



Брюксел, 28.11.2012 г.
COM(2012) 752 final

**ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,
ЕВРОПЕЙСКАТА ЦЕНТРАЛНА БАНКА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ
И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ, КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ И ЕВРОПЕЙСКАТА
ИНВЕСТИЦИОННА БАНКА**

СТЕПЕН НА ИНТЕГРАЦИЯ НА ЕДИННИЯ ПАЗАР 2013 г.

- Принос към Годишния обзор на растежа 2013 г. -

ВЪВЕДЕНИЕ

Интегрираният единен пазар е важен фактор за икономическия растеж и създаването на работни места и предлага допълнителни възможности за европейските граждани. Поради това той играе основна роля за постигането на целите на стратегията „Европа 2020“.

Както бе обявено в съобщението на Комисията „По-добро управление за единния пазар“ от юни 2012 г.¹, целта на този доклад е преглед на функционирането на единния пазар в рамките на процеса на европейския семестър. В доклада е представен анализ на постигната степен на интеграция на единния пазар в ключовите области с най-голям потенциал за растеж, т.е. услугите, мрежите и цифровата икономика². Целта на настоящия доклад е да се определят политически приоритети в рамките на годишния обзор на растежа за 2013 г., които, ако бъдат приложени от държавите членки, биха допринесли за разгръщането на пълния потенциал за растеж на единния пазар, както и за отстраняване на все още съществуващите препятствия пред неговата по-нататъшна интеграция. В доклада също така се призовава да се положат повече усилия за осигуряване на по-добро изпълнение и прилагане на вече действащите разпоредби.

1. ПРЕГЛЕД НА ИНТЕГРАЦИЯТА НА ЕДИННИЯ ПАЗАР

Като премахва бариерите пред свободното движение на хора, стоки, услуги и капитали, **единният пазар позволява на предприятията да развиват дейност в по-широки мащаби и по този начин повишава техния капацитет за иновации, инвестиции, по-голяма производителност и създаване на работни места.** Нарасналата конкуренция в резултат на процеса на интеграция действа като мощен стимул за предлагането на **по-голямо разнообразие от по-евтини и по-качествени продукти за европейските потребители**, както показва Индексът за развитие на пазарите на дребно. Мобилността на работната сила допринася в съществена степен за изграждането на истински европейски пазар на работната сила, който позволява да се постигне равновесие между нуждите на работодателите и уменията на търсещите работа, като повишава производителността на предприятията в ЕС, а оттам и икономическия растеж и заетостта, и помага да се прекрати едновременното наличие на постоянно високи равнища на безработица в някои области, в които има недостиг на работна сила, в регионите на ЕС с по-бързи темпове на растеж.

1.1. Четирите свободи

1.1.1. Стоки

- Макар и с по-бавни темпове, **интеграцията на пазара на стоки продължава да напредва дори и 20 години след поставянето на началото на единния пазар**, като делът на търговията

¹ Съобщение на Европейската комисия „По-добро управление за единния пазар“, COM(2012)259 final

² Тези сектори бяха посочени също така сред пораждащите най-много проблеми за потребителите и като имащи най-голямо въздействие върху бюджетите на домакинствата в рамките на наскоро представената Европейска програма за потребителите.

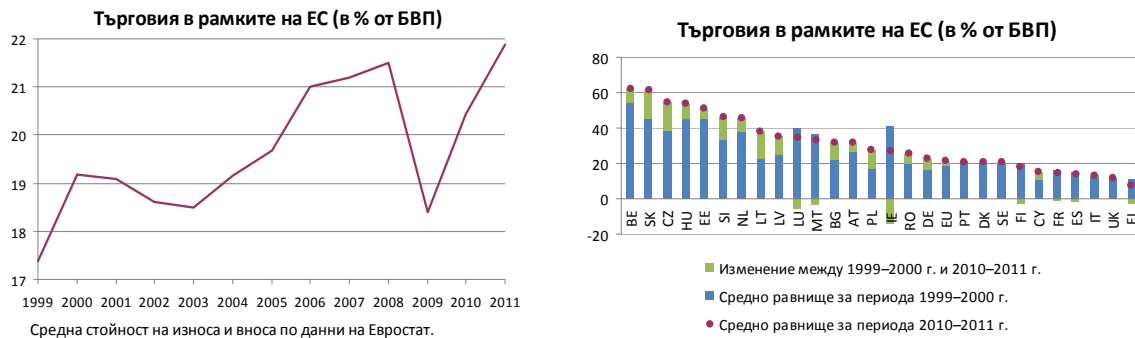
в рамките на ЕС възлиза на около 17 % от БВП на ЕС за 1999 г. и почти 22 % за 2011 г. Растежът на износа за държави извън ЕС е по-динамичен, но неговата стойност се равнява на само около 12 % от БВП на ЕС. Това показва, че вътрешният пазар все още е от съществено значение за европейските дружества и че все още има потенциал за подобрения с оглед стимулирането на растежа на търговията в рамките на ЕС.

- Положителната обща тенденция по отношение на интеграцията прикрива **положението в отделните държави-членки на ЕС, където по-скоро се наблюдават сериозни разлики.** Налице са положителни тенденции по отношение на интеграцията на пазара на стоки, както показва развитието на дела от БВП на вноса и износа в рамките на ЕС през периода 1999—2011 г., в Чешката република, Германия, Латвия, Литва, Унгария, Нидерландия, Полша, Словения и Словакия, докато някои отрицателни тенденции или стагнация могат да се наблюдават в Ирландия, Гърция, Испания, Франция, Люксембург, Финландия и Обединеното кралство. В повечето държави от първата група задълбочаването на интеграцията бе част от процеса на догонване, тъй като те започнаха от ниско равнище на откритост, което бе доста под техния потенциал. По отношение на постигнатата степен на интеграция (що се отнася до дела от БВП на търговията със стоки в рамките на ЕС), по-малките държави—членки на ЕС са естествено по-отворени, с изключение на Гърция и Кипър, които са били относително затворени, като след тях в това отношение се нареждат Португалия и скандинавските държави.
- Ако разгледаме групата държави с нарастваща интеграция в единния пазар, повечето държави (Полша и до известна степен Чешката република, Германия, Нидерландия, Словения и Словакия) отчитат подобрене на позицията си по отношение на ценовата конкурентоспособност от края на 90-те години на миналия век насам³. Латвия и Литва постигнаха особено високи резултати, като се насочиха към пазари с по-висок ръст на БВП за посочения период. Унгария изглежда се възползва главно от неценовата конкурентоспособност⁴. За почти всички тези държави **по-голямата интеграция в рамките на вътрешния пазар е довела и до подобрене в позицията им по отношение на търговския баланс с партньорите им от ЕС.**

³ Измерена като намаление на реалния ефективен валутен курс с използване на разходите за единица труд в производството като дефлатор. Вж.: http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/competitiveness/data_section_en.htm

⁴ Тъй като нито ценовата конкурентоспособност, нито външното търсене не обясняват добре търговското развитие на страната, въпреки че неценовата конкурентоспособност най-трудно може да бъде измерена.

Диаграма 1. Развитие на търговията със стоки в рамките на ЕС



Източник на данните: Евростат

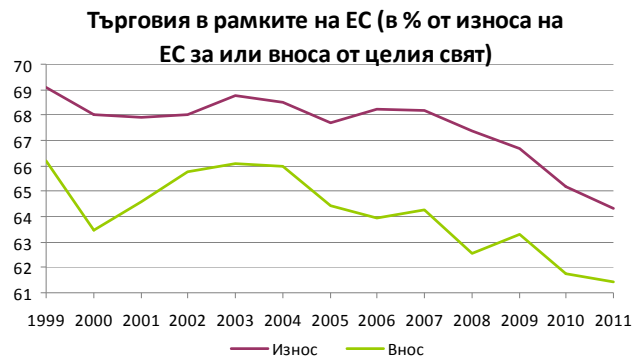
- По отношение на групата държави с намаляваща или стагнираща интеграция (от гледна точка на дела от БВП на вноса и износа на стоки в рамките на ЕС), Испания и Люксембург понесоха негативни последици както от сравнително ниския растеж на търсенето в икономиките на техните партньори, така и от някои относителната загуба на конкурентоспособност по отношение на себестойността. В Гърция също се стигна до влошаване на положението във връзка с конкурентоспособността по отношение на себестойността. Финландия и Обединеното кралство се сблъскаха с проблеми с конкурентоспособността, която не е свързана с разходите. Това са факторите, които обясняват развитието на интеграцията от гледна точка на износа, но вносът е тясно свързан с износа.⁵ Въпреки това, за много от тези държави **отрицателната тенденция по отношение на интеграцията е свързана с влошаване на търговския им баланс с техните партньори от ЕС**⁶.
- В момента процесът на интеграция в ЕС с по-бърз в отношенията с трети държави, отколкото вътре в Съюза, което отразява процеса на глобализация и ускорения растеж на търсенето в голям брой бързо развиващи се пазари. Това не е непременно лош знак, тъй като търговията в рамките на ЕС и световната търговия не се изключват взаимно. **Държавите членки, които са засилили своята интеграция в световната икономика, са също така и тези, които показват най-висока динамика на интеграцията в рамките на ЕС**⁷.

⁵ Износът дава възможност за финансиране на вноса и делът на внесените суровини в изнесената готова продукция е значителен, особено с оглед на бързо нарастващата роля на международните производствени вериги.

⁶ Интеграцията и конкурентоспособността изглежда взаимно се подкрепят, като по този начин се създава непорочен кръг, напр. по-силен конкурентен натиск и достъп до по-добри или по-евтини производствени суровини.

⁷ Действително съществува голяма положителна корелация (0,8) между търговията в рамките на ЕС и търговията с държави извън ЕС (изразена като средно годишно изменение в процентни пункта от БВП) в различните държави членки

Диаграма 2. Сравнение между търговията със стоки в рамките на ЕС и с държави извън ЕС

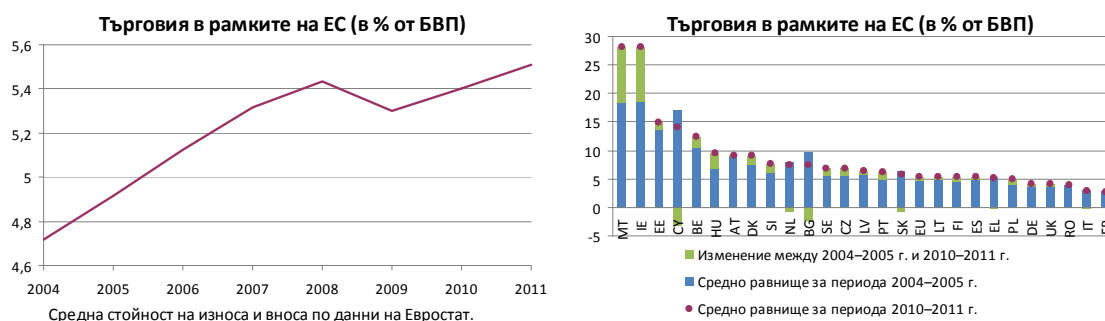


Източник на данните: Евростат

1.1.2. Услуги

- Търговията с услуги в рамките на ЕС следва като цяло модели, сходни с тези при търговията със стоки (диаграма 3). Въпреки това равнището на интеграция в този сектор, който представлява повече от 70 % от икономиката, продължава да бъде **значително по-ниско** от това на пазара на стоки. **За момента няма и признаци на догонване.** Възходящите тенденции при разсейването на цените обаче показват по-скоро, че в рамките на ЕС е възможно да продължават да съществуват бариери пред търговията с услуги. Докато разликите в *равнището* на разсейване до голяма степен са естествени и са резултат от много по-ниската преносимост, търгуемост⁸ и разнородност на услугите, различията в *тенденциите* при услугите и стоките, при които разсейването намалява, може да е признак на недостатъчно високо равнище на конкуренция в този сектор (диаграма 4). По-съществени тенденции на разсейване на цените се забелязват в най-старите държави—членки на ЕС.

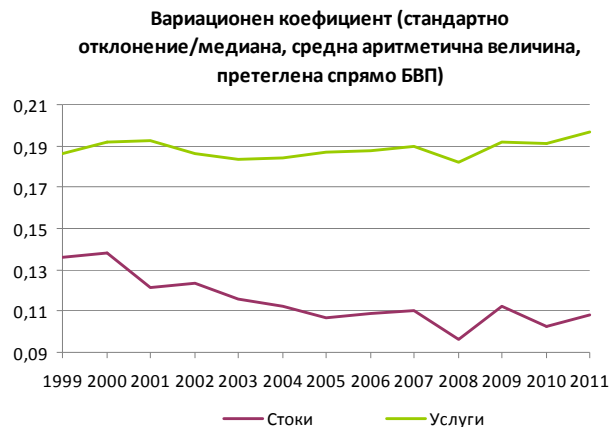
Диаграма 3. Развитие на търговията с услуги в рамките на ЕС



Източник на данните: Евростат

⁸ Търгуемостта при услугите обаче се увеличава благодарение на бързото развитие на информационните и комуникационните технологии (ИКТ).

Диаграма 4. Разсейване на цените във всички държави—членки на ЕС



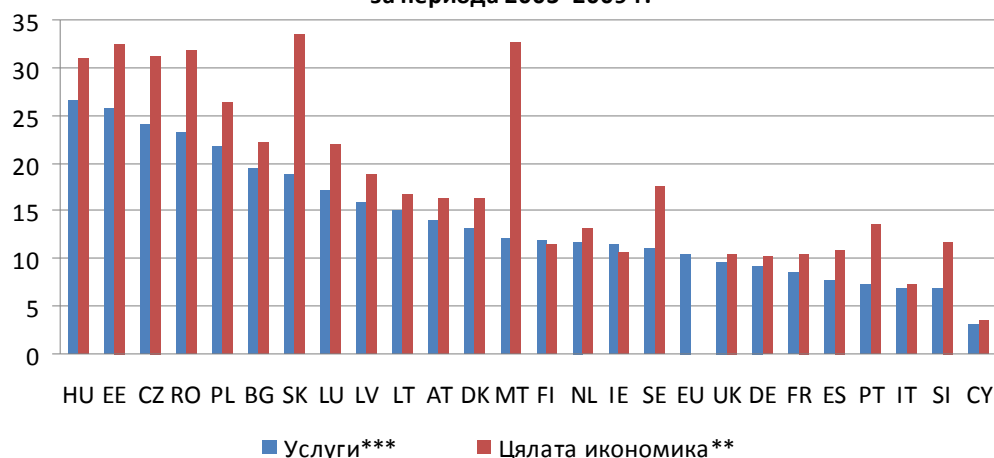
Източник на данните: Евростат

- Поради посочената нетъргуемост на много услуги, пазарът на услуги се интегрира предимно чрез установяване на дружества. Данните за чуждестранен контрол на предприятия⁹ показват, че **степената на интеграция на услугите в почти всички държави членки е по-ниска от тази в другите сектори** (диаграма 5). Подобно на показателите за отвореност на търговията, по-малките икономики са по-отворени, с изключение на Кипър, Словения и Португалия, които са затворени в най-голяма степен от всички, независимо от своите мащаби. Италия е най-малко интегрирана сред големите икономики от гледна точка на данните за чуждестранен контрол на предприятията.

Диаграма 5: Равнища на установяване в рамките на ЕС при услугите и в други сектори

⁹ Евростат, Статистика относно предприятията с чуждестранен контрол (FATS). Понастоящем са на разположение данни за периода до 2009 г.

Среден дял на предприятията, контролирани от образуване от другите държави-членки на ЕС, в добавената стойност (в %) за периода 2003–2009 г.*



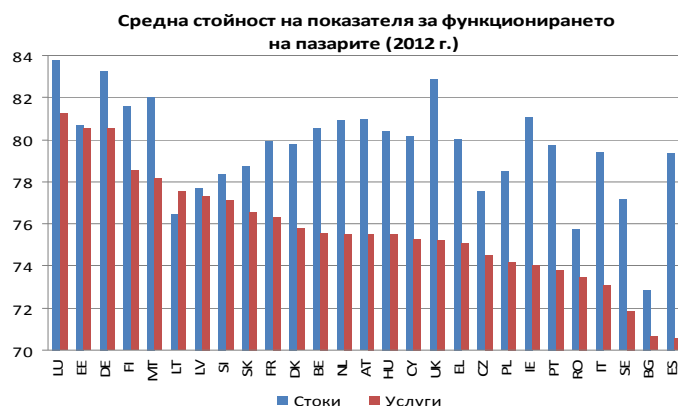
* За някои години има разлики при някои държави, дължащи се на наличието на данни.
 ** Освен финансовото посредничество, селското стопанство и риболова.
 *** Цялата икономика без минното дело, преработвателната промишленост, селското стопанство и риболова.

Източник на данните: Евростат

- Годишният Индекс за развитие на пазарите на дребно, съставян от Комисията, показва, че **оценката на пазарните резултати от страна на европейските потребители е обикновено по-висока за пазарите, които са интегрирани в по-голяма степен**¹⁰. Графиката по-долу показва, че оценката на потребителите е по-ниска за по-слабо интегрираните пазари на услуги, отколкото за пазара на стоки в почти всички държави членки.

Диаграма 6: Функциониране на пазарите на стоки и услуги според оценката, дадена от потребителите

¹⁰ 8-о издание на индекса за развитие на пазарите на дребно, 2012 г., Европейска комисия, ГД „Здравеопазване и потребители“. Оценката се подкрепя от силно отрицателната корелация между средните за ЕС равнища на оценка на потребителите за пазарните резултати и разсейването на този показател в рамките на вътрешния пазар. Разсейването е показател за интеграция, тъй като за по-интегрираните пазари се очаква да имат по-близки нива на оценка от потребителите. Средното равнище и разсейването (вариацията) са изчислени за няколко сектора на стоки и услуги (т.е. сред всички държави членки). Така отрицателната корелация между разсейването и средните равнища се наблюдава в различните сектори.

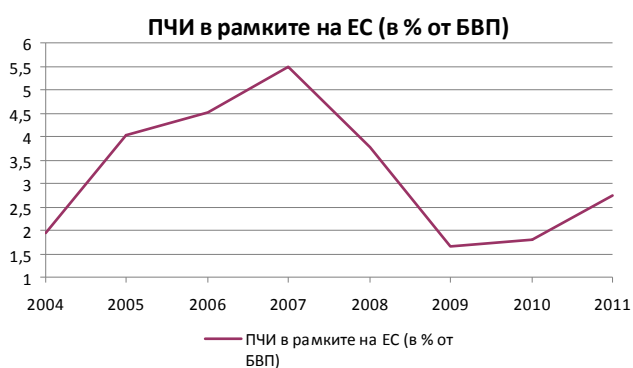


Източник: Проучване с цел наблюдение на пазара 2012 г. (Комисия, ГД „Здравеопазване и потребители“)

1.1.3. Капитал

- Инвестициите в рамките на ЕС са ключов фактор за интеграцията, чрез който дружествата започват да развиват дейност в други държави членки. **Трансграничните инвестиции също така са един от основните начини, чрез които иновациите се разпространяват в рамките на единния пазар.**
- След дълъг период на растеж **трансграничните инвестиции претърпяха срив с настъпването на финансовата криза и, за разлика от трансграничната търговия, все още не са се възстановили напълно.**

Диаграма 7: Развитие на преките чуждестранни инвестиции (ПЧИ) в рамките на ЕС



Източник на данните: Евростат

- Подобна отрицателна динамика на интеграцията може да бъде забелязана на **финансовите пазари**. Кризата усили значително нестабилността на пазара и показателите за финансова интеграция отразяват тази нестабилност от 2007 г. насам. Финансовата система и по-специално банковият сектор са в процес на реструктуриране в няколко държави. Не е изключено да бъдат взети решения на национално равнище, с които дейността на банките отново ще бъде ограничена в рамките на съответната държава, . Това

обаче донякъде ще премахне значителните ползи от европейската финансова интеграция и силно ще застраши икономическата интеграция. **Възможно е да се извлекат значителни ползи, ако промените се координират правилно и бъдат обхванати в новите надзорни и регулаторни рамки, разработвани на равнището на ЕС.**

1.1.4. Труд

- Въпреки че броят на гражданите на ЕС, работещи в друга държава членка, нараства, **мобилността на работната сила в Европа е твърде ниска** в сравнение с потенциала на ЕС и не отговаря на това, което може да се очаква в рамките на един истински единен пазар на труда. Гражданите на ЕС, които са икономически активни в друга държава от ЕС, представляват едва 3,1 % от работната сила на ЕС, и техният брой нараства годишно само с около 0,1 %.
- Сравненията на международно равнище¹¹ също показват, че трансграничната мобилност между държавите—членки на ЕС е ограничена в сравнение с други региони (като например Съединените щати, Канада или Австралия). Въпреки че това може да се обясни отчасти с много голямото езиково многообразие и различните институционални рамки, тези сравнения все пак показват, че съществуват повече възможности за по-голяма географска мобилност в ЕС.
- Според проучване на Евробарометър¹² 28 % от гражданите на ЕС в трудоспособна възраст биха обмислили възможността да работят в друга държава от ЕС, докато 15 % не са склонни да заминат в друга държава поради наличието на твърде много пречки. Повече от половината от европейските граждани считат, че езикът и съображения от семейно естество са основните пречки за мобилността на европейските граждани. Административните бариери, като например бюрокрацията, признаването на квалификации и социалната сигурност, обаче също се изтъкват като причини за това хората да предпочитат да не работят в друга държава—членка на ЕС. Пречките пред трудовата мобилност могат да бъдат породени и от определени правила на схема за допълнително пенсионно осигуряване, данъчни пречки при преместване в друга държава членка (получаване на надбавки, данъчни облекчения, двойно данъчно облагане или по-високи ставки на прогресивен данък, прилагани за лицата, които не са постоянно пребиваващи) и липсата на информираност на много мобилни работници за техните права и задължения.
- В наскоро публикуван доклад на Комисията¹³ се подчертава и **значението на макроикономическите фактори за мобилност**, като например относителните различия в равнището на доходите, за което свидетелства фактът, че най-бедните държави членки отчитат най-големи нетни изходящи потоци на мигранти, ролята на този фактор се очаква да намалее успоредно с напредъка при догонването на по-силно развитите държави членки. Дългосрочните разлики в нивата на безработица са друг, макар и по-малко очевиден, макроикономически фактор. Освен това в доклада се изтъкват също така социални и

¹¹ Вж. например ОИСР, „Икономическо изследване на ЕС“ (*Economic Survey of the EU*), 2012 г.

¹² Специално издание на Евробарометър 363, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_363_en.pdf

¹³ Европейска комисия (ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“), „Заетост и социално развитие в Европа 2011 г.“ („Employment and Social Developments in Europe 2011“), декември 2011 г., <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=6176&type=2&furtherPubs=no>

културни фактори, например мрежите на мигрантската общност, които оказват влияние върху миграционните модели.

2. СТИМУЛИ ЗА РАСТЕЖ И СЪЗДАВАНЕ НА РАБОТНИ МЕСТА В РАМКИТЕ НА ЕДИННИЯ ПАЗАР

- В своето съобщение „По-добро управление за единния пазар“, прието през юни 2012 г.¹⁴, Комисията препоръчва да се предприемат стъпки за отключване на потенциала на единния пазар в областите, където този потенциал е най-голям. Въз основа на редица икономически показатели услугите, финансовите услуги¹⁵, транспортът, цифровият пазар и енергетиката са посочени като ключови области за приоритетни действия на политиката и засилено прилагане на единния пазар¹⁶.
- Успоредно с това е важно също така да се подобри функционирането на вътрешния пазар на промишлени продукти, наред с другото чрез установяване на празнотите и бариерите, които все още възпрепятстват свободното движение на продукти, и подобряване на качеството и ефикасността на законодателството за различните продукти. Освен това прилагането на „взаимното признаване“ в рамките на единния пазар на стоки трябва да бъде внимателно наблюдавано¹⁷.
- В съобщението от юни относно по-доброто управление за единния пазар се посочва необходимостта от правилно транспониране, изпълнение и прилагане на правилата на единния пазар, за да може да бъде използван неговият пълен потенциал. Поради това в съобщението се поставят амбициозни цели за транспониране и спазване на законодателството на ЕС, в частност, но не само, в посочените по-горе ключови области. Последният Обзор на напредъка в областта на вътрешния пазар показва известен напредък, по-специално по отношение на дефицита в съответствието¹⁸. Въпреки това броят на директивите, за които транспонирането е забавено с две или повече години, се е увеличил.

¹⁴ Съобщение на Европейската комисия „По-добро управление за единния пазар“, COM(2012)259 final

¹⁵ Секторът на финансовите услуги не е обект на преглед в настоящия доклад. Въпреки това част от съответното законодателство, избрано в този сектор, включено в съобщението от юни, е взета предвид в приложението.

¹⁶ Методологията и критериите за определяне на ключовите области са представени в приложението към съобщението на Комисията „По-добро управление за единния пазар“, COM (2012)259 final

¹⁷ Първи доклад относно прилагането на Регламента за взаимното признаване: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/ecp456_en.htm

¹⁸ Дефицитът в транспонирането (процент на директивите в областта на вътрешния пазар, за които още не е постъпило уведомление в Комисията, спрямо общия брой директиви, за които е трябвало да бъде изпратено уведомление в Комисията в определения срок), е намалял от 1,2 % през ноември 2011 г. до 0,9 % през май 2012 г., дефицитът в съответствието (брой на транспонирани директиви, при които Комисията е започнала процедура за нарушение поради несъответствие), е намалял от 0,8 % през ноември 2011 г. до 0,7 % през май 2012 г. (източник: Обзор на напредъка в областта на вътрешния пазар № 25, септември 2012 г., http://ec.europa.eu/internal_market/score/docs/score25_en.pdf).

- По отношение на ключовите области, в съобщението от юни се призовава за **подход на нулева търпимост**, когато става дума за транспониране и изпълнение на разпоредбите. В съобщението се настоява за ускорени процедури за нарушение в случаите, когато проблемите продължават да са налице. Както показва таблицата в приложението, **тази цел все още не е постигната**. Само една държава членка (Дания) вече е изпълнила всички цели, поставени в съобщението от юни 2012 г., докато повече от половината от държавите членки не са постигнали повече от три цели. **Най-голямото закъснение по отношение на транспонирането може да се отбележи в енергетиката, а транспортът е област, в която целите не се постигат почти систематично от повечето държави членки.**
- Държавите членки следва да положат повече усилия, за да се гарантира, че гражданите и предприятията могат да се ползват на практика от своите права на единния пазар, като се осигури ефективното прилагане и изпълнение на законодателството в областта на единния пазар чрез националните съдилища, и чрез **предлагане на качествена информация, инструменти и процедури за електронно управление и като се инвестира в механизми за бързо решаване на проблемите**. В тази област все още предстои много работа¹⁹. Например потенциалът на SOLVIT остава недостатъчно използван като основен инструмент за решаване на проблеми на национално равнище (около 1 300 случая годишно), отчасти поради липса на достатъчно персонал в различни центрове на SOLVIT.
- В съобщението от юни също така се призовава за **бързото изпълнение на основните действия за насърчаване на растежа и укрепване на доверието, включени в Акта за единния пазар**²⁰.

1.2. Пазарите на услуги

Функциониране на пазара и препятствия пред интеграцията в ЕС

- Директивата за услугите играе основополагаща роля за интеграцията на единния пазар в областта на услугите. Според данни от неотдавнашно проучване²¹ би могло да бъдат реализирани допълнителни ползи от Директивата за услугите, **ако държавите членки подхождат по-амбициозно при прилагането на директивата**. Действително, при един по-амбициозен сценарий, в който всички държави членки се доближат до средното равнище на петте държави с най-добри резултати²² по отношение на броя на бариерите във всеки сектор (което означава почти пълно премахване на всички ограничения, обхванати от Директивата за услугите), **икономическото въздействие би могло да достигне 2,6 %**

¹⁹ „Как единният пазар да разгърне пълния си потенциал – годишна проверка на управлението за 2011 г.“, февруари 2012 г., http://ec.europa.eu/internal_market/score/docs/relateddocs/single_market_governance_report_2011_en.pdf

²⁰ Съобщение на Европейската комисия: „Акт за единния пазар. Дванадесет лоста за насърчаване на растежа и укрепване на доверието. Заедно за нов тип икономически растеж“, COM(2011)206 окончателен.

²¹ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/ecp456_en.htm

²² Държавите, които най-често попадат в групите на петте държави с най-добри резултати в конкретните сектори, обхванат от анализа, са: Словакия, Обединеното кралство, Дания, Ирландия, Финландия и Испания

увеличение на БВП²³. За да използва потенциала за растеж, който предлага Директивата за услугите, до 2015 г., Комисията представи план за действие през юни тази година²⁴.

Директивата за услугите съдържа **някои важни и недвусмислени задължения**, които близо половината от държавите членки все още не изпълняват²⁵. Например, в някои от тях все съществуват ограничения, основаващи се на националността или местопребиваването на доставчика на услуги (напр. Малта и Швеция за патентни агенти, Италия, Кипър и Полша за някои услуги в сектора на туризма).

Относно прилагането на **клаузата за свобода на предоставяне на услуги** от Директивата за услугите, държавите членки са предприели предимно консервативен подход и продължават да третираат доставчиците на трансгранични услуги по начина, който е бил възприет преди това, като по този начин ги излагат на **неоправдано двойно регулиране**, тъй като те трябва да отговарят както на изискванията на държавата членка по произход, така и тези на приемащата държава членка, например във връзка с професионалното осигуряване. Освен това в няколко държави членки съществува **несигурност по въпроса кои правила важат** за доставчиците на услуги, желаещи да предоставят трансгранични услуги на временна основа, в сравнение с доставчиците на услуги, желаещи да се установят (напр. България, Финландия, Ирландия, Италия, Латвия, Полша, Румъния, Словения и Швеция). Тази несигурност може да доведе до третиране на тези, които временно предоставят услуги, като установили се, като така на доставчиците се налага двойна регулаторна тежест, която също така затруднява трансграничното предоставяне на услуги.

- **Секторът на услугите включва много професии, които са регулирани на национално равнище.** Тези регулации са под формата на **бариири за навлизането на пазара** (например изисквания упражняването на някои дейности да бъде запазено за притежаващите специфична квалификация) и/или бариири за извършване на дадена дейност (напр. **ограничения за упражняването на професионални дейности** като изисквания за правната форма на дружествата и собствеността върху капитала). В някои държави членки (България, Кипър, Германия, Полша, Словакия, Словения, Швеция) все още съществуват и изисквания, **определящи тарифите за някои професии** (например инженери/архитекти, счетоводители, данъчни и патентни консултанти и ветеринарни лекари).

Въпреки че регулирането на професиите може да бъде обосновано с обществен интерес, то е твърде разнородно в рамките на ЕС — броят на регулираните професии във всяка държава членка варира между 47 и 368. **Освен това съществуват значителни различия в**

²³ Изчислено чрез прибавянето на допълнителни 1,8 % от БВП към въздействието на вече приложеното намаляване на пречките, което се оценява на 0,8 % от БВП

²⁴ Съобщение на Европейската комисия относно прилагането на Директивата за услугите — Партньорство за нов растеж в сектора на услугите 2012—2015 г., COM(2012)261 final

²⁵ Тези недвусмислени задължения са изброени в съобщението на Европейската комисия относно прилагането на Директивата за услугите — Партньорство за нов растеж в сектора на услугите 2012—2015 г., COM(2012)261 final

обхвата на запазените дейности²⁶ и нивото на квалификация, което се изисква. В този контекст през 2012 г. до осем държави членки (Австрия, Кипър, Франция, Германия, Италия, Полша, Словения, Испания) вече бяха отправени конкретни за всяка държава препоръки (CSR) относно необходимостта от намаляване на регулаторните бариери в областта на професионалните услуги. Някои държави членки (особено Полша, Португалия, Италия, Испания и Чешката република) започнаха реформи в тази област с цел засилване на конкуренцията, опростяване на бизнес средата или намаляване на безработицата, в частност сред младите хора.

- **Ефективните инструменти за управление са от първостепенно значение** за оползотворяването в пълна степен на потенциала за интегриране на законодателството в областта на единния пазар като цяло и Директивата за услугите в частност. **Единичните звена за контакт (ЕЗК) и Информационната система за вътрешния пазар (IMI)** спадат към тези важни инструменти.

Ситуацията по отношение на **ЕЗК** показва много различия сред държавите членки. Дания, Естония, Испания, Люксембург, Нидерландия, Швеция, Обединеното кралство и Литва разполагат с най-добре функциониращите ЕЗК, докато в България, Гърция, Ирландия, Румъния и Словения развитието в тази насока значително изостава. По-специално съществуват големи различия във връзка със степента на наличие на подробни данни и удобството за ползване по отношение на информацията, предоставяна от ЕЗК относно националните разпоредби за основните сектори на услугите. Освен това много административни процедури все още не могат да бъдат извършвани онлайн или от трансгранични потребители.

Общият брой на случаите, в които се извършва обмен на информация в рамките на IMI относно услугите, продължава да бъде малък. В почти половината от всички случаи на обмен инициативата е била поета от Германия, която има и най-голям брой органи, регистрирани в IMI за услугите. Белгия, Дания, Естония, Финландия, Ирландия, Нидерландия, Румъния и Обединеното кралство все още не са изпратили заявки през 2012 г. По отношение на получателите, Полша, Унгария и Обединеното кралство са обработили най-голяма част от постъпващите искания за информация.

- **Сред пазарите на услуги секторите, които са най-важни от икономическа гледна точка по отношение на БВП и заетостта и разполагат с потенциал за растеж, който надвишава средното равнище, са: бизнес услугите (11,7 % от добавената стойност в ЕС през 2009 г.), търговията на дребно и търговията на едро (11,1 %) и строителството (6,3 %).**

²⁶ „Запазени дейности“ са икономически дейности, запазени за притежаващите специфична професионална квалификация, които се ползват с изключителни права за упражняване на тези дейности и предлагане на свързаните с тях услуги.

- В много държави членки **секторът на бизнес услугите** все още се характеризира с обременяващо регулиране. Например **изискванията, ограничаващи свободния избор на форма на дружеството и предписване на някакъв вид собственост върху капитала може да бъдат препятствие за развитието на трансграничните професионални услуги**. Някои от тези бариери станаха по-малко стриктни след влизането в сила на Директивата за услугите (в Полша, Германия, Франция, Кипър и Италия), но други държави не бяха засегнати (особено в Австрия, Белгия, България, Чешката република, Дания, Франция, Германия, Италия, Малта, Полша, Португалия, Румъния, Словакия, Словения и Обединеното кралство юридическата професия изглежда най-сериозно засегната).
- Европейските **сектори на търговия на едро и на дребно** се характеризират с различни равнища на икономическа зрялост и насищане на много пазари. Конкуренцията в търговията на дребно е възпрепятствана от все още съществуващите бариери като **обременяващото законодателство**, което може да бъде мотивирано от протекционизъм, или несъразмерни ограничения, наложени по отношение на формата на магазините. В конкретните за всяка държава препоръки за 2012 г. бе подчертана необходимостта от премахване на ограниченията в сектора на търговията на дребно (Белгия, Франция, Унгария, Испания). Някои държави членки (Испания) вече започнаха реформи в тази област. В препоръките за 2012 г. също бе изтъкната в по-общ план необходимостта от **засилване на конкуренцията в сектора на търговията на дребно** (Белгия, Дания, Финландия).

Някои държави членки изискват от предприятията да преминат „**тест за икономическите нужди**“. Това са тестовете, които поставят като условие за предоставянето на разрешение наличието на (1) доказателство за съществуването на икономическа необходимост или пазарно търсене, (2) оценка на потенциалния или текущия икономически ефект от дейността (например на установени доставчици), или 3) оценка на това доколко дейността е подходяща по отношение на планираните цели, заложили от компетентния орган като условие за установяване. Тези тестове дават възможност за вземане на произволни решения и налагане на неоправдани ограничения и генерират значителни разходи за предприятията. Тези изисквания са забранени по силата на Директивата за услугите, но въпреки това все още са в сила в Румъния, Австрия, Гърция, Нидерландия, Унгария и в определени региони на Германия и Испания.

Резултатите в търговията на дребно също могат да бъдат засегнати от **бариерите пред трансграничното предлагане на стоки**. Търговците на дребно не винаги са свободни да се снабдяват със стоки на най-добрите цени в цяла Европа. Има признаци за териториални ограничения при снабдяването, които възпрепятстват наличието на по-ниски цени на някои национални пазари (Люксембург и Белгия), особено в случая на маркови продукти.

- Развитието на един динамичен **строителен сектор** в рамките на ЕС е засегнато от факта, че предприятия и специалисти се сблъскват с пречки поради **липсата на взаимно признаване на разрешителните режими или сертифицирането на експерти**, които предлагат специализирани услуги, напр. в областта на екологичното сертифициране на сгради. Например по отношение на процедурите за издаване на разрешения за доставчици на

сертифициране за енергийна ефективност трансграничното предоставяне на услуги не изглежда възможно в Белгия, Кипър, Латвия, Литва и Малта.

- Обществените поръчки представляват важен пазар за сектора на услугите – през 2010 г., възможностите за стопанска дейност в областта на поръчките, които са обхванати от разпоредбите на ЕС, възлизат на около 447 милиарда евро²⁷ (3,7 % от БВП на ЕС), като стойността на договорите за услуги възлиза на около 42 % от тази сума. Само 3,5 % от договорите за обществени поръчки над праговете на ЕС обаче се предоставят трансгранично²⁸ (при услугите този процент е дори още по-малък, т.е. 2 %) и **пречките за съществуването на интегриран пазар на обществени поръчки продължават да съществуват**. По-доброто прилагане на правилата за обществените поръчки в държавите членки би могло да доведе до значително повишаване на ефективността. Конкретни за всяка държава препоръки са били адресирани до 5 държави членки през 2012 г. (България, Чешката република, Дания, Унгария и Словакия).
- Предвид значението на обществените поръчки особена загриженост предизвиква фактът, че публичните органи остават най-лошите платци в Европейския съюз. Размерът на отписани дългове в Европа е нараснал през 2012 г. до 2,8 % от всички вземания до безпрецедентното ниво от 340 милиарда евро. Разликата между северните и южните държави членки възпрепятства в огромна степен интеграцията на единния пазар на ЕС²⁹. **Директивата относно забавянето на плащането**³⁰ от 2011 г., ако бъде приложена правилно, ще освободи 180 милиарда евро годишно в резултат на задължението за публичните органи да плащат в срок от 30 дни, като по този начин се постига значително подобряване на паричния поток на предприятията и им се помага да преодолеят икономическата криза.
- От гледна точка на потребителите услугите за банкиране на дребно продължават да бъдат най-лошо функциониращата група пазари, особено по отношение на възможността за сравняване на таксите и предлаганите условия, избора на най-доброто предложение или смяната на доставчика³¹. Наличието на една солидна нормативна уредба на ЕС³², гарантираща на потребителите информация, права, средства за правна защита и улесняваща достъпа до основните банкови услуги, ще даде възможност за по-широко участие на всички потребители, особено на уязвимите групи, в сектора за банкиране на дребно.

Приоритети на политиката

²⁷ http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/indicators2010_en.pdf

²⁸ Проучване „Трансгранични обществени поръчки над праговете на ЕС“, http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/cross-border-procurement_en.pdf

²⁹ В южните региони на Европа са необходими средно 91 дни за извършване на плащанията по транзакции между предприятия, в сравнение със средно 31 дни в северната част.

³⁰ Директива 2011/7/ЕС от 16 февруари 2011 г. относно борбата със забавяне на плащането по търговски сделки

³¹ Осми индекс за развитие на пазарите на дребно, 2012 г., Европейска комисия, ГД „Здравеопазване и потребители“.

³² Това включва правилното прилагане на Директивата за потребителските кредити от 2008 г. и предстоящата законодателна инициатива за прозрачност и възможност за сравняване на таксите за банкови сметки, смяна на банкови сметки и достъп до основна разплащателна сметка.

- Държавите членки следва да се съсредоточат върху следните ключови приоритети:
 - Да приведат своите **законодателства изцяло в съответствие** с Директивата за услугите, и по-специално чрез спазване на всички недвусмислени задължения, съдържащи се в нея.
 - Да възприемат **по-амбициозен подход при прилагането на Директивата за услугите**, като:
 - извършат преглед на необходимостта и пропорционалността на все още съществуващите изисквания, и по-специално на тези, които **определят тарифи за определени професии**, както и тези, които **ограничават вариантите за структура на дружеството и собственост върху капитала**.
 - извършват **преглед на прилагането на клаузата за свобода на предоставяне на услуги** в ключови сектори като **строителството, бизнес услугите и туризма**.

Този преглед следва да се проведе като процес на системна партньорска проверка, подпомаган от Комисията и насочен към премахването на оставащите излишни, неоправдани и несъразмерни ограничения.

- Да извършат **оценка на основателността на изискванията за ограничаване на достъпа до регулираните професии и тяхното практикуване**, включително ролята на професионални организации, и да **отстранят или смекчат тези изисквания, когато са неоснователни**. Тези оценки следва да включват и преглед на критериите за въвеждане на нови регулирани професии.
- Да засилят конкуренцията в **сектора на търговията на дребно**, като намалят бариерите и ограниченията за упражняване на дейност. По-специално все още съществуващите **тестове за икономически нужди следва систематично да се премахват**.
- Да подобрят **функционирането на единните звена за контакт, които да се превърнат в пълноценни инструменти за електронно управление**, отговарящи адекватно на нуждите на доставчиците на услуги и на получателите. По-специално, за да се подобри удобството за ползване, целта следва да бъде единните звена за контакт да обхващат всички процедури в рамките на жизнения цикъл на предприятията и да са многоезични.
- Да **транспонират възможно най-скоро Директивата относно забавянето на плащането** (крайният срок за транспониране за държавите членки е 16 март 2013 г.).

1.3. Енергийните пазари

Функциониране на пазара и препятствия пред интеграцията в ЕС

- Делът на енергийния сектор в БВП в ЕС се увеличава от 2000 г. насам и през последните години надвишава $2\frac{1}{2}\%$ ³³. Този показател обаче не отразява напълно значението на посочения сектор в икономиката, който осигурява **критични суровини за производството за всички други сектори, като по този начин значително допринася за тяхната конкурентоспособност от гледна точка на себестойността**.
- **Вътрешният енергиен пазар бавно, но сигурно започва да дава резултати**³⁴. Цените на едро на електроенергията в ЕС са нараснали в по-малка степен от цените на първичните енергоносители в световен мащаб и в по-малка степен от инфлацията. Цените на едро на природния газ са осезаемо по-ниски в тези държави членки, в които пазарите функционират по-добре. Доставките на газ за потребителите на дребно са по-устойчиви в случаи на временно намаляване на обема от страна на държавите износителки благодарение на по-гъвкавата инфраструктура и ясни ценови сигнали в рамките на ЕС.
- Целта обаче все още не е постигната. **Показателите на енергийните услуги (газ и електроенергия) са под средните в последния Индекс за развитие на пазарите на дребно**, като снабдяването с електричество е сред 5-те сектора с най-лоши резултати (от общо 30)³⁵. Освен това енергийните пазари като цяло се възприемат като непрозрачни или недостатъчно отворени за нови участници³⁶.
- Липсата на интеграция на енергийния пазар е видна и от факта, че е налице **ниска степен на сближаване на цените на дребно на електроенергията и природния газ на територията на ЕС**, като цената, плащана в държавата членка с най-високи цени, е няколко пъти по-висока от цената, плащана в държавата членка с най-ниски цени. Това се дължи на редица причини: **регулиране на цените** в няколко държави членки (България, Дания, Естония, Гърция, Испания, Франция, Кипър, Литва, Унгария, Малта, Полша, Португалия, Румъния, Словакия), липса на диверсификация на доставките, ограничена трансгранична свързаност на мрежите, разлики в разходите за мрежите, данъчното облагане и разходите за труд. Регулираните цени не способстват за създаването на конкурентна среда, в която се извършват правилният вид инвестиции. Вместо това те се възприемат от инвеститорите като показател за политическа намеса, което пречи на инвестициите. Освен това цените, регулирани на равнище, по-ниско от пазарната цена, могат да доведат до тарифи, които са икономически неустойчиви за доставчиците, разходите за което в крайна сметка се поемат от потребителите като цяло. Освен това регулираните цени също така не могат да осигурят стимули за енергийна ефективност.

Степента на конкуренция в търговията на дребно се различава в отделните държави членки, основният показател за степента на концентрация на пазара (HHI³⁷) е много висок (над

³³ В голяма степен съответства на „Раздел Д: Снабдяване с електричество, газ и вода“ по смисъла на класификацията по NACE Rev. 1.

³⁴ На 15 ноември 2012 г. Европейската комисия представи съобщение, в което се прави оценка на състоянието на вътрешноевропейския енергиен пазар, озаглавено „За постигане на реално функциониращ вътрешноевропейски енергиен пазар“, COM(2012)663

³⁵ 8-и индекс за развитие на пазарите на дребно, 2012 г., Европейска комисия, ГД „Здравеопазване и потребители“

³⁶ Съобщение на Европейската комисия „За постигане на реално функциониращ вътрешноевропейски енергиен пазар“, COM(2012)663

³⁷ Индексът на Херфиндал-Хиршман (HHI) е общоприет измерител за концентрацията на пазара. Той се изчислява, като най-напред се изчисли квадратът на пазарния дял на всяко дружество, което се

5000) в Естония, Гърция, Франция, Италия, Латвия, Литва и Португалия. В южните и източните държави честотата на смяна на доставчика е много ниска. Като цяло оценката, която потребителите дават за пазарите на електроенергия, е ниска дори в тези държави членки, които са либерализирали енергийните пазари в значителна степен, поради усещане за липса на прозрачност и ниска степен на удовлетвореност от обслужването на клиентите³⁸.

- По отношение на **пазарите на едро, сближаването на цените е по-голямо**, отколкото на пазарите на дребно. Ликвидността на пазара на електроенергия се е увеличила през последните години, което оказва положително въздействие върху функционирането на европейския пазар на електроенергия на едро и върху конкуренцията. Пазарната интеграция е подкрепена и чрез повишаване на степента на свързване на пазарите³⁹ (17 държави членки са въвели системата). Липсата на свързване на пазарите възпрепятства функцията на цените като ефективни сигнали за насочване на електроенергийните потоци към определени пазари. Тази повишена интеграция би могла да обясни защо цените на едро на електроенергията в ЕС не последваха рязкото увеличение на цените на изкопаемите горива през последните години.
- **Все още са необходими значителни инвестиции в енергийна инфраструктура, като например газопроводи и електроенергийни мрежи, съхранение и проекти за втечнен природен газ (ВПГ),** с цел да се приключи изграждането на вътрешните пазари на газ и електроенергия и да се предприемат мерки по отношение на сигурността на доставките. За целта през 2012 г. до 11 държави членки (България, Германия, Естония, Испания, Франция, Италия, Латвия, Литва, Унгария, Малта и Полша) бяха отправени специфични за дадената държава препоръки по отношение на необходимостта от увеличаване на свързаността на пазарите на електроенергия и/или газ. Във връзка с електроенергията, необходимостта от инвестиции в производството отразява нарастващото търсене на електроенергия и задължителните цели по отношение на енергията от възобновяеми източници за 2020 г. **За оптималното използване на възобновяемите енергийни източници са необходими достатъчна степен на взаимно свързване и по-интелигентни преносни мрежи, включително капацитет за съхранение и резервна производствена инфраструктура за производство на електроенергия.** Евентуалните препятствия пред инвестициите са свързани с процедурите за издаване на разрешения в държавите членки, финансирането и регулаторната рамка. През ноември Комисията започна обществена консултация относно сигурността на доставките на електроенергия и адекватността на производството на електроенергия.
- **Третият енергиен пакет⁴⁰ е от ключово значение за интегрирането на пазара на газ и електроенергия. Въпреки това има закъснения при неговото транспониране и**

конкурира на пазара, а след това се сумират получените числа (колкото по-висок е индексът, толкова по-голяма е степента на концентрация на пазара). Умерена концентрация: 750–1800; висока концентрация: 1800–5000; много висока концентрация: над 5000. За повече информация вж. работния документ на службите на Комисията „Енергийните пазари в Европейския съюз през 2011 г.“ РДСК(2012)368, част 2

³⁸ „Функционирането на пазарите на дребно на електроенергия за потребителите в Европейския съюз“, проучване по поръчка на Европейската комисия, ГД „Здравеопазване и потребители“, 2010 г.

³⁹ Свързването на пазарите оптимизира междусистемния капацитет и гарантира, че електроенергията се насочва от зони с ниска цена към зони с висока цена, като автоматично се свързват купувачите и продавачите от двете страни на дадена граница.

⁴⁰ Директиви 2009/72/ЕО и 2009/73/ЕО

изпълнение. Към 25 октомври 2012 г. няколко държави членки все още не бяха съобщили за пълно транспониране на едната или и на двете директиви от Третия енергиен пакет. Бяха разгледани също така мерките, за които е постъпило уведомление от държавите членки, които са съобщили за пълно транспониране, и ще бъдат предприети действия, в случай че транспонирането бъде счтено за непълно. Допълнителна информация е предоставена в приложението. **Безпрепятственото прилагане на законодателството е затруднено в редица чувствителни области**, а именно: i) отделянето на собствеността върху преносните мрежи, ii) въпросите, свързани със защитата на потребителите (включително ефективната защита на уязвимите клиенти), и iii) независимостта и правомощията на националните регулаторни органи (НРО), като се има предвид, че изискванията за независимост, съдържащи се в директивите, са много строги.

- **Бързото приемане и прилагане на пакета за енергийната инфраструктура⁴¹** и приемането на първия общ за Съюза списък с проекти от общ интерес в областта на енергийната инфраструктура са от основно значение за бъдещата сигурност на доставките и достъпност на електроенергията.
- Що се отнася до **енергийната ефективност**, най-голям потенциал за енергоспестяване имат сградите, чийто дял в общото потребление на енергия в Европейския съюз възлиза на 40 %. Поради това намаляването на потреблението на енергия в тази област е приоритет съгласно частта за енергийната ефективност от целите „20-20-20“ за климата и енергетиката, както и съгласно основната цел, отнасяща се до сградите, в Пътната карта за ефективно използване на ресурсите в Европа⁴². Своевременното и адекватно транспониране и бързото прилагане по места на основополагащото законодателство в тази област е важно за реализирането на горепосочените цели. Строителният сектор също играе важна роля за постигането на тези цели. Новите технологии предлагат голям потенциал не само за новите жилища, но също и за обновяването на милиони съществуващи сгради с оглед постигане на висока степен на енергийна ефективност.

Приоритети на политиката

- За постигането на интегрирани и добре функциониращи пазари на енергия държавите членки следва да съсредоточат вниманието си върху следните ключови приоритети:
 - **Своеременно и всеобхватно транспониране на директивите от Третия енергиен пакет и правилно прилагане на регламентите от Третия енергиен пакет**, ако все още не са го сторили, така че да се извлекат в пълна степен ползите за европейските потребители и предприятия. Транспониране и прилагане на основополагащото законодателство в областта на енергийната ефективност, по-специално Директивата за енергийна ефективност.

⁴¹ Предложение за регламент относно указания за трансевропейската енергийна инфраструктура (СОМ(2011)658) и Предложение за регламент относно Механизма за свързване на Европа, обхващащ инфраструктурата в областта на енергетиката, транспорта и телекомуникациите (2014 — 2020 г.), СОМ(2011)665

⁴² Съобщение на Европейската комисия „Пътна карта за ефективно използване на ресурсите в Европа“, СОМ(2011)571 окончателен

- Извършване на **анализ по въпроса дали има липса на инвестиции в производството на енергия** и защо моделите на производство и потребление се променят из основи. За да се избегне разпокъсването на вътрешния енергиен пазар, държавите членки следва да потърсят трансгранични решения на проблемите, които установят, преди да планират намеса.
- **Увеличаване на правата на потребителите, като им се даде възможност да правят информиран избор и се увеличат стимулите за енергийноефективно поведение.**
- **Постепенно премахване на регулираните цени, като същевременно се гарантира стабилна конкуренция и се укрепва защитата на уязвимите потребители.** Постепенното премахване на регулираните цени ще изпрати правилните ценови сигнали, необходими за осигуряване на достатъчно инвестиции и подобряване на енергийната ефективност. В дългосрочен план това ще предостави на потребителите по-голям избор и ще им осигури устойчиви пазарни цени.
- С цел създаване на по-конкурентни и по-ефективни енергийни пазари, приложимите към сектора специално законодателство и регулиране трябва да бъдат допълнени от **последователно прилагане на правилата за конкуренция в енергийния сектор.**

1.4. Транспортните пазари

Функциониране на пазара и препятствия пред интеграцията в ЕС

- Транспортният сектор представлява **ключова област за растеж и конкурентоспособност** не само поради своите мащаби (на него се падат около 5 % от общата добавена стойност в ЕС), но и поради функцията си на доставчик на услуги за другите сектори на икономиката. Ефикасните и устойчиви транспортни услуги, адекватната инфраструктура и модерните технологии са **предпоставка за един добре функциониращ вътрешен пазар** и са от ключово значение за използване на силните страни на всички региони.
- В резултат на забавените действия **транспортът**, и по-специално някои видове транспорт, **изостават спрямо други сектори по отношение на отварянето на пазара и на цялостното функциониране.** Освен че степента на отваряне на пазара е различна при различните видове транспорт (въздушен, железопътен, автомобилен и морски), създаването на истински вътрешен пазар за транспортни услуги също все още не е приключено и не може да се задоволи нарастващото търсене.
- Липсата на интеграция се дължи отчасти на **затруднения за адекватно и навременно транспониране и прилагане на основополагащото законодателство** в тази област (вж. приложението), по-специално в областта на автомобилния и железопътния транспорт и морската безопасност. Прилагането на принципите на вътрешния пазар в пристанищния сектор, по-специално ограниченията на свободата на установяване в пристанищата, също е обект на засилено внимание. Във въздухоплаването достъпът до пазара на наземно обслужване продължава да представлява проблем в няколко държави членки. Нарушенията са свързани по-специално със затруднен достъп до пазара за нови участници и с тръжните

процедури за подбор на доставчици, за които се счита, че не са в съответствие с правото на ЕС. Това води до разнородни оценки от страна на потребителите в ЕС⁴³, като въздухоплавателните услуги заемат 5-о място (от общо 30) в класацията за 2012 г. на пазарите на услуги, а железопътните услуги заемат едва 27-ма позиция.

- Разликите от гледна точка на **отварянето на пазара и конкуренцията** са отразени в специфичните за отделните държави препоръки за 2012 г., а именно препоръки за насърчаване на конкуренцията и улесняване на навлизането на пазара на нови оператори са били отправени към онези държави членки, които са основни участници в транспортната мрежа на ЕС (Белгия, Германия, Франция, Италия и Австрия), докато препоръки за разширяване на административния капацитет и за регулиране на пазара в транспортния сектор са били отправени към България и Полша. В по-общ план, **на транспортните пазари** в някои държави членки все още съществуват **бариели пред навлизането на пазара и регулаторна тежест**, по-специално в големи и/или транзитни държави (Германия, Испания, Франция, Италия и Австрия), което възпрепятства развитието на икономиката на ЕС като цяло.
- Областта, в която **все още се наблюдават най-явните затруднения, е вътрешният пазар на услуги в железопътния сектор**. Като се има предвид, че пазарите на железопътни товарни услуги са напълно отворени за конкуренция от 2007 г., а тези на международни пътнически транспортни услуги — от 2010 г., вътрешният пътнически транспорт остава в голяма степен затворен за конкуренция. Освен това липсата на конкуренция за историческите оператори, които често имат фактически монопол на националния пазар, е една от причините, обясняващи ниското качество и ефективност на услугите в железопътния сектор, което е отразено също така в много ниската оценка, която потребителите дават на пазара.
- Въпреки че законодателството на ЕС предоставя достъп до пазарите на услуги в областта на железопътните товарни превози и международния пътнически транспорт, **все още продължават да съществуват трудности при навлизането на нови оператори**, по-специално във Франция и в Италия, докато в Германия **институционалната рамка не гарантира ефективна конкуренция**. Процесът на отваряне на пазара е най-напреднал в Дания, Швеция и Обединеното кралство, като и в трите държави пазарният дял на железопътния транспорт се е увеличил. Швеция и Обединеното кралство също така са единствените държави членки, заедно с Германия, които възлагат всички договори за обществени услуги въз основа на конкурентна тръжна процедура.
- **Пазарът на пристанищни услуги все още е разпокъсан**. За предприятията от ЕС пристанищните и терминалните разходи достигат 25 % от общите логистични разходи „от врата до врата“. В държави като Германия, Нидерландия, Финландия или Дания пристанищата допринасят значително за **общите логистични показатели на държавата по отношение на време, разходи и надеждност**⁴⁴. От друга страна, лошата свързаност, бюрокрацията и бариерите пред участниците от частния сектор за навлизане на пазара — техническо-мореплавателните услуги и услугите по обработката на товари често са ограничени **до монополи или до малко на брой установени оператори** — действат като

⁴³ 8-и индекс за развитие на пазарите на дребно, 2012 г., Европейска комисия, ГД „Здравеопазване и потребители“. Тези констатации се потвърждават и от индекса за логистичната дейност, изчисляван от Световната банка.

⁴⁴ Световна банка - Индекс на логистичната производителност, Свързване с цел конкуриране (2012 г.).

бариири пред търговията в други европейски пристанища, по-специално в региона на Средиземно море, Черно море и Балтийско море.

- За разлика от други видове транспорт, все още често се счита, че морският транспорт на къси разстояния между пристанища на държавите членки излиза извън външните граници на вътрешния пазар, което **налага наличието на сложни административни процедури**. Също така лоялната конкуренция между пристанищата изисква равнопоставеност: информацията относно финансовите средства, които публичните органи предоставят на всяко едно пристанище, следва да бъде прозрачна, както и условията, при които пристанищните власти предоставят достъп до пазара на доставчиците на услуги.
- До този момент **отварянето на пазара е много успешно във въздухоплаването**, където либерализацията през 90-те години доведе до безпрецедентен растеж както на броя превозени пътници, така и на броя обслужвани маршрути в рамките на ЕС, а също така и до значителен спад на цените на самолетните билети. Въздушното пространство на Европа обаче все още е разпокъсано, което води до допълнителни разходи за авиокомпаниите и потребителите и е източник на икономическа неефективност. В това отношение приключването на изграждането на Единното европейско небе е един от ключовите елементи за постигане на единно европейско транспортно пространство. В частност създаването на истински функционални блокове въздушно пространство би премахнало разпокъсаността на въздушното пространство на Европа и би оптимизирало в значителна степен предоставянето на аеронавигационно обслужване в неговите рамки. Освен това консолидирането на доставките, ако е в пълно съответствие с правилата за защита на конкуренцията и принципите, приложими за сливанията и съюзите, може да допринесе за увеличаване на икономическата ефективност на сектора на въздухоплаването.
- **Отварянето на пазара е много успешно в международния автомобилен транспорт**. Международният автомобилен превоз на товари е нараснал с 35 % през периода 2000 — 2010 г. (в сравнение с 8 % ръст на пазара на национални превози на товари). Въпреки това остават редица **значителни ограничения на каботаж**⁴⁵ и те **предотвратяват оптималното съгласуване на търсенето и предлагането в областта на транспорта**.
- Пазарът на превозите по вътрешните водни пътища е либерализиран от 90-те години на миналия век. **Конкуренцията по вътрешните водни пътища се повиши и цените за товарни превози спаднаха**. Въпреки това все още съществуват пречки във връзка с достъпа до тази професия.

Приоритети на политиката

- С цел да се премахнат тези пречки, които възпрепятстват приключването на изграждането на истински вътрешен пазар за транспорт, държавите членки следва да съсредоточат вниманието си върху следните ключови приоритети:

⁴⁵ Транспорт на стоки и пътници между две точки в една и съща държава с превозно средство, регистрирано в друга държава.

- Осигуряване на **своевременно и висококачествено транспониране на правото на ЕС в областта на транспорта**, по-специално в областта на безопасността на автомобилния, железопътния и морския транспорт.
- **Отваряне на вътрешните железопътни услуги за превоз на пътници** за конкуренция и осигуряване на институционална структура, позволяваща ефективна конкуренция на железопътните пазари, като се гарантира равен достъп до инфраструктурата.
- **Премахване на бюрокрацията и пречките пред навлизане на пазара в сектора на пристанищните услуги** (по-специално в региона на Средиземно море, Черно море и Балтийско море).
- **Ускоряване на изпълнението на инициативата за Единно европейско небе** (напр. напредък в прилагането на функционални блокове въздушно пространство), с оглед повишаване на безопасността, капацитета и ефективността и подобряване на показателите за въздействието на въздухоплаването върху околната среда.
- **Предоставяне на повече възможности за каботаж** на чуждестранните автомобилни превозвачи.

2.4. Цифровите пазари

Функциониране на пазара и препятствия пред интеграцията в ЕС

- Интернет, и по-специално **широколентовият интернет**, предоставя платформата за огромния потенциал за растеж на приложения като електронната търговия и изчисленията в облак: по прогнозни данни увеличение от 10 процентни пункта на високоскоростния интернет ще доведе до годишен ръст на БВП на глава от населението от около 1-1,5 процентни пункта⁴⁶.
- Непрекъснатият растеж при широколентовия достъп е възможен по-специално благодарение на **повишаващите се нива на конкуренция**, дължащи се на прилагането на регулаторната рамка на ЕС за електронните съобщения, със съответно намаляване на цените на дребно на услугите. Новите оператори са продали две трети от всички нови стационарни линии през 2011 г. При все това все още съществуващите ценови разлики между държавите членки сочат, че изграждането на вътрешния пазар в този сектор все още не е приключило.
- Наличието на инфраструктура за **широколентов интернет** е друг важен фактор за развитието на цифровата икономика. **Различията при широколентовия достъп**, показател за измерване на разсейването на нивата на проникване на широколентовия достъп и нивата на възприемането му в държавите от ЕС, продължават да намаляват. **Покритието на**

⁴⁶ Czernich, N., Falck, O., Kretschmer, T., и Woessman, L. (2009) Broadband infrastructure and economic growth („Широколентовата инфраструктура и икономическият растеж“, CESInfo Работен документ №. 2861. Оценката се основава на група от държави-членки на ОИСР през периода 1996 — 2007 г.

селските райони все още създава проблеми по-специално в Полша, България, Германия⁴⁷ и Словения. Въпреки че растежът при общия брой широколентови връзки се забавя, тенденцията към по-високи скорости е очевидна и скоростите нараснаха значително.

- Освен да гарантират повсеместно покритие, важна задача на държавите членки е да продължат да насърчават ефективните инвестиции във високоскоростен и свръхвисокоскоростен широколентов достъп в съответствие с целите за ефективност, определени в Програмата в областта на цифровите технологии. Това изисква осигуряване на **адекватни стимули за инвестиции**, по-специално предсказуема и ефективна регулаторна рамка, която се основава на силни и независими регулатори, и целенасочена публична подкрепа, когато е необходимо.
- Мобилният сектор е **сегментът с най-силна конкуренция от целия пазар на далекосъобщенията**. Бързият растеж на мобилния широколентов достъп през 2011 г. доведе до равнище на проникване от 43 % от населението през януари 2012 г. спрямо 26,8 % през януари 2011 г., като между държавите членки съществуват големи различия⁴⁸. Пазарните дялове на водещите и на заемащите второ място оператори леко са намалели. Все още обаче се наблюдават високи нива на концентрация в Кипър (само два оператора), следван от Люксембург и Словения. Освен това някои части от пазара на мобилни услуги (т.е. роумингът) до голяма степен остават недостъпни за конкуренцията, което налага законодателна намеса за осигуряване на структурна реформа.
- Очакваният **експоненциален растеж обаче ще бъде възможен само докато е налице достатъчен радиочестотен спектър**. Като се имат предвид настоящите темпове на растеж на услугите и следователно на използване на радиочестотния спектър, държавите членки трябва да предоставят изцяло хармонизирания радиочестотен спектър и да гарантират ефикасното му използване. По отношение на честотния обхват 800 MHz, това се отнася за Белгия, България, Чешката република, Естония, Гърция, Испания, Кипър, Латвия, Литва, Унгария, Малта, Австрия, Полша, Румъния, Словения, Словакия, Финландия и Обединеното кралство. Въпреки че част от тези държави членки са поискали дерогации, трябва да се положат максимални усилия за изчистване на този честотен обхват и той да стане достъпен за безжичен широколентов достъп колкото е възможно по-скоро.
- Докато „интернет икономиката“ в ЕС-27 се очаква да нарасне от 3,8 % от БВП през 2010 г. до 5,7 % през 2016 г.⁴⁹, **напредъкът при трансграничната електронна търговия остава**

⁴⁷ Въпреки че Германия има нисък коефициент на покритие на селските райони с фиксиран широколентов достъп, тя има най-висока степен на покритие на селските райони с мобилен широколентов достъп от четвърто поколение (LTE), възлизащ на 41 % към декември 2011 г. Освен това в задълженията, съдържащи се в лиценза за LTE честотите, е предвидено обхващане на 90 % от населението, живеещо в „белите петна“ (т.е. области, в които скоростта на изтегляне на широколентовите услуги е по-ниска от 1 Mbps).

⁴⁸ Мобилният широколентов достъп е най-популярен в скандинавските държави, където проникването надхвърля 80 %. Четири държави членки (Белгия, България, Унгария и Румъния) имат степен на проникване за мобилния широколентов достъп, която е по-ниска от 20 %

⁴⁹ https://www.bcgperspectives.com/content/articles/media_entertainment_strategic_planning_4_2_trillion_opportunity_internet_economy_g20/

много слаб. През 2011 г. само 10 % от общото население на ЕС са поръчали стоки или услуги от търговци от други държави от ЕС⁵⁰. Освен това държавите, в които трансграничната електронна търговия е развита в по-голяма степен, напредват много по-бързо, отколкото тези, в които тя е по-слабо развита, което води до още по-големи различия.

- Ниската степен на използване на трансграничната електронна търговия от физическите лица е съчетана с **ограничения брой предприятия, продаващи зад граница по електронен път.** През 2010 г. едва 6 % от предприятията, участващи в електронната търговия, са осъществили електронни продажби в други държави от ЕС, включително в държавите с най-голям дял на предприятията, участващи в електронната търговия. ЕС все още не успява да използва големите предимства на електронната търговия⁵¹. Това води до обща загуба на потенциален обем трансгранична търговия в размер на 26 милиарда евро годишно. Съответно, **ако бъде засилена интеграцията на електронната търговия в ЕС, това може да доведе до значително подобрене на благосъстоянието на европейските потребители поради по-ниските цени и по-високия избор в интернет.**
- Въпреки че потребителите ценят удобството да пазаруват по всяко време и навсякъде чрез електронната търговия като канал за продажби и да имат достъп до информация и по-широк избор от продукти, не всички потребители, които се възползват от възможността да се информират по интернет относно наличните стоки или услуги, накрая закупуват продуктите онлайн. Сред причините за това са **липсата на доверие или информация, опасения, свързани с правото на неприкосновеност на личния живот и/или сигурността и съмнения, свързани с получаването на обезщетение, в случай че нещо се обърка**⁵². Комисията започна редица инициативи, за да разсее тези опасения. Например **новата Директива относно правата на потребителите (ДПП)**⁵³, която ще започне да се прилага не по-късно от 13 юни 2014 г., ще предостави на потребителите повече права при покупки в интернет, като по този начин ще се насърчи законната електронна търговия. Предложението за **законодателство в областта на алтернативното решаване на потребителски спорове и онлайн решаването на потребителски спорове**⁵⁴ има за цел да гарантира, че ефективно са въведени и работят на практика качествени способи за алтернативно решаване на спорове и че е създадена обща за ЕС онлайн платформа за жалби, свързани с трансграничната електронна търговия. Внесено е предложение за **регламент за общо европейско право за продажбите**⁵⁵ с цел да се даде възможност на търговците да продават своите продукти на граждани в други държави членки въз основа на единен набор от норми на договорното право на базата на висока степен на защита на потребителите.
- Друга основна пречка пред трансграничната електронна търговия е доставката. Това е ключов елемент за изграждане на доверие между продавачи и купувачи. За бъде

⁵⁰ Предварителните резултати от съвсем скорошни проучвания показват значително подобрене в тази област в последно време.

⁵¹ Civic Consulting (2011 г.)

⁵² Евробарометър (299/2011 г.)

⁵³ Директива 2011/83/ЕС от 25 октомври 2011 г. относно правата на потребителите, за изменение на Директива 93/13/ЕИО на Съвета и Директива 1999/44/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на Директива 85/577/ЕИО на Съвета и Директива 97/7/ЕО на Европейския парламент и на Съвета

⁵⁴ Предложение за Директива за алтернативно решаване на потребителски спорове, COM(2011)793 окончателен от 29 ноември 2011 г.; Предложение за регламент за онлайн решаване на потребителски спорове, COM(2011)794 окончателен от 29 ноември 2011 г.

⁵⁵ Предложение за регламент за общо европейско право за продажбите, COM(2011)635 окончателен

преодоляно това препятствие, посредством **Зелена книга за интегриран пазар за доставка на пакети** ще се постави началото на широкообхватни консултации и след това ще бъдат предприети набор от действия с цел да се подпомогне растежът на електронната търговия в ЕС.

- С оглед на повсеместната необходимост от ограничаване на разходите електронното управление има потенциала да подобри значително начина, по който се предоставят обществените услуги и да доведе до значителни икономии на обществени средства, както и да намали разходите на бизнеса. Пълното преминаване към електронни обществени поръчки в ЕС би могло да доведе до икономии на публичните разходи в размер на 100 милиарда евро⁵⁶. Електронните обществени поръчки могат да увеличат също така дела на трансграничното възлагане на обществени поръчки. Използването на електронни процедури при възлагането на обществени поръчки обаче все още е ограничено и възлиза на 5 — 10 %⁵⁷. **Някои държави членки все пак са постигнали значителен напредък по отношение на пълното използване на електронното възлагане на обществени поръчки**, а именно Португалия (задължително за повечето процедури) и Литва (75 % през 2011 г.). За сравнение електронното подаване на оферти понастоящем не се прилага в България и Словения. Като цяло в областта на електронното управление са напреднали в голяма степен Дания, Естония, Австрия и Швеция, докато други понастоящем изостават в тази област, т.е. България, Италия, Унгария, Полша, Румъния и Словения.
- Уменията в областта на ИКТ са предпоставка за това фирмите и гражданите да се възползват изцяло от възможностите за растеж и трудова заетост, които предлага цифровата икономика. ЕС е изправен пред **недостиг на специалисти в областта на ИКТ**⁵⁸: очаква се до 2015 г. незаемите работни места за специалисти в областта на ИКТ в ЕС да достигнат 700 000. Въпреки икономическия спад, търсенето на ИКТ специалисти се увеличава с 3 % годишно. Освен това ИКТ умения са необходими навсякъде в икономиката и са се превърнали в предпоставка за икономическа ефективност и пригодност за наемане на работа. Дания, Латвия, Люксембург, Финландия и Швеция са се справили добре с това предизвикателство.

Приоритети на политиката

- Държавите членки следва да се съсредоточат върху следните ключови приоритети:
 - о Активизиране на усилията за **развитие на фиксирания и безжичния широколентов достъп** и за подобряване на неговото качество. Тази инвестиция налага въвеждане на подходящи стимули както по отношение на ефикасното **регулиране**, така и, когато е необходимо, **целенасочената публична подкрепа** (например чрез структурните фондове и, в следващата МФР, Механизма за свързване на Европа), с цел **наличният радиочестотен спектър за безжичен**

⁵⁶ Съобщение на Европейската комисия: „Стратегия за електронни обществени поръчки“, COM(2012)179 final

⁵⁷ Съобщение на Европейската комисия: „Стратегия за електронни обществени поръчки“, COM(2012)179 final

⁵⁸ Доклад за Европейската комисия, „Предвиждане на развитието на търсенето и предлагането на електронни умения в Европа (2010 — 2015 г.)“, Empirica и IDC, декември 2009 г.

ширококолов достъп да достигне 1200 MHz ширина на честотната лента и ефективно да се лицензират вече хармонизирани радиочестотни ленти, включително честотната лента 800 MHz.

- **Гарантиране на правилното прилагане на Директивата за електронната търговия.** Прилагането на хармонизирани правила по въпроси като прозрачността, изискванията за предоставяне на информация и електронните договори ще допринесе за възстановяване на правната сигурност за предприятията и потребителите.
- **Гарантиране на навременното и правилно транспониране в националното право (със срок до 13 декември 2013 г.) и последващото прилагане на Директивата относно правата на потребителите⁵⁹ с цел укрепване на защитата на потребителите и следователно повишаване на увереността и доверието в електронната търговия като канал за продажби.**
- **Увеличаване на броя на удобните за ползване обществени услуги онлайн, които са на разположение, в това число и чрез трансгранични връзки и инфраструктура (особено с помощта на Механизма за свързване на Европа⁶⁰), като електронните обществени поръчки станат оперативно съвместими и задължителни и се засили въвеждането на електронното здравеопазване с цел да станат по-ефикасни обществените системи за здравеопазване.**
- **Инвестиране в ИКТ обучение, особено с използването на Европейския социален фонд (ЕСФ), и приемане на рамка за електронни компетенции, за да се гарантира достатъчна квалификация на работната сила за съвременните бизнес практики.**

⁵⁹ Съобщение на Европейската комисия „Европейска програма за потребителите- — насърчаване на доверието и растежа“, COM(2012)225 final

⁶⁰ Предложение за регламент за създаване на Механизъм за свързване на Европа, COM(2011)665 окончателен

Приложение:

ТАБЛИЦА НА ПРИЛАГАНЕТО НА РАЗПОРЕДБИТЕ В ОБЛАСТТА НА ВЪТРЕШНИЯ ПАЗАР В КЛЮЧОВИ СЕКТОРИ - Състояние към 25 октомври 2012 г.

В Съобщението „По-добро управление за единния пазар“ държавите членки се призовават:

- да се ангажират с „нулева търпимост“, когато става въпрос за транспониране на директиви, т.е. спазване на целта за дефицит в транспонирането и целта за дефицит в съответствието от 0%
- да осигурят незабавно съответствие с цел намаляването на продължителността на процедурите за нарушение до средно 18 месеца
- да ускорят процеса за привеждане в съответствие с решенията на Съда, т.е. постигане на пълно съответствие в рамките на средно 12 месеца

		BE	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	UK	EU	
УСЛУГИ (3 директиви)	[1] Брой на директивите, които не са напълно транспонирани към момента	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	[2] Брой на неприключилите процедури за нарушение поради несъответствие	1	0	0	0	0	0	1	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	7	
	[3] Средна продължителност на неприключилите процедури за нарушение	24,8	60,1	72,2		23,0		0,8	27,9	23,8		12,8		72,2		11,9	38,2	0,8	23,0	40,0	72,2			44,7	72,2		24,8		24,9 месеца	
	[4] Средна продължителност след решенията на Съда								48,1										10,8										2,2 месеца	
ФИНАНСОВИ УСЛУГИ (1 директива)	[1] Брой на директивите, които не са напълно транспонирани към момента	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	[2] Брой на неприключилите процедури за нарушение поради несъответствие	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	[3] Средна продължителност на неприключилите процедури за нарушение																												0,0 месеца	
	[4] Средна продължителност след решенията на Съда																												0,0 месеца	
ТРАНСПОРТ (7 директиви)	[1] Брой на директивите, които не са напълно транспонирани към момента	1	0	0	0	0	1	0	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0	1	2
	[2] Брой на неприключилите процедури за нарушение поради несъответствие	1	1	1	0	1	1	1	1	1	2	1	0	1	2	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	0	0	0	1	22
	[3] Средна продължителност на неприключилите процедури за нарушение	2,0	27,6	51,9		51,9	27,6	0,8	27,6	27,6	22,7	27,6	3,2	51,9	28,0	51,9	27,6	3,2	3,2	51,9	34,6	24,6	27,6	27,6			8,0		23,2 месеца	
	[4] Средна продължителност след решенията на Съда																												0,0 месеца	
ЦИФРОВ ВЪТРЕШЕН ПАЗАР (1 директива)	[1] Брой на директивите, които не са напълно транспонирани към момента	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	[2] Брой на неприключилите процедури за нарушение поради несъответствие	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	
	[3] Средна продължителност на неприключилите процедури за нарушение							0,8			63,9																		2,4 месеца	
	[4] Средна продължителност след решенията на Съда																												0,0 месеца	
ЕКОЛОГИЯ (4 директиви)	[1] Брой на директивите, които не са напълно транспонирани към момента	1	3	1	0	1	1	0	1	1	1	1	3	1	1	1	1	1	1	1	3	1	1	1	3	1	3	0	3	3
	[2] Брой на неприключилите процедури за нарушение поради несъответствие	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	[3] Средна продължителност на неприключилите процедури за нарушение	1,1	8,9	1,1		1,1	8,9	12,8	1,1	1,1	1,1	1,1	8,9	1,1	8,9	8,9	1,1	1,1	1,1	1,1	7,7	1,1	8,9	8,7	8,9	8,9	12,8	8,9	7,0 месеца	
	[4] Средна продължителност след решенията на Съда																												0,0 месеца	
ОБЩО КЛАСИРАНЕ		19	23	9	1	8	9	27	26	16	24	4	14	9	17	13	6	2	18	21	25	3	9	22	6	5	15	19		

Легенда

Дефицит в транспонирането	0%	> 0%
Дефицит в съответствието	0%	> 0%
Продължителност на процедурите за нарушение	≤ 18 месеца	> 18 месеца
Продължителност след решенията на Съда	≤ 12 месеца	> 12 месеца
Не се прилага		
Класиране*	0 неизпълнени цели	> 3 неизпълнени цели

* Общото класиране е изчислено като средна стойност на класирането, получено за всеки отделен показател.

- Дефицитът в транспонирането измерва броя на директивите, които не са били напълно транспонирани към момента. Като транспонирани директиви са посочени тези, за които държавите членки са обявили пълно транспониране и извършената от Комисията първоначална проверка на обявените мерки и другата информация, предоставена от държавите членки е показала, че транспонирането може да се счита за пълно или когато първоначалната проверка на Комисията не е била приключена към момента.

- Дефицитът в съответствието измерва броя на директивите, по които са започнати процедури за нарушение поради несъответствие

- Продължителността на неприключилите процедури за нарушение се изчислява от датата, на която Комисията е изпратила официално уведомително писмо, до приключването на досъдебната фаза.