

Брюксел, 28.10.2015 г.
COM(2015) 550 final

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

**Осъвременяване на единния пазар: повече възможности за гражданите и
предприятията**

{SWD(2015) 202 final}
{SWD(2015) 203 final}

1. ОСЪВРЕМЕНЯВАНЕ НА ЕДИННИЯ ПАЗАР

Единният пазар е едно от най-големите достижения на Европа. Благодарение на него през изминалите 50 години за европейските дружества се създадоха нови възможности и икономии от мащаба, които засилиха конкурентоспособността на промишления сектор, бяха разкрити нови работни места, потребителите се ползват с по-голям избор на по-ниски цени и хората могат да живеят, учат и работят, където желаят. Той допринесе за по-доброто интегриране на европейските предприятия в международните вериги за създаване на стойност и за повишаването на тяхната конкурентоспособност на световната арена.

Сега обаче се налага Европейският съюз и единният пазар да се адаптират към променящите се условия. Европа е изправена пред икономически и социални предизвикателства. Икономическата и финансова криза постави на изпитание нашата икономика и платихме висока социална цена. В цяла Европа безработицата продължава да е висока, и то особено сред младите хора, които би трябвало да са двигателът на жизнеспособността на европейската икономика. Ниските темпове на растеж накърняват доверието, което хората имат в Европа. Недостатъчните инвестиции и пречките на пазарите на продукти и услуги спъват производителността и конкурентоспособността на европейската икономика. Предприятията често се оплакват от бремето на остарели и твърде затруднителни разпоредби и не успяват да намерят информацията, от която имат нужда.

В същото време иновациите и световните вериги за създаване на стойност разкриват все нови и нови възможности. Цифровите технологии преобразяват много промишлени сектори, благодарение на тях производството става по-ефективно и се появяват нови и авангардни модели на стопанска дейност. Производството и услугите все по-често обединяват своето предлагане, в резултат на което осигуряват на потребителите така ценените от тях интелигентни и екосъобразни продукти. Тези иновации обаче отправят предизвикателство към традиционните модели на стопанска дейност и установените взаимоотношения между потребителите и икономическите оператори.

1.1. По-задълбочен и по-справедлив единен пазар

Европейската комисия, която встъпи в длъжност през ноември 2014 г., търси отговор на тези предизвикателства. Тя издигна като свой основен приоритет увеличаването на работните места, икономическия растеж и инвестициите и се стреми да го осъществи чрез задълбочаване на единния пазар в отделните сектори и области на политиката.

По-малко от един месец след встъпването си в длъжност Комисията представи своя **План за инвестиции** за Европа и Европейския фонд за стратегически инвестиции. Изпълнението на този план е в ход и той вече започва да противодейства на намаляването на инвестициите и да стимулира икономическото възстановяване. Една от целите на плана е да се създаде по-добра икономическа среда за инвестиции, като се осигури по-голяма предвидимост по отношение на нормативната уредба и като се задълбочи единният пазар.

Въз основа на това през февруари 2015 г. Комисията представи **Европейския енергиен съюз**, чиято цел е потребителите и предприятията да могат да се ползват от сигурна, достъпна и съобразена с климата енергия, а вътрешният енергиен пазар да се превърне в реалност за цяла Европа.

През май Комисията оповести **Стратегията за цифров единен пазар**, която е насочена към предизвикателствата на цифровата икономика. Взаимосвързаният цифров единен

пазар ще подобри достъпа на потребителите и предприятията до стоки и услуги чрез интернет, като същевременно ще създаде подходящи условия за развитие на мрежите и ще увеличи потенциала за растеж на европейската цифрова икономика.

Миналия месец беше представен и **План за действие за изграждане на съюз на капиталовите пазари**. Очаква се благодарение на него да намалеят разходите по заемане на средства, да се подобри финансирането на стартиращи предприятия и да се разшири кръгът на инвеститорите. Осигуряването на връзка между инвеститорите и лицата, които имат нужда от финансиране, ще улесни достъпа на европейските предприятия до средствата, необходими за модернизиране и разширяване на дейността им. Съюзът на капиталовите пазари ще повиши стабилността на финансовата система и ще увеличи конкуренцията.

За нас е важно Европа да е отворена към света и светът да е отворен към Европа. В съобщението си **„Търговията — за всички“**, прието този месец, Комисията преосмисли своята политика в областта на търговията и инвестициите, за да я направи по-ефективна и по-прозрачна, по-съзвучна на нашите европейски ценности. Тя полага всички необходими усилия, за да осигури амбициозен, справедлив и ефективен резултат от **Трансатлантическото партньорство за търговия и инвестиции**.

Нови конкурентни предимства ще създаде за Европа и планираният **пакет от мерки за кръговата икономика**. Той ще има за цел да осигури съхраняването на ценните природни ресурси и заедно с това да стимулира конкурентоспособността, иновациите и разкриването на работни места в областите на проектирането, производството, експлоатацията, ремонта и рециклирането на продукти, както и при управлението на отпадъците.

В интерес на по-справедливия единен пазар Европейският съюз е длъжен да намери ефективен отговор на опасенията на хората и предприятията. Те трябва да разполагат с увереност, че единният пазар функционира в тяхна защита и подкрепа.

Гражданите трябва да бъдат сигурни, че правата им като работници и служители не се ограничават. На тези въпроси е посветен подготвяният **пакет от мерки в подкрепа на трудовата мобилност**, която ще бъде подпомогната чрез по-добра координация на системите за социална сигурност и целево преразглеждане на Директивата относно командироването на работници.

Необходимо е гражданите и предприятията да имат усещане за справедливост и в областта на **данъчното облагане**. Изключително важно е дружествата, които се ползват от преимуществата на единния пазар, да не могат повече да злоупотребяват с различията или вратичките в националните данъчни системи. Комисията приключва подробно проучване на данъчни становища в редица държави членки и прави всичко необходимо, за да осигури бързото въвеждане на наскоро приетата Директива относно данъчните становища. С приетия неотдавна План за действие за справедливо и ефикасно корпоративно данъчно облагане Комисията представи амбициозна програма, чиято задача е да се гарантира, че данъците се плащат там, където се генерира печалбата.

Не на последно място, Комисията продължава изпълнението на редица секторни инициативи, които са от значение за единния пазар. Така например, по-нататъшните мерки за усъвършенстване на единния пазар в областта на автомобилния транспорт ще спомогнат за повишаване на качеството и конкурентоспособността на транспортните услуги. Комисията ще се занимава по-специално с въпроса как може да се опростят и да се спазват по-строг правилата за достъп до пазара на товарни превози. Тя ще проучи възможностите за осигуряване на равнопоставени условия на конкуренция за

националните пътнически услуги, по-голяма конкуренция по отношение на наемането на тежкотоварни превозни средства, както и начините, по които да се спомогне за изпълнението на приложимите правила в сектора и да се гарантират адекватни условия на труд и равни условия на конкуренция.

В подкрепа на всички тези дейности Комисията отбелязва ново начало в областта на **по-доброто законотворчество**. Като се съсредоточаваме върху същинските приоритети на Европа, ние градим по-добра нормативна уредба, благодарение на която да се постигат по-добри резултати. В много случаи един набор от разпоредби на равнище ЕС заменя смесица от 28 различни национални разпоредби: по този начин се улесняват гражданите и предприятията, опростява се правната рамка, намалява се регулаторната тежест в целия единен пазар и се повишава регулаторната предвидимост.

1.2. Нова стратегия за единния пазар, основаваща се върху възможностите, модернизацията и резултатите

Тези мерки трябва да бъдат допълнени от действен европейски единен пазар на стоки и услуги.

Въпреки постигнатия напредък, все още има много съществени икономически пречки, по-конкретно в областта на услугите. Комисията е на мнение, че ако Директивата за услугите се прилага по-настоятелно, това би довело до увеличение на БВП на ЕС с 1,8 %¹.

Пречките пред свободния обмен на продукти и услуги, неадекватното прилагане на съществуващите правила, ниските обеми на презгранични обществени поръчки и недостатъчната политическа подкрепа за структурните реформи ограничават възможностите на предприятията и гражданите, резултатът от което е по-малък брой работни места и неоправдано високи цени.

Тези пречки се отразяват и върху други ключови области, като транспорта, далекосъобщенията и енергетиката. Те са причината ЕС да е по-малко привлекателен за вътрешни и външни инвестиции. Те спъват иновациите и възпират дружествата да разработват нови продукти и услуги в Европа, да наемат допълнителен персонал и да разширяват дейността си на нови пазари.

Ето защо единният пазар се нуждае от нов импулс и от модернизиране, чрез което да се подобри функционирането на пазарите на продукти и услуги и да се гарантира адекватната закрила на гражданите. Именно това е целта, която си поставя настоящата стратегия. Тя включва целенасочени действия в три основни области:

- **разкриване на възможности** за потребителите, специалистите и предприятията;
- **насърчаване и създаване на условия за модернизацията и иновациите**, от които се нуждае Европа;
- **осигуряване на практическо изпълнение**, което принася реална полза за потребителите и предприятията.

Акцентът в стратегията е поставен върху практически мерки, чрез които да се помогне на малките и средните предприятия (МСП) и стартиращите предприятия да се развиват и да разширяват дейността си, да се поощряват иновациите, да се привличат инвестиции и да се укрепват правата на потребителите. Тези мерки допълват редица

¹ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_456_en.pdf

секторни инициативи, като инициативите за подобряване на функционирането и за укрепването на единния пазар за автомобилен транспорт. Те се основават на икономически факти и са насочени към отстраняване на пречките, които имат най-голямо икономическо отражение. Законодателните действия ще подлежат на допълнителна оценка на въздействието, която ще послужи като основа за окончателните решения на Комисията.

2. РАЗКРИВАНЕ НА ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА ПОТРЕБИТЕЛИТЕ, СПЕЦИАЛИСТИТЕ И ПРЕДПРИЯТИЯТА

2.1. Създаване на условия за балансирано развитие на икономика на сътрудничеството

Начинът, по който се предоставят и потребяват редица услуги и активи, се променя бързо: икономиката на сътрудничеството — сложна екосистема от услуги по заявка и временно ползване на активи въз основа на обмен чрез онлайн платформи — се развива със скоростни темпове. Икономиката на сътрудничеството предоставя на потребителите по-голям избор и по-ниски цени, а на иновативните стартиращи предприятия и на вече съществуващите европейски дружества — възможности за растеж както в собствените им държави, така и зад граница. Благодарение на нея се увеличават работните места, а работещите се ползват от по-гъвкави алтернативи — като се започне от неспециализирана „микроработа“ и се стигне до предприемачество на непълно работно време. Ресурсите може да се използват по-ефективно, като по този начин се увеличават производителността и устойчивостта.

Според неотдавнашно проучване² петте основни сектора на икономиката на сътрудничеството (финансиране, предоставяно пряко от едно лице на друго; набиране на персонал по интернет; краткосрочно настаняване, осигурявано от собственик на жилище; съвместно ползване на автомобили; излъчване на музика и видеоматериали по интернет) имат потенциал до 2025 г. да увеличат приходите си в световен мащаб от сегашните около 13 милиарда евро на 300 милиарда евро. Една трета от европейските потребители заявяват, че ще участват в икономиката на сътрудничеството все по-активно³.

Появата на нови модели на стопанска дейност обаче често оказва влияние върху съществуващите пазари и създава напрежение спрямо заварените доставчици на стоки и услуги. Двете страни се оплакват от правна несигурност по отношение на прилагането на разпоредбите относно защитата на потребителите, данъчното облагане, лицензирането, нормите за здравословни и безопасни условия на труд, социалната сигурност и закрилата на заетостта. Ако в отговор на тези предизвикателства се вземат прибързани или неподходящи регулаторни мерки, има опасност да се създаде неравнопоставеност и разпокъсаност на пазара.

Необходимо е тези трудности и тази несигурност да бъдат преодоляни. Нужна е ясна и балансирана регулаторна среда, която да позволява да се развива предприемачеството, свързано с икономиката на сътрудничеството, да закриля работниците, служителите и

² Consumer Intelligence Series: The Sharing Economy. PwC 2015 г., <https://www.pwc.com/us/en/technology/publications/assets/pwc-consumer-intelligence-series-the-sharing-economy.pdf>

³ ING International Survey: What's mine is yours - for a price. Rapid growth tipped for the sharing economy. http://www.ezonomics.com/ing_international_survey/sharing_economy_2015

потребителите и да защитава и други обществени интереси, както и да гарантира, че не се издигат излишни регулаторни препятствия — нито пред заварените, нито пред новите участници на пазара, независимо от модела на стопанска дейност, който използват.

Стратегията за цифровия единен пазар вече даде началото на анализ на функцията на платформите, включително в икономиката на сътрудничеството. Тази инициатива ще бъде допълнена от други междусекторни проучвания и активно взаимодействие с участниците на пазара, потребителите и публичните органи⁴.

Като изхожда от този анализ, Комисията ще издаде насоки относно това как законодателството на ЕС се прилага спрямо стопанските модели на икономиката на сътрудничеството и съответните разпоредби на националното законодателство. Тези насоки ще се основават върху Директивата за услугите, Директивата за електронната търговия, европейското законодателство в областта на защитата на потребителите, както и на съответните разпоредби от Договорите. Те ще бъдат съобразени с най-добрите практики в световен мащаб и следва да подпомогнат държавите членки и участниците на пазара да разбират по-добре приложимите разпоредби. Комисията ще се ръководи от тези насоки в действията си по прилагане на разпоредбите, за да се гарантира, че националното законодателство не поставя необосновани пречки пред икономиката на сътрудничеството. Комисията също така ще прецени дали има регулаторни пропуски, които трябва да бъдат отстранени, и как да се извърши това. Тя ще разработи рамка за наблюдение, чрез която развитието на икономиката на сътрудничеството да се проследява на местно и национално равнище, както и на равнище предприятие и сектор.

Действия: Комисията ще разработи европейска програма за икономиката на сътрудничеството, включително указания как действащото законодателство на ЕС се прилага спрямо стопанските модели на икономиката на сътрудничеството. Тя ще анализира евентуалните регулаторни пропуски и ще следи развитието на икономиката на сътрудничеството.

2.2. Подпомагане на растежа на МСП и стартиращите предприятия

Малките и средните предприятия са гръбнакът на европейската икономика. При все това, пред МСП, стартиращите предприятия и младите предприемачи, които се стремят към растеж на единния пазар, все още има твърде много пречки. Много МСП обслужват местен или регионален пазар. Малко са тези, които считат, че техният пазар е пазарът на ЕС, или си поставят цели от европейски мащаб. Това ограничава иновациите и създаването на работни места.

Оплакванията от страна на МСП са свързани по-конкретно със:

- сложността на разпоредбите относно ДДС;
- несигурността във връзка с дружественото право;
- разбирането и спазването на регулаторните изисквания;
- липсата на достъп до финансиране;
- опасенията от твърде строгия характер на законите във връзка с несъстоятелността;
- пречките пред иновациите.

⁴ През септември 2015 г. започна обществена консултация относно регулаторната среда за онлайн платформи, посредници, данни, „изчисления в облак“ и икономика на сътрудничеството.

Комисията е решена да работи за преодоляването на основните трудности, с които МСП, и по-специално стартиращите предприятия, се сблъскват на всички етапи от съществуването си.

Много предприемачи се оплакват от **сложността на разпоредбите относно ДДС**, която се проявява особено отчетливо, когато се опитват да развиват презгранична дейност. В Стратегията за цифровия единен пазар Комисията оповести законодателна мярка за опростяване на ДДС, която цели да улесни по-специално малките предприятия в сферата на електронната търговия да извършват презгранична дейност. Освен това тя ще предложи — в рамките на своя план за действие за устойчива срещу измами система на ДДС — комплексни мерки за опростяване по отношение на МСП, чиято цел ще бъде да се намали административната тежест, понасяна от такива предприятия. Това е от решаващо значение за техния растеж и ще създаде условия за презгранична търговия.

Предприемачите се оплакват и от **несигурността във връзка с дружественото право**. Предложението на Комисията относно едноличното дружество, което следва да се приеме от съвместните законодатели без забавяне, ще намали разходите по регистрация на дружество и ще опрости процедурите. Въз основа на тази инициатива Комисията ще разгледа допълнителни начини за опростяване и облекчаване на разпоредбите за дружествата (като същевременно продължава да действа срещу т. нар. „дружества — пощенски кутии“), включително чрез осигуряване на цифрови решения, които дружествата да могат да ползват през цялото си съществуване, и по-специално във връзка с регистрацията и с подаването на документи и информация⁵. Като отчита сериозните трудности, които малките дружества срещат по-специално при извършването на презгранични дейности, Комисията ще проучи също така необходимостта от актуализиране на разпоредбите относно презграничните сливания⁶, както и възможността те да бъдат допълнени с разпоредби относно презграничните разделяния. Това ще улесни МСП в избора на предпочитаната от тях стопанска стратегия и по-доброто им адаптиране към променящите се пазарни условия, без да се допуска отслабване на социалната закрила и закрилата на заетостта.

За стартиращите предприятия освен това е трудно да **идентифицират и да спазват регулаторните изисквания**. Ето защо при разглеждането на различни варианти на политика, както и при оценката на законодателството Комисията изхожда от принципа „Мисли първо за малките“⁷ и посвещава специално внимание на разпоредбите, които засягат МСП. Държавите членки работят по създаването на „обслужване на едно гише“, като по този начин да се предоставя информация за всички регулаторни изисквания, с които се среща всеки, който учредява ново дружество в който и да било сектор на икономиката. За да подкрепи тези усилия, Комисията ще представи инициатива за стартиращите предприятия, в която да се включат всички заинтересовани страни, в това число предприемачите, представителите на стартиращите предприятия, социалните партньори и регионалните и националните органи, като целта е да се подобрят условията за стартиращите предприятия в Европа. В рамките на тази инициатива тя ще организира обществена консултация, по време на която предприемачите да могат да изразят своите идеи. За предлагане на идеи, които да послужат при формулирането на

⁵ Евентуалните начини за постигане на тези цели ще бъдат свързани със законодателни и/или незаконодателни мерки, без обаче да се отнасят до един определен вид дружество.

⁶ Вж. Директива 2005/56/ЕО относно презграничните сливания на дружества с ограничена отговорност.

⁷ Вж. Насоки на Комисията относно по-доброто законотворчество, SWD(2015) 111.

решения, Комисията може да използва и платформата REFIT⁸. Съвместно със заинтересованите страни тя ще проучи по какъв начин Единният цифров портал (замислен като част от Стратегията за цифров единен пазар) може да отговори в най-добра степен на изискванията на стартиращите предприятия. Заедно с участниците в Инициативата за стартиращите предприятия Комисията ще разработи конкретни характеристики на портала, чрез които да се улесни тяхната презгранична дейност и да им се помогне да се разрастват в цяла Европа.

За МСП и стартиращите предприятия освен това е трудно да си **осигуряват финансиране**. На МСП вече е отредено централно място в Плана за инвестиции за Европа. Така например, една четвърт от гаранцията от Европейския фонд за стратегически инвестиции (ЕФСИ) ще се използва в подкрепа на иновативни МСП и дружества със средна пазарна капитализация, за да се осигури на стартиращите предприятия по-широк и по-бърз достъп до рисково финансиране⁹. Освен това съюзът на капиталовите пазари подготвя редица мерки в подкрепа на финансирането чрез рисков капитал в ЕС. Във връзка с това Комисията ще представи предложения за европейски фонд от фондове за рисков капитал, подкрепян от бюджета на ЕС и открит и за други участници, за да може — както е предвидено в Плана за инвестиции — да се привлича частен капитал. Фондът ще има за цел да поощрява създаването и разрастването на стартиращи предприятия на единния пазар.

Инициативи в подкрепа на МСП и на стартиращите предприятия¹⁰ се съдържат и в няколко програми на ЕС за финансиране, като например „Хоризонт 2020“, COSME и европейските структурни и инвестиционни фондове. По програми на ЕС се финансират и консултации и подпомагане за МСП и стартиращи предприятия по отношение на възможностите за финансиране и за извършване на презгранична дейност¹¹. Комисията ще използва средства по линия на програма COSME за информационни кампании, ориентирани към млади иновативни МСП, за да ги насърчи да разширяват презграничните си дейности и да се възползват от съществуващите възможности.

Друг фактор, който възпира хората от това да се занимават с предприемачество, са последствията от **обявяване в несъстоятелност**. В Европа страхът от социалното стигматизиране, правните последици и невъзможността за изплащане на задълженията е по-голям, отколкото в много други части на света, като една от причините за това са много по-дългите срокове за погасяване на задълженията. В голяма степен това демотивира предприемачите да се впускат в стопански начинания. За тях е важно да

⁸ http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/key_docs_en.htm

⁹ Инструментите на ЕС, които са предназначени за финансиране на стартиращи предприятия, включват Европейския фонд за стратегически инвестиции и InnovFin (финансиране от ЕС за новатори), които — отчасти благодарение на връзките си с Рамковата инициатива за научни изследвания и иновации „Хоризонт 2020“ — съдържат засилен аспект на рисково финансиране за иновации. Инициативата за МСП — ЕСИФ (европейските структурни и инвестиционни фондове) и „Хоризонт 2020“/COSME (Програмата на ЕС за конкурентоспособност на предприятията и малките и средните предприятия) — предоставя посредством групата на Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) неограничени гаранции за заеми за МСП и малки дружества със средна пазарна капитализация; ЕСИФ подпомагат също така голям брой бизнес инкубатори и се опитват да мотивират регионите в цяла Европа да си сътрудничат, като инвестират в интелигентна специализация и ключови базови технологии.

¹⁰ Тези инициативи спомагат за привличане на финансиране за дружества чрез гаранции по заеми и рисково финансиране в сътрудничество с групата на ЕИБ. Те имат за цел да улесняват установяването и разрастването на иновативни стартиращи предприятия и МСП, като се привличат частни инвестиции, с което се намалява рискът, и се създава по-благоприятна екосистема. Като приоритет в рамките на интелигентната специализация това включва подкрепа за бизнес инкубатори на регионално равнище и осъществяване на презгранични връзки между веригите за създаване на стойност.

¹¹ Например, чрез мрежата „Enterprise Europe“.

знаят, че могат да разполагат с **втори шанс**. Въз основа на извършеното до момента¹², Комисията ще подкрепя добросъвестните предприемачи и ще изготви законодателно предложение относно несъстоятелността на предприятията, включително ранно реструктуриране и предоставяне на втори шанс¹³, за да се гарантира, че държавите членки осигуряват регулаторна среда, която се характеризира с толерантност към неуспеха и не обезкуражава предприемачите да изпробват нови идеи.

Препятствия има и **пред иновациите**. Рамката на Комисията, насочена към по-добро законотворчество, предлага средството, необходимо за оценка на потенциалното въздействие, което новите предложения за политика биха оказали върху иновациите, както и за откриване на съществуващите пречки и за набелязване на начини за отстраняването им. Констатираните в хода на този процес проблеми може да се решават чрез консултации посредством платформата REFIT. Във връзка с това Комисията ще се стреми да идентифицира иновативни пазари, където може да бъдат изпробвани пилотно иновативни регулаторни подходи за проверка на осъществимостта и устойчивостта на иновативни решения, както и способността им да стимулират инвестициите, а оттам — и създаването на работни места.

За Европа ще бъде полезно и да **привлича** повече **новатори** от останалата част на света. Както се подчертава в Европейската програма за миграцията¹⁴, правилата за привличане на предприемачи, съчетани с мерки за подкрепа, които да им помагат да развиват дейност в рамките на единния пазар, могат да превърнат Европа в по-привлекателна дестинация за новаторите от държави извън ЕС. Това може да даде тласък за създаването на нови стартиращи предприятия в Европа¹⁵.

Действия: Комисията ще изготви законодателно предложение относно несъстоятелността на предприятията, включително ранно реструктуриране и предоставяне на втори шанс, благодарение на което да се превъзмогне страхът от неуспех и да се гарантира, че предприемачите разполагат с втори шанс. Тя ще продължи да се стреми да премахва административните тежесты, свързани със започване и разширяване на дейността на предприятията, включително чрез инициативи за улесняване на използването на цифровите технологии и презграничните сливания и разделяния. Комисията ще представи Инициатива за стартиращите предприятия, в рамките на която да се подложат на широка оценка изискванията за стартиращите предприятия и

начините за намаляване на тези изисквания, а в случаите, когато не е възможно те да бъдат намалени — да се улесни тяхното спазване. Това ще включва разработването на специфични характеристики за Единния цифров портал, които да улесняват презграничните дейности на дружествата, и по-конкретно на стартиращите предприятия. Комисията ще използва средства по линия на програма COSME с цел предоставяне на целенасочена информация, чрез която да насърчава млади иновативни МСП да разширяват презграничните си дейности и да се възползват от

¹² Препоръка на Комисията от 12 март 2014 г. за нов подход към фалита и несъстоятелността на предприятията, С(2014) 1500.

¹³ Вж. също така План за действие за изграждане на съюз на капиталовите пазари, COM(2015) 468.

¹⁴ COM(2015) 240.

¹⁵ Предприемачите от държави извън ЕС имат голям потенциал за иновации и създаване на работни места. Данните на ОИСР (2011 г.) сочат, че при мигрантите, идващи от държави извън ЕС, се наблюдава по-голяма вероятност да започнат нов бизнес (сред тях процентът на самостоятелно заетите лица е 13,5 %, докато сред родените в дадената държава е 12,6 %) и да допринасят за създаването на работни места (самостоятелно заетите лица, родени в чужбина, които притежават малко или средно предприятие, създават 1,4—2,1 допълнителни работни места).

възможностите, които предлага единният пазар. Чрез Плана за инвестиции и съюза на капиталовите пазари Комисията ще улесни достъпа до финансиране за предприемачите в Европа. Тя ще отправи искане платформата REFIT да насочи вниманието си към препятствията пред иновациите и да обсъди как тези препятствия може да се премахнат или да се намалят. Не на последно място, Комисията ще проучи какви допълнителни мерки може да се вземат, за да се подпомогне привличането на новатори, като например евентуалното разширено прилагане на синята карта, така че тя да обхване и предприемачите.

2.3. Превръщане на пазара без граници за услугите в практическа реалност

Директивата за услугите от 2006 г. предизвика очаквана модернизация на икономиката в редица сектори. Държавите членки приеха над хиляда мерки за отстраняване на необоснованите пречки пред предоставянето на услуги от страна на предприятия и специалисти.

Въпреки това предприятията и специалистите все още се сблъскват с твърде много трудности, когато извършват презгранична дейност. Те са възпрепятствани от различия, а понякога — и от несъответствия в регламентирането на професии и запазени дейности в ЕС, от ненужни регулаторни пречки пред предоставянето на услуги и от липса на яснота и предвидимост в някои ключови сектори за лицата, които желаят да предоставят услуги в други държави членки.

Преодоляването на най-проблемните ограничения ще се отрази положително върху предприемачеството и трудовата заетост и ще доведе до намаляване на цените и по-ефективно разпределение на ресурсите в Европа. Това означава да се обърне внимание както върху професиите, така и върху предоставянето на услуги.

Професионалните услуги генерират 9 % от БВП на ЕС, а регламентираните професии се упражняват от около 20 % от работната сила в ЕС¹⁶. Професионалните услуги са тясно свързани с други сектори¹⁷. Поради тази причина по-голямата конкуренция и по-високата ефективност в сектора на професионалните услуги ще стимулират конкурентоспособността на промишлеността и на икономиката като цяло¹⁸.

Понастоящем в Европа има над 5000 регламентираните професии¹⁹, в които са ангажирани над 50 милиона души. Първоначалният замисъл на регламентирането на достъпа и упражняването на тези професии е да се защитят както общественият интерес, така и получателят на предоставяната услуга, но в наши дни много от тези разпоредби вече не отговарят на този замисъл и поставят излишни регулаторни пречки пред мобилността на специалистите, от което страда производителността.

Неотдавнашните проучвания²⁰ показват, че в резултат на реформите, осъществявани от редица държави членки с цел по-нататъшно отваряне на регламентираните професии, са разкрити нови работни места, а потребителите се ползват от по-благоприятни цени²¹.

¹⁶ „Measuring the prevalence of occupational regulation“ (допитване и изследване, поръчано от Комисията през 2014 и 2015 г., публикацията предстои).

¹⁷ Canton E., Ciriaci D. et Solera I., „The Economic Impact of Professional Services Liberalisation“, European Economy, Economic Papers 533, 2014 г.

¹⁸ Пак там.

¹⁹ Европейска база данни за регламентираните професии:

http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/regprof/index.cfm?fuseaction=home.home

²⁰ Koumenta M., Humphris A., „The Effects of Occupational Licensing on Employment, Skills and Quality: A Case Study of Two Occupations in the UK“, университет „Кралица Мери“ — Лондон; Pagliero M., „The

На равнището на ЕС Директивата за услугите забранява редица правила и изисква от държавите членки да направят оценка дали други правила са обосновани и пропорционални. Директивата относно признаването на професионалните квалификации²² има за цел да подпомогне мобилността на специалистите в рамките на Европейския съюз; тя осигурява правната рамка за улесняване на взаимното признаване на професионалните квалификации и за процес, в при който държавите членки и Комисията извършват оценка на регламентирането на професии на национално равнище. През последните години държавите членки подеха процес на реформи, при който бяха облекчени или премахнати редица регулаторни пречки²³.

Въпреки това взаимната проверка, извършена през последните две години вследствие на преразглеждането на Директивата относно признаването на професионалните квалификации, показва, че както регламентирането на сходни професии, така и на резервите от дейности значително се различава в отделните държави членки²⁴.

Ето защо Комисията ще предложи — чрез периодични насоки — специфични действия за подобряване на достъпа до регламентирани професии и тяхното упражняване на национално равнище и в рамките на ЕС. Чрез тези действия ще се определи необходимостта от конкретни реформи в отделни държави членки²⁵. В хода на този процес ще бъдат разгледани всички въпроси, свързани с достъпа до регламентирани професии и тяхното упражняване.

В първата фаза вниманието ще бъде насочено към избрани професии в приоритетните сектори²⁶. Във втората фаза ще се извърши оценка на реформите и ще бъдат разгледани оставащите пречки²⁷. При необходимост — в зависимост от държавата членка и от оценката на индивидуалните приоритети — приоритетите на реформите ще бъдат разгледани в рамките на европейския семестър.

Комисията освен това ще изготви аналитична рамка, която държавите членки да използват при прегледа на действащите и при представянето на нови разпоредби във връзка с професиите. Тази рамка ще съдържа методика за комплексна оценка на

effects of recent reforms liberalising regulated professions in Italy“, Торински университет и колеж „Карло Алберто“; Athanassiou E., Kanellopoulos N., Karagiannis R., Kotsi A., „The effects of liberalisation of professional requirements in Greece“, Център за планиране и икономически изследвания (KEPE), Атина; Rostam-Afschar D., „Regulatory Effects of the Amendment to the HwO in 2004 in German Craftsmanship“, Берлински свободен университет и Германски институт за икономически изследвания (DIW Берлин) — изследвания, възложени от Европейската комисия през 2014 г. (Предстои да бъдат публикувани в интернет на адрес http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/free-movement-professionals/index_en.htm).

²¹ Например — реформите на услугите, предоставяни от представители на юридическите професии, счетоводители, данъчни консултанти, агенти на недвижими имоти, физиотерапевти, както и редица иновативни услуги. Вж. Athanassiou E. et al, цит. съч., изследване, възложено от Европейската комисия през 2014 г. (публикацията предстои).

²² Директива 2013/55/ЕС от 20 ноември 2013 г., която трябва да бъде транспонирана от държавите членки до 18 януари 2016 г.

²³ Например, повечето задължителни тарифи бяха премахнати и заменени с пазарни цени.

²⁴ Съображенията във връзка с обосновката и пропорционалността на дадена дейност може да се различават, като някои държави членки заявяват категорично, че могат да разчитат на функционирането на пазара и на общото законодателство (напр. относно защитата на потребителите), докато други се изказват в полза на строга регламентация на професиите.

²⁵ Въз основа на текущия процес на взаимна оценка, академични изследвания, мащабно проучване и актуализирана база данни на регламентираните професии.

²⁶ Например — строителни инженери, архитекти, счетоводители, адвокати, агенти на недвижими имоти, екскурзоводи и представители по патентноправни въпроси.

²⁷ Въз основа на докладите, които държавите членки следва да представят на всеки две години.

пропорционалността на разпоредбите относно професиите. Държавите членки ще трябва да докажат, че целите от обществен интерес не могат да бъдат постигнати със средства, различни от ограничаването на достъпа до съответните професионални дейности или тяхното упражняване.

Процесът на взаимна оценка освен това ще спомогне да се модернизира правната рамка в тази област, като се обърне специално внимание на проблемите, които се дължат на разликите в правната форма, изискванията за капиталово участие и мултидисциплинарните ограничения, които се прилагат спрямо някои бизнес услуги. Комисията ще предложи — вероятно в рамките на инициативата за паспорт за услуги — законодателно действие за премахване на регулаторните пречки, каквито са разликите в правната форма, изискванията за капиталово участие и мултидисциплинарните ограничения в ключови бизнес услуги²⁸, както и — ако е целесъобразно — организационните изисквания при строителните дружества²⁹.

Що се отнася **по-общо до услугите**, достъпът до надеждна информация за приложимите изисквания често е пречка, особено за доставчиците на презгранични услуги. Аналогично, доставчиците на строителни услуги понякога са изправени пред изисквания във връзка с тяхната организация в държавата им по произход, което прави предлагането на услугите им зад граница твърде сложно. Както доставчиците на бизнес услуги, така и доставчиците на строителни услуги често срещат затруднения при изпълнението на застрахователните изисквания — и това е още един въпрос, който заслужава специално внимание.

С оглед на това ще бъде предложена законодателна инициатива относно доставчиците на презгранични услуги, и по-специално в секторите на строителните услуги и бизнес услугите. В рамките на тази инициатива доставчиците на услуги ще имат възможност да подават на едно място чрез стандартизирани уведомления до приемащите държави информацията, която се изисква съгласно законодателството на съответната държава, за да може доставчикът на услуги да предоставя презгранично услугите си в нея. По този начин ще се гарантира, че предприятията разполагат с категорична сигурност относно изискванията, които се прилагат във всяка държава членка по отношение на сферите, които са от ключово значение³⁰ за презграничното предоставяне на услуги. Допълнителна сигурност ще спечелят и потребителите. Тези изисквания ще включват уведомления относно командированите работници, професионалните квалификации и други изисквания, доколкото те са съвместими с член 16 от Директивата за услугите и член 9 от Директива за командированите работници³¹.

Това ще задълбочи сътрудничеството между държавата членка по произход и приемащите държави членки, в подкрепа на доставчиците, които предлагат своите услуги зад граница. При поискване компетентните органи на държавата членка по произход ще им издават паспорт за услуги, доказващ, че те отговарят на приложимите

²⁸ Например, дружества, които се занимават със счетоводство, архитектура и строителни услуги, всички от които са от важно значение за промишлеността.

²⁹ Например, изисквания да назначават определен брой архитекти или инженери или да разполагат с определено оборудване, независимо от действителните работи, които извършват.

³⁰ При пълно спазване на действащата правна рамка на ЕС.

³¹ Макар и свързан с въпроси, обхванати от Директивата за услугите или Директивата за командированите работници, паспортът няма да промени съдържанието на тези директиви, нито ще отстрани факта, че достъпът до дейности е запазен за отделните специалисти с необходимата професионална квалификация.

спрямо тях изисквания в държавата членка, в която желаят да предоставят услугите си³².

В съответствие с принципа „само веднъж“, паспортът за услуги ще премахне необходимостта да се изпълняват различни искания за информация и документация, която вече е предоставена на държавата членка по произход, като се създаде общ електронен регистър на документите от администрацията на държавата членка по произход, по искане на доставчика на услуги. Взети заедно, стандартизираното уведомление и електронният документален архив ще улеснят спазването на действащите изисквания за предварително уведомяване и контрол.

Действия: Комисията ще представи законодателна инициатива за въвеждането на паспорт за услуги със стандартизирано уведомление и електронен документален архив, с цел да се повиши сигурността и да се намалят пречките пред доставчиците на услуги, които желаят да имат достъп до други пазари в ЕС, за да разширяват своите дейности. Тя ще продължи да подобрява достъпа до професионални услуги на национално равнище и на равнище ЕС, като издава периодични насоки, в които се набелязва необходимостта от конкретни реформи в отделни държави членки, както и за професии, които са регламентирани в неоправдано строга степен. Комисията освен това ще предложи аналитична рамка, която държавите членки да използват при прегледа на действащите или при представянето на допълнителни разпоредби. Тя ще предложи и законодателна инициатива за преодоляване на регулаторните пречки, каквито са разликите в изискванията относно правната форма и капиталовото участие, както и мултидисциплинарните ограничения при ключови бизнес услуги, и — ако е целесъобразно — организационните изисквания при строителните дружества. Комисията ще направи преглед на развойните тенденции на пазара и при необходимост ще предприеме действия във връзка със застрахователните изисквания за доставчици на строителни и бизнес услуги.

2.4. Преодоляване на ограниченията в сектора на търговията на дребно

Търговията на дребно и едро е един от най-големите сектори на услугите в Европа, като по данни от 2012 г. той осигурява 9,6 % от добавената стойност и 13,1 % от всички работни места. През периода 2010—2012 г. в Европа този сектор не отбелязва растеж на производителността — за разлика от САЩ, където се наблюдава растеж от 3,9 %. Най-новите изследвания³³ показват, че ограничителните разпоредби създават значителни бариери пред навлизането на пазара: в резултат на това повечето видове магазини откриват малко нови търговски площи, което възпрепятства конкуренцията и води до по-високи цени за потребителите. Въпреки развитието на електронната търговия това продължава да бъде проблем, понеже физическото присъствие често е важно за изграждането на доверие у потребителите.

Отговорността във връзка с установяването и упражняването на дейност в сектора на търговията на дребно се носи основно от държавите членки. Обикновено важна роля играят също така разпоредбите на регионално и местно равнище. За да бъдат съобразени със свободата на установяване, която е една от основните свободи,

³² Държавата членка, в която доставчикът на услуги желае да предоставя услугите си, ще продължи да носи отговорност за определянето на тези изисквания, доколкото те отговарят на съответните разпоредби на законодателството на ЕС.

³³ Holland van Giizen Advocaten, „Legal study on retail establishment through the 28 Member States: Restrictions and freedom of establishment“ (публикацията предстои; вътрешен анализ за нуждите на Комисията, 2015 г.).

закрепени в Договора, тези разпоредби обаче трябва да са обосновани от цели на публичната политика, каквито са, например, защитата на околната среда, териториалното и селищното устройство и защитата на потребителите. Те трябва да са подходящи и пропорционални на поставените цели. Партньорската проверка³⁴ по отношение на установяването в сектора на търговията на дребно показва, че търговците на дребно често се сблъскват с непропорционални и неадекватни условия и процедури по установяване.

Държавите членки разполагат със свобода на преценка при регламентирането на сектора на търговията на дребно, но не бива да ограничават неоправдано свободите на единния пазар. Държавите членки следва да подложат на оценка и при необходимост да модернизират своите пазари на дребно, като — когато това е целесъобразно — черпят вдъхновение от разработени в други държави членки решения, които функционират добре и предизвикват по-малко смущения.

С оглед на това Комисията ще определи най-добрите практики по отношение на ограниченията върху установяването и упражняването на дейност в сектора на търговията на дребно на единния пазар, в пълно съответствие с принципа на субсидиарност и със законните цели, преследвани от държавите членки. По този начин Комисията ще окаже съдействие на държавите членки да гарантират, че потребителите получават избора, който заслужават. Тази инициатива ще предостави също така насоки относно определянето на приоритетите на Комисията във връзка с правоприлагането по отношение на ограниченията в сектора на търговията на дребно.

Действия: Комисията ще определи най-добрите практики за улесняване на установяването и за намаляване на ограниченията за упражняване на дейност в сферата на търговията на дребно на единния пазар. Тези практики ще послужат като насоки за реформи в държавите членки, както и за определяне на приоритетите във връзка с правоприлагането в сектора на търговията на дребно.

2.5. Предотвратяване на дискриминацията на потребителите и предприемачите

Широкото навлизане на електронната търговия и нарастващият брой на пътуванията между държавите членки разкриха нови възможности за стопанска дейност пред предприемачите и осигуриха достъп до широка гама от стоки и услуги за потребителите.

При все това, тези две групи все още се оказват твърде често обект на дискриминация въз основа на своята националност или местожителство. Комисията и европейските потребителски центрове редовно получават оплаквания от потребители, на които е отказан достъп до уебсайтове с по-евтини стоки или услуги, до по-благоприятни оферти или до ценови отстъпки. Те често се сблъскват с по-високи цени или им е трудно да получат същата услуга като местните клиенти. Такива практики се отнасят до широк кръг от стоки и услуги — от билети за увеселителни паркове до такси за комунални услуги.

Разликите в условията за достъп, ценообразуване или продажби понякога може да се дължат на обективни разлики (напр. при разходите за доставка или обоснованите

³⁴ Партньорската проверка по отношение на действащите нормативни уредби относно установяването в сектора на търговията на дребно беше извършена през периода 2014—2015 г.

правни изисквания). В много случаи обаче те произтичат от неоправдани стратегии, които разпокъсват пазара на териториален принцип.

Това е в разрез със самата идея за единния пазар. По този начин се понижава доверието у потребителите и се засилва нежеланието им да пазаруват зад граница — било лично, или посредством интернет. Пропуснатите възможности за предприятията и за европейската икономика далеч надхвърлят отделната покупка, от която даденият търговец може да реализира по-висока печалба.

В член 20 от Директивата за услугите³⁵ се забраняват всякакъв вид необосновани териториални ограничения³⁶, но се определят само общи принципи, които невинаги предотвратяват дискриминационните практики на място. Ето защо са необходими допълнителни действия, за да може тези принципи да се реализират и да се разработят конкретни правила срещу дискриминацията въз основа на националността или местожителството на участниците на пазара.

В своята Стратегия за цифров единен пазар³⁷ Комисията вече обяви, че през първата половина на 2016 г. ще направи законодателни предложения, за да се сложи край на неоправданото блокиране на географски принцип. Това е отразено и в Заключенията на Европейския съвет от юни 2015 г.³⁸ Като част от своите по-широки усилия за по-справедлив единен пазар Комисията си поставя за цел да се бори всеотдайно срещу всички форми на необосновано дискриминационно третиране на купувачите, намиращи се в различни държави членки, независимо от това дали то се проявява при пряка продажба, или чрез канали за разпространение, както и независимо от начина, по който се осъществява, или от използваната технология.

През септември Комисията започна обществена консултация по проблемите на блокирането и на други ограничения на географски принцип при пазаруване и при достъп до информация в ЕС³⁹. Резултатът от консултацията ще осигури на Комисията ценна информация, която тя ще използва за предстоящите законодателни действия за преодоляване на блокирането на географски принцип, както и на други форми на дискриминация от страна на пазарни оператори въз основа на местожителство или националност. Те трябва да вървят ръка за ръка с по-доброто правоприлагане във всяка държава членка, което, както бе обявено в Стратегията за цифровия единен пазар, трябва да бъде допълнително засилено чрез реформата на Регламента за сътрудничество в областта на защитата на потребителите.

Действия: В съответствие със своята инициатива срещу блокирането на географски принцип и в рамките на своя комплексен подход за все по-справедлив единен пазар, Комисията ще вземе както законодателни, така и правоприлагащи мерки за борба с необоснованото различно третиране на потребителите въз основа на

³⁵ Директива 2006/123/ЕО от 12 декември 2006 г.

³⁶ Европейските дружества предлагат своите стоки и услуги навсякъде в ЕС. Те не може да бъдат обект на различно третиране въз основа на своята националност, място на установяване или местонахождение. Аналогично, на един истински европейски единен пазар е недопустимо потребителите да се дискриминират въз основа на националност, местожителство или местонахождение. Прилагането на различни цени и условия за клиентите само защото живеят в друга държава членка, е оправдано само при обективни и проверими обстоятелства.

³⁷ COM(2015) 192.

³⁸ В заключенията си от юни 2015 г. Европейският съвет призова Комисията да предприеме действия „за премахване на оставащите пречки пред свободното движение на стоки и услуги онлайн и преодоляване на неоправданата дискриминация, основана на географското местоположение“.

³⁹ Вж. <https://ec.europa.eu/eusurvey/runner/geoblocksurvey2015/>

местожителство или националност, що се отнася до достъпа, цените или други условия на продажба, като: идентифицира и забрани конкретни форми на дискриминация въз основа на местожителство, които не са оправдани от обективни и проверими фактори; улесни потребителите и техните сдружения да се осведомяват дали е налице дискриминация и как се проявява тя, включително като използва инструменти за прозрачност; и усъвършенства правоприлагането от страна на националните органи чрез реформата на Регламента за сътрудничество в областта на защитата на потребителите.

3. НАСЪРЧАВАНЕ НА МОДЕРНИЗАЦИЯТА И ИНОВАЦИИТЕ

3.1. Модернизиране на нашата система от стандарти

Стандартите са от решаващо значение за иновациите и за напредъка на единния пазар: благодарение на тях се повишават безопасността и оперативната съвместимост, засилва се конкуренцията и се премахват пречките пред търговията. Те са изключително важни за европейската конкурентоспособност. През последните десетилетия европейската система за стандартизация допринесе в значителна степен за този успех. Според проучване, извършено неотдавна в Обединеното кралство⁴⁰, употребата на стандарти е допринесла с над 28 % за растежа на производителността в страната, а при предприятията като цяло ползата, принесена от стандартите, се оценява на 5 % от годишния им оборот. Този успех се дължи на уникално партньорство между публичния и частния сектор с участието на европейския регулаторен орган и европейската стандартизационна общност.

Процесът на стандартизация обаче среща редица предизвикателства, които произтичат от променяния се характер на икономиката, диверсификацията на моделите на стопанска дейност, непрекъснато нарастващата роля на информационните и комуникационните технологии и все по-голямото значение на услугите в съвременните световни вериги за създаване на стойност, в които стоките и услугите все по-често се предлагат в общ пакет.

Европейската система за стандартизация трябва да отразява тези предизвикателства, като своевременно предлага стандарти, съобразени с изискванията на пазара, и като укрепва водещата позиция на Европа в международната стандартизация. Европейските стандарти трябва да подпомагат политиките на ЕС, а що се отнася до цифровите иновации — те трябва да предоставят по-голяма сигурност и оперативна съвместимост. Ето защо в Стратегията за цифровия единен пазар бяха оповестени интегриран план на приоритетите за стандартизация с акцент върху информационните и комуникационните технологии и преглед на европейската рамка за оперативна съвместимост.

В по-общ план това означава модернизиране на съществуващото партньорство. С оглед на това Комисията ще предложи съвместна инициатива за стандартизация, в която да участват Комисията, представителите на съответния отрасъл, европейските организации за стандартизация и стандартизационната общност като цяло. Съвместната инициатива ще има за цел да ускори определянето на стандарти и свързаните с тях приоритети във всички области. След обсъждане със заинтересованите страни съвместната инициатива може да бъде договорена в началото на 2016 г.

⁴⁰ British Standards Institution (BSI), „The Economic Contribution of Standards to the UK Economy“, 2015 г.

Освен това е налице значителен неоползотворен потенциал за разработване и използване на доброволни европейски стандарти за услуги, за да се отрази нарасналото значение на услугите и да се постигне интегриран европейски пазар на услуги⁴¹. Чрез такива стандарти може да се намалят както разходите, така и разпокъсаността на пазара, но засега те съставляват само 2 % от всички стандарти в ЕС. Изхождайки от ценния опит, придобит при продуктите, Комисията ще издаде специални насоки за проучване на тези въпроси, включително за да се гарантира, че тези стандарти са ориентирани към търсенето и се приемат там, където са най-необходими.

Действия: *С цел да се модернизира системата за стандартизация, Комисията ще предложи и ще договори с европейската стандартизационна общност съвместна инициатива за стандартизация. Комисията ще издаде и специални насоки за стандартизация в сферата на услугите. Това ще вдъхне на предприятията и потребителите доверие в презграничните услуги и ще послужи като стимул за презграничната търговия.*

3.2. По-прозрачни, по-ефективни и по-отговорни обществени поръчки

Обществените поръчки съставляват около 19 % от БВП на ЕС, като всяка година публичните органи и предприятията за комунални услуги изразходват за тях над 2,3 трилиона евро. През 2014 г. ЕС прие коренно изменение на рамката за обществени поръчки, чрез което процедурите бяха опростени, правилата станаха по-гъвкави и бяха приспособени така, че да служат по-адекватно и на други политики в публичния сектор, и по-специално на иновациите. Целта беше обществените поръчки да станат по-ефективни и стратегически, да отговарят на принципите на прозрачност и конкуренция в полза както на обществените възложители, така и на икономическите оператори, и по-специално МСП.

ЕС обаче може и трябва да постигне повече. Възлагането на обществени поръчки често се извършва без необходимите стопански умения, технически познания или разбиране на процедурите, което води до тяхното неспазване и до отрицателни последици както за предприятията, така и за данъкоплатците.

Основно предизвикателство е липсата на данни и аналитични инструменти, които да позволят да се предотвратяват или откриват проблеми или нередности. Освен това начинът, по който функционират националните системи за преразглеждане, може да варира значително, по-специално по отношение на продължителността на процедурата. Съществени разлики се наблюдават и при размера на таксите и на разходите за съдебни спорове. Освен това данните за жалбите не се събират по структуриран начин.

Друго предизвикателство е това, че по-специално при широкомащабни инфраструктурни проекти сложността и продължителността на процедурата за възлагане на обществени поръчки често води до закъснения. Девет от всеки десет широкомащабни инфраструктурни проекта изостават от графика, а планираните разходи често се превишават с до 50 %. Закъсненията съпътстват всички етапи на процедурата — от планирането до реализацията на проекта и изпълнението на договора.

⁴¹ Както е посочено в раздел 2.3 по-горе.

Наличните данни сочат, че възлагането на проекти на стойност над 700 милиона евро отнема много повече време, отколкото останалите процедури⁴², като причината за това не са по-дългите процедурни срокове. Ако средната продължителност на една типична процедура (от датата на изпращане на поканата за представяне на оферти до възлагането на поръчката) е три месеца и половина, при широкомащабните инфраструктурни проекти тя е около 25 месеца, като при процедурите на договаряне достига до 35 месеца.

Поради това Комисията ще предприеме няколко инициативи. Тя ще се стреми да улесни събирането, консолидирането, управлението и анализа на данни във връзка с обществените поръчки, подпомагайки по този начин усилията на държавите членки за по-добро управление в тази област. Като изхожда от вече действащите политики (например, електронното възлагане на обществени поръчки) Комисията ще поощрява разработването на инструменти за подобряване на качеството и наличието на данни чрез оптимизиране на съществуващите механизми за събиране на данни и подпомагане на създаването на регистри на поръчките. Тя освен това ще насърчава разработването на инструменти за анализ на данни, по-специално за откриване на аномалии в процеса на възлагане на обществени поръчки.

Комисията ще се стреми да подобри също така ефективността, ефикасността и прозрачността на системата от средства за правна защита в областта на обществените поръчки, които средства са предвидени в директивите относно правната защита⁴³. Тези директиви имат за цел да гарантират, че решенията за възлагане на обществени поръчки се преразглеждат ефективно и възможно най-бързо. Процедури за преразглеждане има във всички държави членки и те се използват широко от икономическите оператори.

Комисията ще насърчава първоинстанционните органи по преразглеждането да си сътрудничат и да изграждат мрежи за подобряване на обмена на информация и най-добри практики. Особено внимание ще бъде отделено на укрепването на специализираните първоинстанционни административни органи по преразглеждането. Комисията ще усъвършенства и наблюдението на ефективността на националните системи за преразглеждане, като извършва редовна оценка, включително чрез Информационното табло за единния пазар. В допълнение към това, в рамките на REFIT ще бъде изготвен доклад за оценка на директивите относно правната защита.

Комисията освен това ще предостави на държавите членки възможност да получават съдействие и консултации за законосъобразността на свързаните с обществени поръчки аспекти на проектите, които възнамеряват да започнат. Съдействието ще се основава на механизма за доброволна предварителна оценка на инфраструктурни проекти, чиято обща стойност е равна на 700 милиона евро или надвишава тази сума.

Ще бъде разработена специална процедура, която да даде възможност на органите в областта на обществените поръчки да получат въз основа на уведомление за проекта становище от Комисията относно това дали предвижданата тръжна процедура е съвместима с разпоредбите на ЕС за обществените поръчки. Това уведомление следва да съдържа информация за проекта, заедно с всички съответни документи,

⁴² Продължителността на широкомащабните проекти е изчислена въз основа на информация от базата данни TED по отношение на поръчки, възложени през периода 2010—2014 г., изчисленията по отношение на типичен проект се посочват съгласно работния документ на службите на Европейската комисия „Въздействие и ефективност на законодателството на ЕС в областта на обществените поръчки“, SEC(2011) 853.

⁴³ Директива 2007/66/ЕО от 11 декември 2007 г.

включително проекта на тържната документация. Комисията ще представя становището си в срок, който по принцип следва да не надвишава три месеца от уведомлението за проекта. Тя ще направи своевременно равностойна на натрупания опит, за да прецени дали се дава адекватен отговор на нуждите и очакванията.

Действия: Комисията ще създаде механизъм за доброволна предварителна оценка на свързаните с обществени поръчки аспекти на някои широкомащабни инфраструктурни проекти. Тя ще насърчава държавите членки да усъвършенстват преразглеждането на решения за възлагане на обществени поръчки, като поощрява изграждането на мрежи на първоинстанционните органи по преразглеждането, като оказва специално правно и техническо съдействие на държавите членки, които желаят да създадат или да укрепят специализираните първоинстанционни административни органи по преразглеждането, и като подобри наблюдението на ефективността чрез редовни оценки, включително посредством Информационното табло за единния пазар. Комисията ще си сътрудничи с държавите членки за повишаване на прозрачността и качеството на националните системи за обществени поръчки чрез повишаване на качеството на данните, чрез създаване на регистри на поръчките, които да обхващат целия им жизнен цикъл, и чрез подпомагане на разработването и внедряването на инструменти за анализ на данни и откриване на аномалии, благодарение на които да се разкриват по-прецизно съществуващите или потенциалните нередности при обществените поръчки.

3.3. Консолидиране на европейската нормативна уредба относно интелектуалната собственост

Секторите, които се характеризират с висока степен на използване на интелектуална собственост, съставляват 39 % от БВП и 35 % от работните места в ЕС и са движеща сила за иновациите. По отношение на закрилата на интелектуалната собственост в Европа беше постигнат значителен напредък, по-конкретно чрез неотдавнашното приемане на единната патентна система⁴⁴ и модернизирането на правото на ЕС в областта на търговските марки.

Единната патентна система ще играе важна роля в създаването на условия за иновации⁴⁵ в участващите в нея държави членки⁴⁶. Европа се намира на прага както на превръщането на единния патент в реалност, така и на създаването на специализиран европейски патентен съд — неща, за които представителите на промишления сектор настояват от десетилетия. Сега обаче основното предизвикателство е процесът да се доведе до успешен край, в това число — да се даде отговор на въпроса по какъв начин единният патент ще се съвместява с националните патенти и националните сертификати за допълнителна закрила, издадени по силата на режим на сертификати за допълнителна закрила, както и на въпроса за евентуалното създаване на единен сертификат за допълнителна закрила.

⁴⁴ Единният патент представлява право на собственост, което осигурява единна закрила в целия ЕС на принципа на т. нар. „обслужване на едно гише“, като по този начин значително се снижават разходите и се намалява административната тежест. Пакетът предвижда и създаването на Единен патентен съд с единна специализирана патентна юрисдикция.

⁴⁵ Цялостното прилагане на единния патент ще доведе до повишаване на БВП на ЕС с 0,25 %. Потенциалните ползи по държави членки варират, като в някои от тях може да надхвърлят 1 % от БВП.

⁴⁶ На 30 септември 2015 г. Комисията прие решение, с което се потвърждава участието на Италия в засиленото сътрудничество в областта на единната патентна закрила в ЕС. Така общият брой на участващите държави членки достигна 26; не участват Хърватия и Испания.

Сертификатът за допълнителна закрила е от решаващо значение както за производителите на фармацевтични продукти, медицинско оборудване, ветеринарно-санитарни продукти и продукти за третиране на растителни култури, така и за нови сектори, за чиито продукти е вероятно да се изисква разрешение за пускане на пазара.

Единният сертификат за допълнителна закрила би предоставил по-голяма сигурност на отраслите, чиито продукти са обект на регламентирани разрешения за пускане на пазара. По-конкретно, благодарение на него биха се повишили прозрачността и сигурността при закрилата на лекарства. Така производителите на нови и генерични/биоподобни лекарства ще бъдат улеснени да инвестират, а държавите членки — да оптимизират своите бюджети за здравеопазване, в резултат на което ще се подобри достъпът на пациентите до лекарства.

С цел да укрепи производството в ЕС и конкурентоспособността на промишлените сектори, чиито продукти са обект на регламентирани разрешения за пускане на пазара, Комисията ще проучи възможностите за промяна на някои аспекти, свързани със закрилата на патентите и сертификатите за допълнителна закрила. Ако производителите получат изключение от сертификатите за допълнителна закрила, европейските отрасли за производство на генерични и биоподобни лекарства ще могат да създадат в ЕС хиляди високотехнологични работни места и много нови предприятия⁴⁷. Актуализирането на обхвата на освобождаването от патента на ЕС за научноизследователски цели би довело, наред с останалото, до безпроблемно снабдяване с активни фармацевтични съставки на целия единен пазар.

ЕС и неговите държави членки трябва също така да засилят подкрепата си за МСП, за да могат те изцяло да се ползват от закрила на своите инвестиции. Данните от неотдавнашно проучване на Службата за хармонизация във вътрешния пазар (Office for Harmonization in the Internal Market — OHIM) сочат, че само 9 % от МСП в Европа притежават права върху интелектуална собственост, но че МСП, които притежават такива права, генерират средно 32 % повече приходи на служител, отколкото тези, които не притежават права върху интелектуална собственост⁴⁸. В изпълнение на приетия през 2014 г. План за действие относно прилагането на правата върху интелектуалната собственост⁴⁹ Комисията ще помага на малките предприятия да си осигуряват, да управляват и да прилагат по-ефективно права върху интелектуална собственост, като координира по-добре достъпността на информация и програмите за финансово подпомагане. Комисията ще продължи да се занимава и с въпроса как да се оползотвори традиционното ноу-хау на Европа и ще предприеме последващи действия във връзка с обществената консултация относно закрилата на географски указания на неселскостопански продукти.

В заключение, както беше оповестено в Стратегията за цифров единен пазар за Европа, Комисията ще преразгледа рамката за прилагане на правата върху интелектуална собственост, за да реагира на все по-подчертано презграничния характер на нарушенията. Тя ще прилага подхода „проследи парите“⁵⁰, чрез който се лишават от

⁴⁷ Vanda Vicente et Sergio Simoes, 2014 г., „Manufacturing and export provisions: Impact on the competitiveness of European pharmaceutical manufacturers and on the creation of jobs in Europe“.

⁴⁸ OHIM, „Intellectual property rights and firm performance in Europe: an economic analysis“, доклад от анализа на равнище предприятие, 2015 г.

⁴⁹ COM(2014) 392.

⁵⁰ Подходът „проследи парите“ има за цел да лиши лицата, извършващи нарушения в търговски значими мащаби, от приходите, които ги мотивират за това, а не да санкционира отделния гражданин за нарушение на права върху интелектуална собственост — нещо, за което той често не знае.

приходи лицата, извършващи нарушения в търговски значими мащаби, тъй като този вид нарушения на правата върху интелектуална собственост нанасят най-големи щети върху икономиката на ЕС. В съответствие с целите на тази стратегия специално внимание ще бъде посветено на МСП, за да им се окаже съдействие при упражняването на правата им върху интелектуална собственост.

Действия: *Комисията ще предложи инициативи за консолидиране и модернизиране на рамката относно интелектуалната собственост, включително мерки в подкрепа на използването на интелектуалната собственост от страна на МСП. Тя ще проведе консултации, ще обсъди и — ако е целесъобразно — ще предложи допълнителни мерки за усъвършенстване на патентната система в Европа, предимно във фармацевтичната промишленост, както и в други отрасли, чиито продукти са обект на регламентирани разрешения за пускане на пазара. Както беше оповестено в рамките на Стратегията за цифров единен пазар, през 2016 г. Комисията ще преразгледа рамката за прилагане на правата върху интелектуална собственост, като спрямо нарушенията в търговски значими мащаби използва подхода „проследи парите“.*

4. ОСИГУРЯВАНЕ НА ПРАКТИЧЕСКОТО ИЗПЪЛНЕНИЕ

4.1. Култура на спазване и интелигентно прилагане на разпоредбите

Ефективното спазване на разпоредбите е от ключово значение за оползотворяване на възможностите и преимуществата, които предлага единният пазар. Към средата на 2015 г. има около 1090 висящи процедури за нарушения в областта на единния пазар⁵¹. За приключването на една такава процедура на националните администрации, подпомагани от Комисията, са им необходими средно почти 30 месеца. Освен това много граждани и предприятия все още не са запознати с възможностите, които са на тяхно разположение с оглед зачитане на правата им. Всичко това отслабва единния пазар и намалява доверието на хората. Това трябва да се промени.

За тази цел следва да се приложи един цялостен подход, който в съответствие с подхода за по-добро законотворчество да обхваща всички етапи от процеса на вземане на решения — от разработването на политиката, през нейното прилагане, до информирането. Това означава аспектите на оценката и спазването да се интегрират по-добре при разработването на политиката, на държавите членки да се оказва по-добро съдействие и да се дават по-ясни насоки при прилагането на разпоредбите относно единния пазар. Необходимо е да се формулира по-последователна и по-ефективна политика на правоприлагане, насочена към подобряване на цялостното спазване както на разпоредбите относно единния пазар, така и на законодателството на ЕС като цяло. Комисията е решена да осъществи това.

За изпълнението на тази цел Комисията изхожда от своите Насоки за по-добро законотворчество и насърчава засиленото партньорство с държавите членки чрез редица инициативи, като например, планове за прилагане на значими нови законодателни разпоредби, ежегодни диалози с всяка държава членка относно спазването на разпоредбите, както и широк набор от инструменти за насърчаване на спазването на разпоредбите⁵². Комисията ще полага по-интензивни усилия за извършване на системни проверки на съответствието на националното

⁵¹ http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/infringements/index_en.htm

⁵² Например, мрежи, заседания на експертни комисии и насоки.

законодателство. Тя освен това ще се стреми да разработи инструмент за анализ на данни, който да спомогне за по-прецизното откриване на несъответствия.

Комисията също така ще изготви и приложи секторни стратегии за рационализиране на системата за наблюдение на прилагането на правото на ЕС. След съобщението от 2012 г., озаглавено „По-добро управление за единния пазар“, бяха предприети редица мерки по правоприлагане, за да се осигури бърз напредък в ключови области за растежа. Тази стратегия даде известни положителни резултати. Въз основа на извлечените от нея поуки Комисията ще обмисли възможността за допълнително разширяване на кръга от сектори, които са обект на тези мерки.

По-конкретно, Комисията ще предложи регулаторна инициатива относно инструмент за пазарна информация за единния пазар, който да дава възможност да се събира информация от избрани участници на пазара. Ако Комисията получава своевременно, пълна и надеждна информация от избрани участници на пазара, тя ще може по-ефективно да наблюдава и да изисква спазването на разпоредбите на ЕС в приоритетните области. Това ще ѝ помогне да предлага подобрения, когато при оценката се констатира, че недостатъците по отношение на спазването се дължат на пропуски в съответното секторно законодателство. Този нов инструмент ще се използва само след като извършеният обстоен преглед на цялата налична информация покаже, че е необходимо цялостна и надеждна информация относно пазарното поведение на предприятията да се събере пряко от участниците на пазара, като при това се вземат под внимание съществуващите в държавите членки най-добри практики, които оказват влияние върху единния пазар. Въз основа на това Комисията ще публикува доклад, като се съобрази с поверителния характер на някои от събраните данни. Новият инструмент за пазарна информация ще помогне на Комисията да придава по-ясна насоченост на сътрудничеството с държавите членки, да укрепи основите на процедурата за нарушение, както и да определи в кои области е необходима регулаторна намеса.

Съвместно с държавите членки Комисията също така ще укрепи и рационализира съществуващите инструменти за решаване на проблеми на единния пазар, какъвто е, например, SOLVIT⁵³. Проблемите се решават най-ефективно на ранен етап и на национално равнище. Комисията ще разгледа по-конкретно възможността за подходящи последващи действия по отношение на повтарящи се или структурни проблеми, които не се получили решение чрез SOLVIT. Тя също така ще повишава осведомеността на гражданите и дружествата относно техните права и използването на националните механизми за правна защита, включително чрез Единния цифров портал.

Действия: Комисията ще използва стратегия за интелигентно прилагане на разпоредбите, включително секторни стратегии. Тя ще предложи регулаторна инициатива, позволяваща ѝ да събира надеждна информация пряко от избрани участници на пазара, с цел да се запази и да се подобри функционирането на единния пазар. Тя ще продължи да задълбочава партньорството с държавите членки чрез планове за прилагане на значими нови законодателни разпоредби, ежегодни диалози с всяка държава членка относно спазването на разпоредбите и евентуално разработване на инструмент за анализ на данни с цел подобряване на наблюдението на законодателството относно единния пазар. Освен това Комисията ще укрепи и

⁵³ SOLVIT е услуга, която се предоставя от националната администрация във всяка държава от ЕС и в Исландия, Лихтенщайн и Норвегия. Тя има за цел да се намери решение в срок от 10 дни от датата, на която случаят е поет от центъра на SOLVIT в държавата, където е възникнал проблемът.

рационализира инструментите за решаване на проблеми на единния пазар, включително мрежата SOLVIT, и ще повишава осведомеността на гражданите и дружествата относно техните права.

4.2. Подобряване на изпълнението на Директивата за услугите чрез реформа на процедурата по уведомяване

За да се гарантира, че всички нови регулаторни мерки, наложени от държавите членки, са недискриминационни, пропорционални и обусловени от цели от обществен интерес, Директивата за услугите задължава държавите членки да уведомяват Комисията за нови регулаторни мерки, засягащи услуги.

Въпреки това все още съществуват множество различни национални правила и разпоредби и процедурата по уведомяване често не се спазва. От влизането в сила на Директивата за услугите през 2009 г., седем държави членки не са уведомили за нито една нова разпоредба. Пет държави членки са уведомили за съвсем малък брой нови разпоредби. За разлика от тях, други държави членки са подали голям брой уведомления.

Освен това възможността Комисията или други държави членки да се намесват ефективно е сериозно ограничена поради факта, че държавите членки често уведомяват за разпоредбите в окончателния им вид, а не в подготвителна фаза⁵⁴.

Освен това уведомленията не се характеризират с прозрачност: засегнатите потребители и предприятия нямат достъп до тях и могат да реагират само впоследствие, когато вече страдат от регулаторната тежест и понасят допълнителни разходи. Това очевидно е в противоречие с Директивата за прозрачността⁵⁵, в която се предвижда прозрачност за заинтересованите страни, извършващи дейност в областта на стоките и на услугите на информационното общество.

Съществуващата рамка за уведомяване освен това не дава възможност за задълбочена оценка на пропорционалността. Вследствие на това държавите членки често срещат затруднения при оценката на пропорционалността на нови изисквания по отношение на услуги. Една превантивна система — като част от усъвършенстваната система за уведомяване — може значително да подобри набелязването на евентуални алтернативи и мерки с по-ниска степен на намеса, за да се постигнат поставените цели.

Като има предвид констатираните редица недостатъци, Комисията ще предложи законодателни разпоредби за усъвършенстване на процедурата по уведомяване, предвидена в Директивата за услугите. Чрез това предложение доказалите се като успешни елементи на съществуващата процедура по отношение на стоки и на услуги на информационното общество (в това число изискването за прозрачност спрямо заинтересованите страни и за уведомяване за разпоредби в подготвителната им фаза) ще обхванат и други услуги. В резултат на това ако за дадена мярка не е изпратено уведомление, тя следва да се счита за нищожна и следва да се приложи срок на

⁵⁴ За периода от септември 2013 г. до февруари 2015 г. Комисията е получила 277 уведомления от държавите членки; 198 от тях се отнасят за разпоредби в окончателен вид, а 79 — за разпоредби в подготвителна фаза, което означава, че 71 % от разпоредбите, за които са подадени уведомления, вече са влезли в сила.

⁵⁵ Директива 98/34/ЕО за определяне на процедура за предоставяне на информация в областта на техническите стандарти и регламенти („Директива за прозрачността“). Тя е заменена с Директива (ЕС) 2015/1535 от 9 септември 2015 г.

изчакване. Подобаващо внимание ще бъде отделено и на необходимостта да се извърши адекватна оценка на пропорционалността.

Действия: Комисията ще представи законодателно предложение, в което ще използва доказалите се като успешни елементи на процедурата по уведомяване, предвидена в Директива (ЕС) 2015/1535, и по отношение на услуги, които понастоящем не се обхватват от тази директива. По този начин ще се усъвършенства съществуващата процедура по уведомяване, предвидена в Директивата за услугите. Това ще даде възможност да се проверява предварително дали дадени нови национални разпоредби, ограничаващи свободното движение на услуги, са обосновани и пропорционални.

4.3. Укрепване на единния пазар на стоки

Стоките съставляват около 75 % от търговията в рамките на ЕС. През 2014 г. търговията със стоки между държавите — членки на ЕС, възлезе на 2900 милиарда евро. При над 80 % от промишлените продукти регулаторните пречки са премахнати благодарение на приетите общи правила, а в случаите, когато такива правила на Съюза не съществуват — чрез принципа на взаимното признаване.

В областите, които не се уредени от законодателството на ЕС, принципът на взаимното признаване означава, че продуктите, които се предлагат законно на пазара в една държава членка, се ползват от правото на свободно движение и може да се продават в друга държава членка. Неадекватното прилагане на взаимното признаване обаче затруднява дружествата, които търсят достъп до пазари в други държави членки. Освен това засилващото се присъствие на пазара на продукти, които не са в съответствие с разпоредбите на ЕС, поставя икономическите оператори, които спазват законите, в по-неизгодно положение и застрашава потребителите.

Въпреки високата степен на интеграция на пазара на стоки, този факт е причина да се пропускат възможности за икономиката като цяло.

Ето защо Комисията ще работи за по-добро прилагане на взаимното признаване и ще предприеме мерки срещу стоките, които са незаконни и не отговарят на изискванията.

Приемането на **Регламента за взаимното признаване**⁵⁶ през 2008 г. имаше решаващо значение за прехвърляне на тежестта на доказване, че продуктите се предлагат законно на пазара другаде, от икономическите оператори на националните органи.

Националните разпоредби и практики обаче продължават да създават пречки. Националните органи често изискват специално доказателство за законното предлагане на стоките на пазара или просто отказват достъпа до съответния национален пазар. От икономическите оператори често се изисква да представят специални документи или да извършват допълнителни изпитвания за своите продукти. Вследствие на това разходите им се повишават или пък те се отказват да разширяват дейността си на други пазари. Тези проблеми се срещат в много промишлени отрасли, но особено изразени са те в секторите на строителството, храните, хранителните добавки и торовете. Резултатът е пропуснати стопански възможности, по-слаба конкуренция, по-високи цени за потребителите.

Поради това Комисията ще представи план за действие за целия ЕС, който ще има за задача да се повиши осведомеността за принципа на взаимното признаване и ще

⁵⁶ Регламент (ЕО) № 764/2008.

съдържа конкретни действия за секторите, в които благодарение на взаимното признаване може да се постигне най-голямо нарастване на конкурентоспособността на ЕС (напр. строителството). Тя освен това ще преразгледа Регламента за взаимното признаване, с цел да се преодолее административното разпокъсване и да се опростят изискванията към документите, необходими за доказване, че даден продукт се предлага законно на пазара в държава членка.

Тази цел ще се постигне, като на икономическите оператори се предостави възможност да издават декларации в уверение на това, че продуктът се предлага законно в друга държава членка. Свързаната с това презумпция за съответствие ще улесни дружествата да предлагат своите стоки на пазара в друга държава членка, освен ако е прието официално решение, което е съобщено на Комисията и на съответния икономически оператор. За да се стимулира предлагането на интегрирани продукти и услуги, ще бъдат проучени възможностите за полезно взаимодействие с паспорта за услуги.

Комисията ще използва по стратегически начин инструментите, които предоставя Директивата за прозрачността, за да поощрява взаимната осведоменост и доверието между държавите членки.

В интерес на ефективното функциониране на единния пазар на продукти в областта на здравеопазването, Комисията ще представи инициатива за оценка на здравните технологии⁵⁷, за да може чрез засилената координация да се избегне подлагането на продуктите на многократни оценки в различни държави членки.

На пазара все по-често се появяват незаконни и несъответстващи на изискванията продукти, което нарушава конкуренцията и излага потребителите на риск. Фактите свидетелстват, че в областта на радиооборудването, например, продуктите, които изцяло отговарят на изискванията, представляват много малък дял — между 28 и 56 %⁵⁸. Подобен процентен дял на продуктите, които не отговарят на изискванията, се наблюдава и при други категории промишлени продукти.

Що се отнася до потребителските продукти, през 2014 г. държавите членки подадоха чрез Системата на ЕС за бърз обмен на информация за опасни продукти (RAPEX) близо 2500 уведомления за опасни продукти. Това е с 3 % повече в сравнение с 2013 г., като почти 90 % от подадените уведомления се отнасят за продукти, които представляват сериозен риск за потребителите.

Много икономически оператори не се съобразяват с разпоредбите — било защото не ги познават, било умишлено, за да спечелят конкурентно предимство. Необходими са повече мерки с възпиращ ефект, а органите по надзор на пазара често не разполагат с достатъчно финансови средства и са ограничени от националните граници, докато икономическите оператори извършват дейност в европейски и дори в световен мащаб. Що се отнася по-специално до електронната търговия, органите по надзор на пазара срещат големи трудности при проследяването на несъответстващи на изискванията стоки, внесени от държави, които не членуват в ЕС, и при откриването на отговорния субект в тяхната юрисдикция.

⁵⁷ Оценките на здравните технологии служат като ориентир на националните органи при решенията във връзка с ценообразуването и възстановяването на разходите за здравни интервенции.

⁵⁸ Вж. Работен документ на службите на Комисията (2012) 300 от 17 октомври 2012 г., „Обобщена оценка на въздействието, придружаваща Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за хармонизирането на законодателствата на държавите членки във връзка с предоставянето на пазара на радиооборудване“.

Поради това Комисията ще представи инициатива за повишаване на съответствието на продуктите с изискванията, като се предоставят подходящи стимули за икономическите оператори, като се засилят проверките на съответствието и като се поощрява презграничното сътрудничество между правоприлагащите органи, включително сътрудничеството между митническите органи. Тя ще консолидира съществуващата рамка за дейности по надзор на пазара, ще насърчи съвместните действия на органите по надзор на пазара от няколко държави членки, ще подобри обмена на информация и ще стимулира координирането на програми за надзор на пазара.

Освен това, въз основа на съществуващите звена за контакт относно продукти Комисията ще създаде първично звено за контакт, към което предприятията да могат да се обръщат по въпроси, свързани със законодателството на ЕС в областта на продуктите. По този начин ще се повиши осведомеността и ще се задълбочи разбирането на приложимите разпоредби. На икономическите оператори ще бъде предложена и система, даваща възможност чрез средствата на цифровите технологии (т.нар. „електронно съответствие“) да докажат пред компетентните органи (а евентуално и пред потребителите), че продуктът съответства на изискванията. Така ще се улеснят извършваните от органите проверки на съответствието, като същевременно ще се намалят разходите за икономическите оператори и ще се спомогне да се възобнови доверието на потребителите.

Действия: Комисията ще представи план за действие за целия ЕС, насочен към повишаване на осведомеността относно взаимното признаване, и ще преразгледа Регламента за взаимното признаване. С цел да се улеснят дружествата да предлагат продуктите си в друга държава членка, Комисията ще въведе доброволна декларация относно съответствието с приложимите разпоредби, която дружествата може да използват, ако желаят. Комисията освен това ще представи комплексен набор от действия за интензифициране на усилията продуктите, които не съответстват на изискванията, да не се допускат на пазара на ЕС, като се засили надзорът на пазара и като се предоставят подходящи стимули за икономическите оператори.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Комисията се ангажира за създаването на по-задълбочен и по-справедлив единен пазар със засилена промишлена база. За да постигнем тази цел, е необходимо да осъвременим нашия единен пазар в съответствие с непосредствените икономически реалности, които се изразяват във все по-голямо навлизане на цифровизацията, поява на нови модели на стопанска дейност и все по-тясна връзка между производството и услугите в днешните световни вериги за създаване на стойност. Стратегията за единния пазар предлага конкретни и амбициозни действия за премахване на пречките, които имат най-голямо икономическо отражение и забавят създаването на работни места, растежа и инвестициите в Европа. Комисията разчита, че Европейският парламент и Съветът, както и всички заинтересовани страни, ще дадат категоричната си подкрепа за тази амбициозна и спешно необходима програма и ще спомогнат да се направи решителна крачка напред в интерес на гражданите и предприятията в цяла Европа. И което е най-важното — от първостепенно значение е държавите членки да подемат изпълнението на тази програма на национално, регионално и местно равнище, защото единният пазар не може да съществува без тяхната подкрепа и ангажираност.

Действията, предвидени в настоящата стратегия, ще започнат през 2016 и 2017 г. Към края на 2017 г. Комисията ще направи преглед на прилагането ѝ и въз основа на комплексен икономически анализ ще прецени дали са необходими допълнителни

действия за постигането на заложената в нея цел — по-задълбочен и по-справедлив единен пазар на ЕС.

План за изпълнение на Стратегията за единния пазар

Действия	Срок
Насоки относно това как законодателството на ЕС се прилага спрямо стопанските модели на икономиката на сътрудничеството	2016 г.
План за действие относно ДДС	2016 г.
Законодателна инициатива във връзка с несъстоятелността на предприятията, включително ранно реструктуриране и предоставяне на втори шанс	2016 г.
Инициативи за улесняване на използването на цифровите технологии през целия жизнен цикъл на дружествата, както и на презграничните сливания и разделяния	2017 г.
Инициатива за стартиращите предприятия	2016 г.
Насоки относно нуждите на държавите членки от реформи във връзка с регламентирането на професии	2016 г.
Аналитична рамка, която държавите членки да използват при прегледа на действащите или при представянето на нови разпоредби във връзка с професиите	2016 г.
Законодателно действие за преодоляване на конкретни регулаторни пречки при ключови бизнес услуги и при строителните услуги	2016 г.
Законодателна инициатива за въвеждане на „паспорт за услуги“ в ключови сектори на икономиката, като строителните услуги и бизнес услугите	2016 г.
Съобщение, в което се определят най-добрите практики за улесняване на установяването в сферата на търговията на дребно и намаляване на ограниченията за упражняване на дейност	2017 г.
Законодателно действие за предотвратяване на дискриминацията на потребителите въз основа на националност или местожителство	средата на 2016 г.
Съвместна инициатива за стандартизация	2016 г.
Специални насоки относно стандартизацията в сферата на услугите	2016 г.
Обществени поръчки: механизъм за доброволна	2017 г.

предварителна оценка при широкомащабни инфраструктурни проекти	
Инициативи за по-добро управление на обществените поръчки чрез създаване на регистри на поръчките, подобро събиране на данни и изграждане на мрежи на органите по преразглеждането	2017—2018 г.
Инициативи за модернизиране на рамката относно правата върху интелектуална собственост, включително преразглеждане на рамката за прилагане на правата върху интелектуална собственост	2016—2017 г.
Инструмент за анализ на данни за наблюдението на законодателството относно единния пазар	2017 г.
Предложение за инструменти за пазарна информация, които да дават възможност на Комисията да събира информация от избрани участници на пазара	2016 г.
Законодателно предложение, в което доказалите се като успешни елементи на сегашната процедура по уведомяване, предвидена в Директива (ЕС) 2015/1535, ще се използват и по отношение на услуги, които понастоящем не се обхванати от тази директива	2016 г.
План за действие за повишаване на осведомеността относно принципа на взаимното признаване	2016 г.
Преразглеждане на Регламента за взаимното признаване	2017 г.
Комплексен набор от действия за интензифициране на усилията продуктите, които не съответстват на изискванията, да не се допускат на пазара на ЕС (вкл. евентуална законодателна инициатива)	2016—2017 г.