че понятието за риск се разбира най-добре като комуникативна конструкция, неразривно свързана с вземането на решения и приписването на вреди (Luhmann, 2005). Тази перспектива е от решаващо значение за разбирането на начина, по който рисковете, свързани с ИИ, се формулират и разглеждат в европейската политика. Според Луман рискът е продукт на модерността, която заменя по-ранните представи за съдба и божествена намеса с несигурност, кореняща се в човешкото вземане на решения (Luhmann, 1992). Тази несигурност се проявява в три комуникативни измерения: времево, фактическо и социално.

Във времевото измерение рискът отразява непредсказуемостта на бъдещето, формирана от настоящите решения. Бялата книга на Европейската комисия за изкуствения интелект (2020 г.) подчертава тази динамика, като съчетава оптимизма за икономическия потенциал на изкуствения интелект с предупрежденията за застой в обществото, ако изкуственият интелект не бъде правилно приет и регулиран. Тази двойна рамка - където ИИ е едновременно обещание и заплаха - показва "бъдещ есенциализъм" (Schiølin, 2020), който позиционира регулирането като механизъм за адаптация.

Фактическото измерение допълнително усложнява разказа, тъй като разграничението между "риск" (дължащ се на собствените решения) и "опасност" (дължаща се на външни решения) се размива. Например акцентът, който ЕС поставя върху привиждането на развитието на ИИ в съответствие с "правилата и ценностите на ЕС", имплицитно идентифицира външни участници - като чужди правителства или частни компании - като потенциални източници на опасност (Европейска комисия, 2020 г.). Това рамкиране поставя ЕС като саморегулатор в глобална среда, характеризираща се с различни ценностни системи.

Социалното измерение подчертава присъщото напрежение между лицата, вземащи решения, и тези, които са засегнати от техните решения. Регулаторната амбиция на ЕС е формулирана като средство за насърчаване на доверието, като се подчертава "надеждният ИИ" като основен стълб на подхода (Европейска комисия, 2020 г.; Експертна група на високо равнище по ИИ, 2019 г.). Това понятие за надеждност обаче създава парадокс: регламентът се стреми да вдъхне доверие в системите за ИИ именно защото техният потенциал за вреди остава значителен.

Тези комуникационни измерения разкриват основни напрежения в начина, по който ЕС очертава и разглежда рисковете, свързани с ИИ. Макар че Законодателният акт за ИИ се стреми да осигури правна сигурност, неговото разчитане на концепцията за риск разкрива ограниченията на действащите регулаторни рамки. Законът разширява обхвата на регулирането на риска, като включва основните права и системните рискове, но се бори да съчетае тези абстракции с конкретни, приложими правила. Този дисонанс подчертава предизвикателствата, свързани със свързването на социологическите прозрения с вземането на правни и политически решения.

## **Препоръки за реформа**

Законодателният акт за изкуствения интелект е смела стъпка в създаването на цялостна рамка за управление на изкуствения интелект, която отразява ангажимента на ЕС за етични стандарти и обществени гаранции. Въпреки това сложността на регулирането на бързо развиващите се технологии и потенциалните непредвидени последици от свръхрегулирането подчертават необходимостта от усъвършенстване. За да се гарантира, че Законът насърчава иновациите, като същевременно запазва основните си цели за безопасност, прозрачност и доверие, целенасочени политически интервенции могат да се справят с основните предизвикателства. Тези препоръки

имат за цел да се постигне по-добър баланс, който да позволи на ЕС да заеме водеща позиция в световен мащаб в управлението на ИИ, без да възпрепятства технологичния напредък.

1. **Регулаторни „оазиси“ за иновации:** Създаването на контролирана среда за МСП за тестване на системи с изкуствен интелект ще позволи на иновациите да се развиват, без да се нарушава контролът. Такива „оазиси“ могат да улеснят спазването на изискванията и същевременно да намалят пречките пред по-малките предприятия.
2. **Уточняване на определенията и рамката на риска:** Двусмислени термини като "висок риск" и "системен риск" следва да бъдат изяснени, за да се гарантира, че регулаторните изисквания са пропорционални на действителното ниво на риск на всяко приложение. Например биометричните системи, използвани в контролирана среда с нисък риск, биха могли да бъдат обект на по-малко строги разпоредби от тези, които се използват на обществени места. Това уточнение би предотвратило свръхрегулирането и би насърчило справедливостта на задълженията за съответствие.
3. **Засилено сътрудничество между заинтересованите страни:** Засиленото сътрудничество между регулаторните органи, лидерите в индустрията и академичните експерти може да насърчи разработването на нюансирани, адаптивни политики, които отразяват реалностите на технологията на ИИ. Чрез включването на различни гледни точки и експертни познания Законът за ИИ може да се развива, за да отговори на възникващите предизвикателства и възможности, като гарантира неговата актуалност и ефективност в една бързо развиваща се област.



## Исползвана литература

- European Commission (2021a) *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council laying down harmonised rules on artificial intelligence (Artificial Intelligence Act)*. Brussels: European Commission.
- European Commission (2021b) *Annexes to the proposal for a regulation laying down harmonised rules on artificial intelligence (Artificial Intelligence Act)*. Brussels: European Commission.
- Veale, M. and Borgesius, F. Z. (2021) Demystifying the draft EU Artificial Intelligence Act. *Computer Law Review International* 22(4): 97–112.
- Wachter, S., Mittelstadt, B., and Floridi, L. (2021) Why a right to explanation of automated decision-making does not exist in the General Data Protection Regulation. *International Data Privacy Law* 7(2): 76–99.
- Barcentewicz, M. (2021) The new European Digital Services Act: Risky for consumers and innovation. Brussels: Epicenter.
- Bareis, J., & Katzenbach, C. (2022). Talking AI into being: The narratives and imaginaries of national AI strategies and their performative politics. *Science, Technology, & Human Values*, 47(5), 855–881. <https://doi.org/10.1177/01622439211030007>.
- Baumeister, T. (2022) Section 19a GWB as the German ‘Lex GAFA’ – lighthouse project or superfluous national solo run? *Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies* 15(26): 75–102.
- Bender, E. M., Gebru, T., McMillan-Major, A., & Shmitchell, S. (2021). On the dangers of stochastic parrots: Can language models be too big? *Proceedings of the 2021 ACM Conference on Fairness, Accountability, and Transparency*, 610–623. <https://doi.org/10.1145/3442188.3445922>.
- Bessen, J. E., Impink, S. M., Rerichensperger, L., and Seamans, R. (2020) GDPR and the importance of data to AI startups. NYU Stern School of Business.
- Böhm, F. (2010) [1933] *Wettbewerb und Monopolkampf*. Baden-Baden: Nomos.
- Burt, A., Leong, B., & Shirrell, S. (2018). *Beyond explainability: A practical guide to managing risk in machine learning models*. Future of Privacy Forum. <https://fpf.org/wp-content/uploads/2018/06/Beyond-Explainability.pdf>.
- Cappai, M., Colangelo, G. (2021). Taming digital gatekeepers: the more regulatory approach to antitrust law, *Computer Law & Security Review* 41: 105559.
- Colangelo, G. (20234) Trendy antitrust for digital markets: are market investigations the new black?DMA begins. *Journal of European Competition Law & Practice* 115(15): 289116-298122.
- Colangelo, G. (2024). Trendy antitrust for digital markets: are market investigations the new black? *Journal of European Competition Law and Practice* 15(5): 289-298.
- Colangelo, G., Ribera Martinez, A. (2024). The Metrics of the DMA’s Success. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=4959671](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4959671).
- Crémer, J., de Montjoye, Y.-A., and Schweitzer, H. (2019) *Competition policy for the digital era. Final report*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- De Streel, A. (2020) Should digital antitrust be ordoliberal? Foreword. *Concurrences* (1): 2–4.
- EDRi. (2021). *Beyond debiasing: Regulating AI and its inequalities*. [https://edri.org/wp-content/uploads/2021/09/EDRi\\_Beyond-Debiasing-Report\\_Online.pdf](https://edri.org/wp-content/uploads/2021/09/EDRi_Beyond-Debiasing-Report_Online.pdf).
- Eucken, W. (2004) [1952] *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*. Tübingen: Mohr Siebeck.

- European Commission (2020a) *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Data protection as a pillar of citizens' empowerment and the EU's approach to the digital transition - two years of application of the General Data Protection Regulation COM/2020/264 final*. Brussels: European Commission.
- European Commission (2020b) *Explanatory memorandum to the proposal for a regulation of the European Parliament and the Council on a Single Market For Digital Services (Digital Services Act) and amending Directive 2000/31/EC*. Brussels: European Commission.
- European Commission (2020c) *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee, and the Committee of the Regions on the European Democracy Action Plan ("European Democracy Action Plan") COM 2020*. Brussels: European Commission.
- European Commission (2024a) *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Second Report on the application of the General Data Protection Regulation COM/2024/357 final*. Brussels: European Commission.
- European Commission (2024b) *The future of European competitiveness – A competitiveness strategy for Europe*. Brussels: European Commission.
- European Commission. (2020). *White paper on artificial intelligence: A European approach to excellence and trust*. [https://ec.europa.eu/info/publications/white-paper-artificial-intelligence-european-approach-excellence-and-trust\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/white-paper-artificial-intelligence-european-approach-excellence-and-trust_en).
- European Parliament (2020) *The impact of the General Data Protection Regulation (GDPR) on artificial intelligence*. Brussels: European Parliament.
- European Union (2016) *Regulation (EU) 2016/679 (General Data Protection Regulation)*. Brussels: European Union.
- European Union Agency for Fundamental Rights (2024) *GDPR in practice: Experiences of data protection authorities*. Vienna: European Union Agency for Fundamental Rights.
- Floridi, L. (2019) Establishing the rules for building trustworthy AI. *Nature Machine Intelligence* 1(6): 261–2.
- Fuest, C., Gros, D., Mengel, P.-L., Presidente, G., and Tirole, J. (2024) Reforming innovation policy to help the EU escape the middle-technology trap. CEPR.
- Fukuyama, F. (2021) Making the Internet Safe for Democracy. *Journal of Democracy* 32(2): 37–44.
- Goldschmidt, N. and Wohlgemuth, M. (eds.). (2008) *Grundtexte zur Freiburger Tradition der Ordnungsökonomik*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- High-Level Expert Group on AI. (2019). *Ethics guidelines for trustworthy AI*. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/ethics-guidelines-trustworthy-ai>.
- High-Level Expert Group on Artificial Intelligence (2019) *Ethics guidelines for trustworthy AI*. Brussels: European Commission.
- Institut économique Molinari et CroissancePlus (2021) *Pour une réforme des retraites qui réponde aux enjeux français - Compétitivité, emploi, innovation avec la capitalisation pour tous*. Paris.
- Ke, T. T. and Sudhir, K. (2020) Privacy rights and data security: GDPR and personal data markets. *Management Science* 69(8): 4389–412.
- Kim, N. S. and Telman, D. A. (2015) Internet giants as quasi-governmental actors and the limits of contractual consent. *Missouri Law Review* 80(3).
- Kusche, I. (2024). Possible harms of artificial intelligence and the EU AI Act: Fundamental rights and risk. *Journal of Risk Research*, 1–14. <https://doi.org/10.1080/13669877.2024.2350720>.

- Luhmann, N. (2005). *Risk: A sociological theory* (1st paperback ed.). New Brunswick, N.J: Aldine Transaction.
- Maggiolino, M.T. (2024) L'abuso di dipendenza economica nel mondo digitale. In S. Sileoni and C. Stagnaro (eds.), *Le sfide delle politiche digitali in Europa*, Turin (Italy): IBL Libri, 75-104.
- Marques, N. and Portuese, A. (2023) Télécoms et innovation, donner la priorité à la création de richesse plutôt qu'à la redistribution. *Telecoms and innovation: How regulation is holding back 5G*. Paris: Institut économique Molinari.
- Maya-Salomé, G. (2023) The rule of law at risk: The dark side of the Digital Markets Act. *ORDO* 72-73(1).
- Mchangama, J. (2022) *The wild west? Illegal comments on Facebook*. Copenhagen: Justitia.
- Mchangama, J. and Alkiviadou, N. (2020) *The digital Berlin Wall: How Germany (accidentally) created a prototype for global online censorship - Act two*. Copenhagen: Justitia.
- Mchangama, J. and Fiss, J. (2019) *The digital Berlin Wall: How Germany (accidentally) created a prototype for global online censorship*. Copenhagen: Justitia.
- Mchangama, J., Alkiviadou, N., and Mendiratta, R. (2022) *Thoughts on the DSA: Challenges, ideas and the way forward through international human rights law*. Copenhagen: Justitia.
- Monti, G. (2021) The Digital Markets Act – Institutional design and suggestions for improvement. TILEC Discussion Paper, DP 2021-004. Tilburg: Tilburg University.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2024). *Main Science and Technology Indicators: Business enterprise R&D expenditure as a percentage of GDP*. <https://data-explorer.oecd.org>.
- Peukert, C., Bechtold, S., Batikas, M., and Kretschmer, T. (2022) Regulatory spillovers and data governance: Evidence from the GDPR. *Marketing Science* 41(4): 746–68.
- Politou, E., Alepis, E., and Patsakis, C. (2018) Forgetting personal data and revoking consent under the GDPR: Challenges and proposed solutions. *Journal of Cybersecurity* 4(1).
- Rességuier, A., & Rodrigues, R. (2020). AI ethics should not remain toothless! A call to bring back the teeth of ethics. *Big Data & Society*, 7(2), 1–12. <https://doi.org/10.1177/2053951720942541>.
- Schiølin, K. (2020). Revolutionary dreams: Future essentialism and the sociotechnical imaginary of the fourth industrial revolution in Denmark. *Social Studies of Science*, 50(4), 542–566. <https://doi.org/10.1177/0306312719867768>.
- Smuha, N. A. (2021) From a 'race to AI' to a 'race to AI regulation': Regulatory competition for artificial intelligence. *Law, Innovation and Technology* 13(1): 57–84.
- Šonková, M. (2024) Brussels Effect Reloaded? The European Union's Digital Services Act and the Artificial Intelligence Act. College of Europe *EU Diplomacy Paper* 4/2024
- Stagnaro, C. and A. Turillazzi (2022) Nothing lasts forever (even the gatekeeper's market share). Istituto Bruno Leoni *Special Report*, 12 April 2022.
- Veale, M., & Borgesius, F. Z. (2021). Demystifying the draft EU Artificial Intelligence Act. *Computer Law & Security Review*, 43, 105531. <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2021.105531>.
- Veale, M., Matus, K., & Gorwa, R. (2023). AI and global governance: Modalities, rationales, tensions. *Annual Review of Law and Social Science*, 19(1), 255–275. <https://doi.org/10.31235/osf.io/ubxgk>.
- Veil, W. (2018) The GDPR: The emperor's new clothes - On the structural shortcomings of both the old and the new data protection law. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 10/2018:686–96.

- Von der Leyen, U. (2019) *Political guidelines for the next European Commission (2019-2024)*. Brussels: European Commission.
- Wachter, S., Mittelstadt, B., and Russell, C. (2018) Counterfactual explanations without opening the black box: Automated decisions and the GDPR. *Harvard Journal of Law & Technology* 31(2): 842–87.
- Wilman, F. (2022) The Digital Services Act (DSA) - An overview (<https://ssrn.com/abstract=4304586>).
- Wörsdörfer, M. (2023) The Digital Markets Act and E.U. competition policy: A critical ordoliberal evaluation. *Philosophy of Management* 22(1): 149–71.
- Zurth, P. (2021) The German NetzDG as role model or cautionary tale? Implications for the debate on social media liability. *Fordham Intellectual Property Media & Entertainment Law Journal* 31(4): 1084.