

Брюксел, 22.11.2018 г.
COM(2018) 772 final

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

Единният пазар в един променящ се свят

Уникален актив, нуждаещ се от възобновен политически ангажимент

Единният пазар е едно от най-големите постижения на Европейския проект. Той превърна Европа в едно от най-привлекателните места за живот и развиване на стопанска дейност. През последните 25 години единният изигра централна роля за повишаването на просперитета и благосъстоянието на гражданите на Европейския съюз. Като предлага на предприятията достъп до голям и конкурентен пазар и като премахва пречките, които възпрепятстват техния растеж и усилията им да правят нововъведения и да се разрастват, единният пазар засили конкурентоспособността на промишлеността. Поради присъщото си многообразие, единният пазар спомогна за подобряване на устойчивостта на европейската икономика и на икономическия и паричен съюз¹. Със своя мащаб единният пазар укрепи позицията и влиянието на Европейския съюз на световната сцена. Ползите от единния пазар далеч надхвърлят тези на зона за свободна търговия и митнически съюз, и включват свободното движение на стоки, лица, услуги и капитали. Тези четири свободи, които заедно позволяват безпрепятствена търговия и икономическа дейност, представляват ядрото на единния пазар. Според изчисленията на Комисията, икономическите ползи от единния пазар възлизат на 8,5% от брутният вътрешен продукт на Съюза.

Въпреки че може да се похвали със значителни постижения, единният пазар изисква и винаги ще изисква усилия за своето поддържане и подобряване. За да може той да остане източник на икономически растеж и възможности за гражданите и предприятията, той трябва да продължи да се приспособява към промените и новите предизвикателства. Съществува многообразие от възгледи относно това какви приоритети следва да бъдат преследвани и конкуриращи се виждания относно потенциалните ползи. Глобализацията и новите технологии водят със себе си огромни възможности, но пораждат и съществени въпроси относно това кога, какво и как да бъде регулирано. Непоследователното или незадоволително прилагане на общите правила продължава да бъде предизвикателство, а осигуряването, че тези правила продължават да са подходящи за целта в условията на бързо променяща се среда изисква постоянни усилия.

Преди всичко изглежда, че с продължаването на процеса на интеграция всеки нов етап е по-труден политически, тъй като се засягат все по-чувствителни икономически и социални въпроси. Оказва се трудно, например, да се развие интеграцията в области като услугите, което би предоставило значителен тласък за производителността и растежа, както и в областта на данъчното облагане, в която различията в приложимите правила се възприемат от много предприятия като основна пречка в рамките на единния пазар. Същото се отнася и до социалното измерение на единния пазар, където напредъкът е от съществено значение, за да се даде възможност на всички граждани да се възползват пълноценно от европейската интеграция.

В резултат на тези предизвикателства по-задълбочената интеграция днес изисква повече политическа смелост и решителност, отколкото преди 25 години, и повече усилия от всякога, за да се премахне разминаването между риторика и постигането на резултати. Твърде често сме изправени пред ситуация, в която съществува предполагаем консенсус на най-високо равнище относно необходимостта от задълбочаване на единния пазар, но който не е съпътстван от политическа воля за приемане на конкретните мерки, които Комисията предлага, и които биха довели до резултати, или за транспонирането и прилагането на мерките, които вече са приети.

¹ Речта на М. Драги, „Икономически и паричен съюз: минало и настояще“ 19 септември 2018 г., Берлин <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2018/html/ecb.sp180919.en.html>.

Дори когато изразяват подкрепа за по-нататъшното интегриране на пазара или за допълнителна хармонизация, държавите членки често защитават само собствения си подход като основа за европейските правила, което може да доведе до политическо напрежение. Това на свой ред води до повтарящи се призови към Комисията да представи нови идеи, но без гарантирана воля за завършване на процеса. Ето защо се нуждаем от открит дебат по тези въпроси и подновен ангажимент от страна на лидерите по отношение на всички измерения на единния пазар.

През последните четири години Комисията представи амбициозен и балансиран пакет от мерки, със стратегията за единния пазар, съюза на капиталовите пазари и стратегията за цифровия единен пазар, за да задълбочи още повече единния пазар и да го направи по-справедлив. Тези предложения, взети заедно, изграждат правната рамка на ориентиран към бъдещето единен пазар. Няколко предложения вече са приети, но Европейският парламент и Съветът все още трябва да постигнат съгласие относно 44 от 67-те предложения, изложени в тези стратегии (вж. приложение I). Комисията също направи важни и насочени към бъдещето предложения в областта на кръговата икономика, енергетиката, транспорта и политиките в областта на климата, които ще задълбочат единния пазар и ще насърчат устойчивото развитие. За да гарантира, че единният пазар продължава да бъде справедлив, Комисията предложи гаранции в областта на заетостта, данъчното облагане и дружественото право.

През март 2018 г. година Европейският съвет прикани Комисията да оцени състоянието на единния пазар по отношение на въвеждането, прилагането и изпълнението на съществуващото законодателство от основно значение за функционирането на единния пазар, както и на оставащите бариери и възможности за пълноценно функциониращ единен пазар. Настоящото съобщение е първият отговор на искането на Европейския съвет и се приема във връзка с годишния обзор на растежа и съобщението „Преглед на постигнатото по Плана за инвестиции“². В настоящото съобщение е представена сегашната ситуация и се припомнят ползите за гражданите, потребителите и предприятията. В него се изтъква, че по предложенията е необходимо спешно да се постигне споразумение преди края на текущия законодателен цикъл. В съобщението се подчертава необходимостта от по-ефективно изпълнение и прилагане на правилата за единния пазар. В него също така се прави оценка на основните пречки, които трябва да бъдат преодолени, за да продължи единният пазар да функционира ефективно, давайки възможност на Съюза да се възползва от възможностите на съобразен с бъдещите нужди единен пазар, който в крайна сметка ще спомогне за осигуряването на растеж и просперитет на гражданите и предприятията в Съюза и за определянето на глобалния дневен ред.

1. Единният пазар предоставя сила и защита

Единният пазар е мощен двигател на конкурентоспособността на Съюза и благоденствието на неговите жители. Той изпълнява важна социална функция, като създава споделено пространство за живот, въз основа на общи правила, за над 512 милиона европейци. Според проучването на Евробарометър от пролетта на 2018 г., 82 % от гражданите на ЕС подкрепят свободата да живеят, работят, учат и извършват стопанска дейност в други държави членки. Това е най-високо подкрепяната политика на Съюза³. Освен това външното измерение на единния пазар също създава икономически и социални ползи, тъй като предоставя на Съюза уникално по рода си

² Съответно COM(2018) 770 и COM(2018) 771.

³ Стандартно проучване „Евробарометър 89“, пролет 2018 г.

влияние в международните търговски преговори и е актив, който привлича чуждестранни инвестиции и таланти. Това е още по-важно, като се има предвид, че конкурентите на Съюза на световно равнище са икономики с размер на континенти.

1.1 Повече възможности и ползи за гражданите

1.1.1 По-широк избор, по-ниски цени и по-добра защита на потребителите

Премахването на пречките пред свободното движение на продуктите и услугите, включително на данните, донесе значителни икономически ползи за потребителите и предприятията. Потребителите се ползват от по-голям избор и висококачествени продукти и услуги на по-ниски цени. Лоялната конкуренция стимулира предприятията да правят нововъведения и да подобряват своите продукти и услуги⁴. Добри примери за тези преки ползи са 35-процентното намаление на цените на далекосъобщенията през последното десетилетие⁵, премахването на таксите за роуминг и намаляването на разходите за въздушен транспорт.

Единният пазар позволява на гражданите да правят плащания в еврозоната по много по-евтин и бърз начин. Приемането на еврото, въвеждането на единната зона за плащания в евро (SEPA) и влизането в сила на законодателство на Съюза⁶, което приравни таксите за трансгранични плащания в евро към вътрешните преводи в еврозоната, ги направи средно с 85 % по-ниски. Единният пазар също така дава възможност на гражданите, които работят и учат в друга държава членка, да използват съществуващата си сметка в своята държава на произход и да получават заплатите си или да плащат сметки в държавата си на пребиваване.

За да може единният пазар да функционира ефективно, потребителите трябва да могат да се доверяват на продуктите, които желаят да закупят — както стоки, така и услуги, онлайн и офлайн, предоставени на местно равнище или от друга държава членка. Това доверие се гарантира чрез разработването на единен набор от разпоредби на Съюза за защита на потребителите. Тези правила предвиждат общи стандарти за защита в много области, като безопасността на продуктите и храните, околната среда, права на пътниците, неприкосновеността на личния живот, защитата на личните данни и хуманното отношение към животните.

Хармонизираните правила на Съюза относно информацията за храните увеличиха защитата на потребителите и осигуриха правна сигурност за предприятията, активни в областта на хранителната промишленост. Това засилва обращението и наличността на храни в рамките на единния пазар. По-специално, въз основа на прието законодателство, предварително опакованите храни и ястията, предлагани от ресторантите, трябва ясно да посочват наличието на алергени и да предоставят ясна информация за хранителната стойност. Това защитава здравето на потребителите и им дава възможност да правят информиран избор.

1.1.2 Свободно движение на територията на Съюза

В Съюза има 17 милиона граждани, които живеят в друга държава членка, и 9,5 милиона от тях са икономически активни. Около 2 милиона граждани на ЕС са

⁴ SWD (2018) 198.

⁵ Индекс за навлизането на цифровите технологии в икономиката и обществото (DESI), 2018 г., SWD (2018) 198; референтен период: 2006 — 2015 г.

⁶ Регламент (ЕО) № 924/2009.

ежедневно пресичат границата, защото работят или учат в една държава, но живеят в друга⁷. Мобилността на хората в рамките на Съюза⁸ значително се увеличи през последното десетилетие (вж. графиката по-долу). Освен това от началото на програмата „Еразъм“ над 9 милиона граждани са имали възможност да прекарат време в друга държава членка, за да учат, да се обучават или стажуват в дадено дружество⁹. Въпреки че постигнатият напредък в тези области е впечатляващ, цифрите остават ниски за континент с повече от 512 милиона жители. Те следва да се разглеждат в контекста на специфични фактори, като език и разлики в социалните системи, които са трудни за преодоляване, и които означават, че трудовата мобилност винаги има вероятност да е по-ниска в ЕС, отколкото в други интегрирани пазари.



Източник: Евростат — собствени изчисления

Чрез премахването на дискриминационни, необосновани или непропорционални пречки пред трудовата мобилност и чрез установяването на принципа на равно третиране на националните работещи лица и тези от други държави на Съюза, единният пазар предоставя нови възможности за заетост за гражданите на Съюза, които искат да работят в друга държава членка. Икономически сектори, в които има недостиг на работна ръка, също се възползват от трудовата мобилност. По време на икономическата и финансова криза, това помогна на европейските работници да си намерят работа в по-малко засегнати държави на Съюза.

Гражданин на Съюза е работил в продължение на 4 години в Германия и 32 години в Португалия. В Германия гражданите трябва да са работили в продължение на поне 5 години, за да имат право на пенсия, така че той не би трябвало по принцип да има право на пенсия по германската национална схема. Благодарение на правилата на ЕС за координация на социалната сигурност, германският пенсионен орган трябва да вземе предвид годините, през които гражданинът е работил в Португалия и да му изплати част от пенсията, съответстваща на 4-те години работа в Германия.

Въпреки това важно е също да се признае, че положителното въздействие на единния пазар не се е разредило равномерно и че не всички граждани са в състояние да се възползват от неговите свободи. Съществува ясна необходимост да се отговори на загрижеността на гражданите в регионите с високо равнище на безработица или

⁷ COM (2017) 534.

⁸ Мобилността на хората в рамките на Съюза се отнася до общия брой на гражданите на ЕС от всички възрасти, живеещи в друга държава членка, т.е. включително пенсионери, студенти и работещи.

⁹ Това включва 4,4 милиона студенти във висши учебни заведения, 1,4 милион души по младежки обмен, 1,3 милиона участници в схеми за професионално образование и обучение, 1,8 милиона служители, 100 000 доброволци и 100 000 участници в програмата „Еразмус Мундус“.

претърпели структурни промени. Увеличаването на трудовата мобилност и интеграцията на пазарите може да доведе до проблеми с доходите и сигурността на работните места. За да отговори на тези опасения, Съюзът предприе действия, за да направи своята работна сила по-устойчива към промените на пазара на труда, например чрез преквалификация или придобиване на нови умения, както и чрез въвеждане на стабилни стандарти на пазара на труда. Неотдавнашното преразглеждане на законодателството относно командированите работници например предоставя по-силна защита и по-специално въвежда принципа на еднакво заплащане за еднаква работа на едно и също място. Европейският стълб на социалните права¹⁰ е отражение на едно общо разбиране за европейските социални стандарти и съдържа програма за осигуряване на нови и по-ефективни права за гражданите и работниците. В същото време отговаря и на възникващите социални и демографски предизвикателства и променящия се свят на труда. Политиката на сближаване на ЕС също играе важна роля при оказването на помощ на гражданите и териториите за справяне с неравномерното разпределение на ползите от единния пазар.

През юни 2016 г. Комисията прие Нова европейска програма за умения, за да се гарантира, че хората в ЕС разполагат с подходящото обучение, умения и подкрепа в променящите се пазари на труда. Като част от това Комисията стартира „Подобен план за действие за секторно сътрудничество“, за да се отговори на краткосрочните и средносрочните потребности от умения в различни сектори на икономиката.

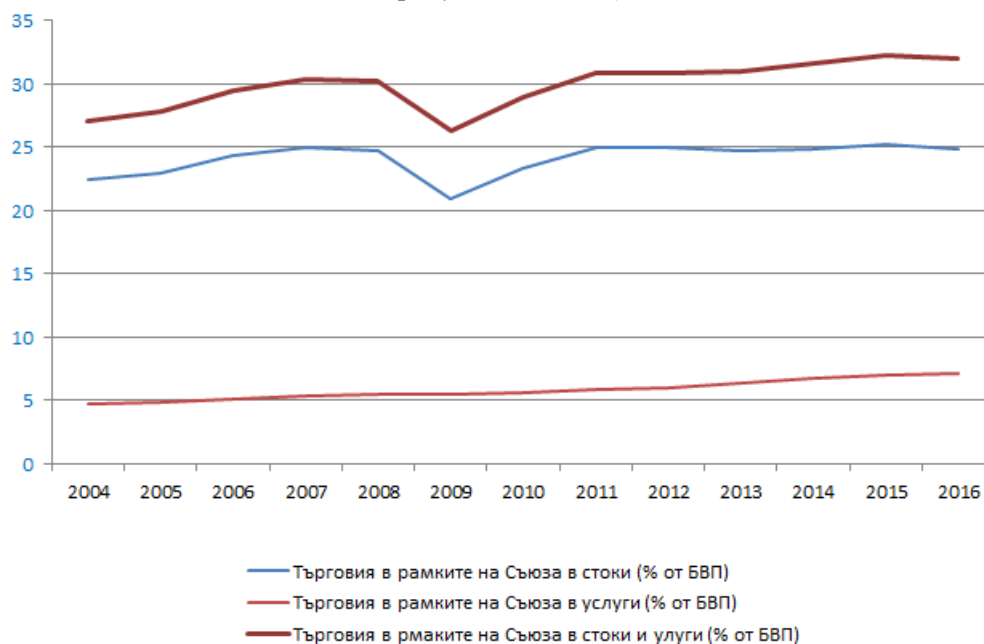
1.2 Ползи за предприятията

Благодарение на хармонизирането на националните правила, общи стандарти в различните държави членки, вместо 28 различни набори от стандарти, и принципа на взаимно признаване, единният пазар предлага достъп до пазар с повече от 512 милиона потребители, където нови идеи и продукти могат да бъдат изпитвани. Правилата на Съюза за обществените поръчки дават възможност за по-стратегически подход към публичните разходи и гарантират, че държавите членки, регионалните и местните власти могат да избират най-добрите оферти въз основа на по-широк набор от критерии, отколкото само на най-ниската цена¹¹. Диверсификацията, мащабът, експериментирането и иновациите, които единният пазар прави възможни, са все фактори, стимулиращи производителността, и по този начин играят важна роля за подпомагане на европейските предприятия да запазят своята конкурентоспособност в един глобализиран свят. Единният пазар на продукти, по-специално, е успешно начинание. 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. Интеграцията на единния пазар също се задълбочи. По отношение на икономиката на Съюза, търговията със стоки и услуги е нараснала от 27 % спрямо размера на brutния вътрешен продукт на Съюза през 2004 г. до 33 % през 2017 г., макар и търговията с услуги да продължава да бъде по-ограничена и много под потенциала си.

¹⁰ COM(2017) 250.

¹¹ Обществените поръчки представляват значителна част от публичните инвестиции в икономиката на ЕС: 2 трилиона евро годишно, което представлява 14 % от БВП на ЕС. COM(2017) 572.

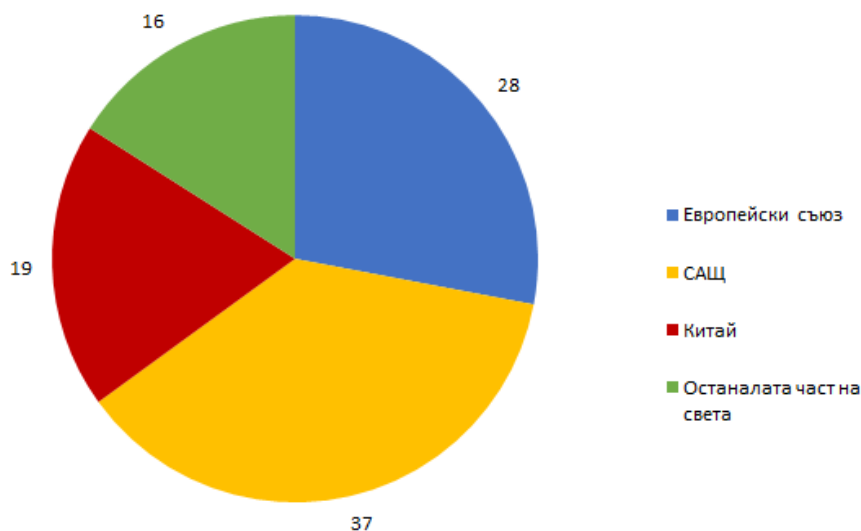
Търговия в рамките на Съюза със стоки и услуги (спрямо размера на brutния вътрешен продукт на Съюза)



Източник: Евростат

За всички предприятия, малки и големи, единният пазар създава възможност за привличане на инвестиции за развиване на бизнеса им извън собствената им държава, така че да достигнат до мащаб, който им позволява да разширят дейността си както в рамките на Съюза, така и извън него. Благодарение на това, че е един от най-големите пазари в света, Съюзът помага на европейските предприятия да станат конкурентоспособни в световен мащаб.

Брой европейски предприятия в 100-те водещи в света дружества през 2017 г.



Източник: Fortune, визуализация на Европейския център за политическа стратегия

1.2.1 Ползите от интегрирането на финансовия сектор

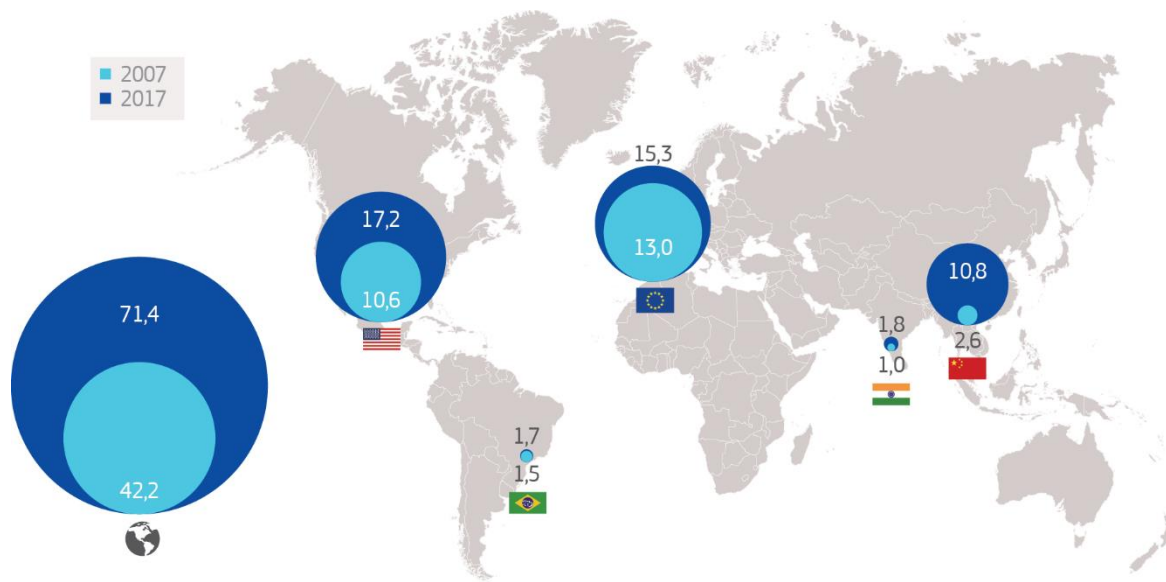
Въпреки финансовата криза, интеграцията на капиталовите пазари в Европа се увеличи през последните 25 години. Капиталовите пазари се разшириха значително от 1992 г. насам до повече от два пъти размера на икономиката на Съюза през 2015 г. Все повече и повече доставчици на финансови услуги са в състояние да предлагат услугите си в

целия Европейски съюз благодарение на един-единствен паспорт¹². Това стимулира конкуренцията и предлага нови възможности за предприятия, нуждаещи се от финансиране на капиталовите пазари. Сега те могат да финансират повече от дейностите си на единния пазар и са в по-малка степен зависими от банковото финансиране. Засиленият надзор на европейско равнище доведе до по-високи равнища на защита на потребителите и инвеститорите. Интеграцията на капиталовите пазари също така насърчава европейските иновации, които са от решаващо значение за повишаване на ефективността и производителността на дружествата.

1.2.2 *Оформяне на основана на правила, отворена и многостранна търговска система и гарантиране на достъп до международни вериги на стойността*

Единният пазар дава възможност на Съюза да говори с един глас в международните търговски преговори. С над 512 милиона потребители и общ брутен вътрешен продукт в размер на 15 300 милиарда евро¹³, единният пазар е един от най-големите пазари в света. Поради това той е привлекателен за нашите търговски партньори и може да се използва като средство за отваряне на пазари в чужбина по взаимноизгоден начин. Това бе демонстрирано неотдавна с подписването на споразумения за свободна търговия с Япония и Сингапур, предложението на Комисията за подписване на споразумението с Виетнам, приключването на преговорите с Мексико, и в текущите преговори с Меркосур¹⁴, Чили, Австралия и Нова Зеландия. Амбициозната търговска програма на Съюза спомага за гарантиране на лоялна конкуренция и равнопоставени условия за европейските дружества на пазарите на трети държави.

*Европейската икономика в световен план
(брутен вътрешен продукт, в трилиона евро — текущи цени, 2007—2017 г.)*



Източник: Световна банка и Европейска централна банка, визуализация на Европейския център за политическа стратегия

¹² Понастоящем в Съюза има 13 484 финансови институции, които използват 359 953 паспорта за предоставяне на финансови услуги в рамките на Съюза.

¹³ Данни за 2017 г.

¹⁴ „Южният общ пазар“, обхващащ Аржентина, Бразилия, Парагвай и Уругвай.

Мащабът на единния пазар означава също така, че Съюзът е в позиция да формулира основана на правила, отворена и многостранна търговска система. Предприятията от трети държави трябва да спазват законодателството на Съюза за достъп до единния пазар, включително в областта на здравеопазването, околната среда, безопасността на продуктите и храните и защитата на потребителите. Европейските хармонизирани стандарти често се превръщат в модели за световни стандарти, както търговската политика ги утвърждава чрез споразумения за свободна търговия. В пълно съответствие с политиката на Съюза в областта на защитата на данни и правилата за неприкосновеност на личните данни, в своите търговски и инвестиционни преговори с трети държави ЕС предложи хоризонтални разпоредби за трансграничните потоци от данни и защитата на личните данни.

Предложената нова рамка за скрининг на преките чуждестранни инвестиции ще спомогне за защита на стратегическите интереси на Съюза чрез по-голяма прозрачност и контрол. Всичко това носи значителни ползи и възможности за предприятията. По този начин единният пазар допринася за целите на Съюза в подкрепа на мира, своите ценности и благоденствието на своите граждани. Законодателството, свързано с единния пазар, както и амбициозната програма на Съюза в областта на търговията отразява и утвърждава тези ценности.

Международното производство все повече се организира в глобални вериги на стойността, в които иновациите и производственият процес обхващат няколко държави. Благодарение на единния пазар, дружествата на Съюза имат достъп до по-разнообразни, по-качествени и по-евтини ресурси и следователно са по-конкурентоспособни в световен мащаб. Той улеснява интеграцията на дружествата в европейски вериги на стойността, което спомага да се гарантира, че икономическата дейност остава в рамките на Съюза. Например делът на ресурси в производствените вериги с произход от други държави членки нараства и понастоящем надвишава 14 %¹⁵. По същата логика, всички нови или повторно възникващи пречки в единния пазар в крайна сметка ще намалят конкурентоспособността на дружествата на Съюза. Единният пазар е от ключово значение за малките и средните предприятия, като предлага увеличаване на бизнес възможностите за предприятията, които не изнасят сами¹⁶.

¹⁵ Цифрите са значително по-високи за автомобилната индустрия — 32 %, и в химическата промишленост — 31 %, като и в двата случая са били 23 % през 2000 г.

¹⁶ Вж. например „25 години единен европейски пазар — проучване, финансирано от Датския бизнес орган“, <http://www.hbseconomics.dk/wp-content/uploads/2018/09/25-years-of-the-Single-Market.pdf>.

*Веригата на стойността на европейските производители на вятърни турбини:
основни места на производствените съоръжения*



Източник: въз основа на данни на Съвместния изследователски център

Европейският алианс за акумулаторните батерии е добър пример за стратегическа верига на стойност в Европа, създадена благодарение на единния пазар. При все че акумулаторните елементи ще представляват голям дял от добавената стойност в автомобила на бъдещето, Съюзът понастоящем не може да осигури масово производство и разчита на внос от трети държави. Това може да доведе до проблеми със сигурността на доставките и да увеличи разходите, свързани с транспорта, забавянията или по-слабия контрол на качеството. Една година след стартирането на Алианса започнаха да се появяват консорциуми в рамките на Съюза, изграждат се първите пилотни производствени съоръжения и се обявяват по-нататъшни проекти, които да утвърдят Съюза като водещ актьор в тази стратегическа област.

2. Предизвикателството, свързано с резултатите

Ползите от единния пазар ще достигнат до гражданите и предприятията единствено ако неговите правила се съблюдават в практиката. Независимо дали става въпрос за хранителни продукти, застраховане или изисквани за безопасни и здравословни условия на труд, неспазване на правото на Съюза в една държава членка може да има широки последици в друга държава членка. Неспазването на законодателството може да подкопае доверието на потребителите в единния пазар. Освен това то възпрепятства наличието на равни условия на конкуренция за предприятията. Ето защо правилното

прилагане, изпълнение и спазване на правилата на единния пазар са предпоставки изпълнението на изразеното желание за задълбочаване на единния пазар.

2.1 Изпълнение и прилагане на правилата на единния пазар

Държавите членки са отговорни за прилагането на директивите в националното законодателство. През последните 20 години бе постигнат добър напредък при транспонирането на директивите за единния пазар, което се доказва от значителното намаляване на средния процент на нетранспониране (от 6,3 % през 1997 г. до 0,9 % през 2017 г.). Въпреки това правилното прилагане на цялото законодателство, прието през последните няколко години за стимулиране на единния пазар, ще представлява голямо общо предизвикателство в близко бъдеще и ще изисква непрестанна ангажираност от страна на всички държави членки¹⁷. Сигналите, получени неотдавна, невинаги са окуражаващи. Например, процентът на нетранспониране за 16-те директиви с датите за транспониране в периода между декември 2017 г. и май 2018 г. бе 25 % през юни 2018 г. В случая на трите директиви относно обществените поръчки, които трябваше да бъдат транспонирани до април 2016 г. Комисията трябваше да открие 58 процедури за установяване на нарушение срещу 21 държави членки за неуведомяване за мерки за транспониране, от които 3 все още са в ход.

В случаи на минимална хармонизация на националните уредби на равнището на Съюза е оправдано държавите членки да надхвърлят правилата на Съюза, ако желаят това. Това обаче не трябва да води до случаи на свръхрегулиране („gold plating“), когато националните мерки могат да доведат до непропорционални тежести за гражданите и предприятията¹⁸. Интегрирането, когато е необходимо, на Общия регламент относно защитата на данните в националните правни системи е пример за този риск, например с близо 600 страници от допълнителни законодателни мерки, приети в една държава членка. През 2016 г. Европейският парламент, Съветът и Комисията се ангажираха в Междунституционалното споразумение за по-добро законотворчество¹⁹ да публикуват текста на националните мерки за транспониране и да изяснят кои разпоредби произтичат от директиви на Съюза и кои ги надхвърлят. Сама по себе си тази прозрачност може да помогне да се гарантира, че каквито и да било допълнителни изисквания са пропорционални и ясно обосновани. Комисията предостави на разположение инструмент, с който държавите членки да уведомяват за начина, по който са транспонирали директивите на Съюза, но към настоящия момент той е бил използван само от две държави членки във връзка с три директиви.

Органите на държавите членки са отговорни и за прилагането на правилата на единния пазар. В редица случаи през последните години, неправилното прилагане на правилата имаше съществени последици. В резултат на това надзорът на равнището на Съюза се повиши.

Скандалът „Дизелгейт“ разкри слабости в прилагането на правилата на Съюза за процедурите за одобряване типа на леки автомобили от компетентните органи на равнището на държавите членки и липсата на правни инструменти на разположение

¹⁷ Резолюция на Европейския парламент от 26 май 2016 г. относно Стратегията за единния пазар, 2015/2354(INI); Резолюция на Европейския парламент от 19 януари 2016 г. относно „Към Акт за единния цифров пазар“ (2015/2147(INI)).

¹⁸ Вж. също на равнището на държавите членки инициативата на Франция за установяване и премахване на някои случаи на свръхрегулиране („gold-plating“), свързани с транспониране на директиви на Съюза, <https://ue.delegfrance.org/suppression-de-sur-transpositions>.

¹⁹ ОВ L 123, 12.5.2016 г., стр. 1.

на Комисията за предприемане на коригиращи мерки. Новата рамка за одобрение на типа, приета през май 2018 г. ще направи прилагането на правилата на Съюза по-ефективно и ще засили значително надзора на Съюза.

За да бъде ефективно, законодателството за единния пазар често изисква надзор от независими органи на национално равнище, които разполагат с достатъчно персонал и оборудване. Такъв е случаят в области като конкуренцията, наблюдението на пазара, защитата на данни, енергетиката, транспорта, далекосъобщенията или финансовите услуги. Тези органи са допълнителна гаранция за доброто прилагане на правилата на единния пазар и Комисията ще продължи да обръща особено внимание на гарантирането, че те функционират добре и са обезпечени с достатъчно ресурси. По-конкретно Комисията ще засили своята подкрепа за изграждане на административен капацитет — например чрез предложените програми за единния пазар и подкрепа на реформите в рамките на следващата многогодишна финансова рамка.

Защитата на потребителите срещу измами от страна на безскрупулни фирми е предизвикателство, което изисква засилено трансгранично сътрудничество между администрациите. Случаят на открит фипронил в яйца през 2017 г. показва, че има потенциал за увеличаване на сътрудничеството в сферата на контрола върху безопасността на храните. Трансграничното сътрудничество е необходимо също така, за да се помогне на гражданите и предприятията да се възползват от свободите, които им предоставя единният пазар, и за разрешаване на конфликти между публични органи. Комисията предприе решителни действия в тази област с предложението си за Европейски орган по труда²⁰. Целта му е да подобри свободното движение на работници, по-специално чрез трансгранично сътрудничество между националните органи и медиация при трансгранични спорове.

Подкрепена от данните в информационното табло в областта на правосъдието²¹, Комисията припомня, че независимостта, качеството и ефикасността на съдебната система и спазването на принципите на правовата държава на национално равнище са от ключово значение за поддържане на доверието в единния пазар. По тази причина подобряването на националните правосъдни системи е приоритет за Комисията, било то чрез европейския семестър — годишният цикъл на ЕС за координация на икономическите политики — или чрез подкрепа за обучението и работата на съдиите, например чрез Европейската съдебна мрежа. Комисията също така предложи да се засили способността на гражданите да упражняват правата си. С пакета „Нов търговски механизъм за потребителите“²², квалифицираните организации ще могат да завеждат съдебни дела от името на потребителите. Ако бъде приет, той ще доведе до по-евтини и по-ефективни средства за спиране и отстраняване на нарушенията, които вредят на голям брой потребители в Съюза. В областите, в които нарушенията на правото на Съюза могат да бъдат трудни за откриване и биха могли да доведат до сериозни вреди за публичния интерес, лицата, сигнализиращи за нередности, могат да играят изключително важна роля, както се вижда от няколко неотдавнашни скандали. Предложението на Комисията, разглеждащо този въпрос, ще гарантира, че лицата, подаващи сигнали за нередности, се чувстват безопасно, когато съобщават за нередностите.²³

²⁰ COM(2018) 131.

²¹ COM(2018) 364.

²² COM(2018) 183.

²³ COM(2018) 218.

2.2 Изпълнение на равнището на Съюза

Като пазител на Договорите, Комисията следи за спазването от страна на държавите членки на правилата на Съюза, главно чрез процедури за нарушение, в съответствие със стратегическия подход, определен в съобщението „Право на ЕС: по-добри резултати чрез по-добро прилагане“²⁴, и чрез контрола върху държавната помощ. Съюзът също така въведе засилени механизми за надзор, като европейските надзорни органи в областта на финансовите услуги. Като се има предвид, че заплахите за финансовата стабилност и защита на инвеститорите не се спират пред границите, Комисията направи предложения²⁵, за да се гарантира, че финансовият надзор от страна на тези органи е по-силен и интегриран, включително в областта на изпирането на пари. В съответствие с целта си да бъде „по-силна и по-амбициозна за големите неща и по-умерена и по-скромна за малките неща“ Комисията реши също така да увеличи допълнително съсредоточаването на контрола върху държавната помощ и нарушенията на мерки със значително въздействие върху единния пазар, например по отношение на държавната помощ в областта на корпоративното данъчно облагане²⁶.

Дружествата също могат да възпрепятстват функционирането на единния пазар чрез издигане на бариери за търговията, инвестициите или предприемачеството. Сключването на незаконни споразумения за избягване на конкуренцията, или когато господстващи оператори пречат на конкурентите си да навлязат на техния пазар, води до по-високи цени и по-малък избор за потребителите. Това вреди и на дружествата — жертви на такива практики. В тези случаи Комисията ще продължи да предприема действия за защита на потребителите в рамките на единния пазар и ще допълва действията на националните органи за защита на конкуренцията, които не разполагат с достатъчен арсенал от средства за справяне с широкомащабни трансгранични случаи. Следва също да се избягва въвеждането на нови пречки в части на единния пазар, които функционират добре.

С цел да набележи пречките пред вътрешния пазар, създадени от дружествата, Комисията проведе широкомащабно секторно проучване в областта на електронната търговия. В резултат Комисията насочва вниманието си към прилагането на конкурентното право по договорни ограничения, които възпрепятстват трансграничната електронна търговия. През юли 2018 г. Комисията глоби четири дружества за ограничаване на способността на търговците на дребно да определят независимо цените на препродажба на електронни продукти и за ограничаване на държавите, в които търговците на дребно могат да продават онлайн.

3. Използване на пълния потенциал на единния пазар

За да се стъпи на пътя на устойчив по-висок икономически растеж, Съюзът трябва спешно да подобри условията, благоприятстващи растежа на производителността. Както е посочено в Годишния обзор на растежа на Комисията, основен двигател на растежа на производителността, заедно с иновациите и разпространението на технологии, са пазарите, които функционират ефикасно. Единният пазар също е една от основите за икономическия и паричен съюз и интеграцията на единния пазар е от

²⁴ C(2016) 8600.

²⁵ COM(2017) 536 и COM(2018) 645.

²⁶ 2017/C 18/02.

ключово значение за подобряване на неговата устойчивост. Еврото същевременно насърчава трансграничната търговия и улеснява получаването на икономии от мащаба.

В много области пълният потенциал на единния пазар като инструмент за създаване на растеж, работни места и конкурентоспособност в международен план все още не е оползотворен. Такъв е случаят например с областите на цифровизацията и появата на нови технологии, в които ключовото предизвикателство е да се реши какво, дали, кога и как да се регулира, и с кръговата икономика, където целта е да се създаде регулаторна рамка, която гарантира повишена устойчивост на икономическите дейности със създаването на работни места, повече иновации и растеж. И в двата случая е необходимо да се осигури европейски подход за решаване на тези въпроси, за да се избегне фрагментацията на единния пазар, което може да възникне в резултат на съществуването на множество национални подходи. Налице е и значителен потенциал в областите на услугите, продуктите, данъчното облагане и мрежовите индустрии, в които инвестицията в допълнителна икономическа интеграция изисква повече политически капитал, отколкото в миналото. Външното въздействие на по-нататъшната интеграция на единния пазар в един все по-нестабилен свят не трябва да се подценява, тъй като тя ще направи Съюза още по-привлекателен за международните търговски партньори и ще му предостави допълнително влияние на международната сцена.

За да може единният пазар да функционира правилно, е важно правилата да бъдат ясни, справедливи и подходящи за целта. Комисията продължава да извършва редовни оценки на съществуващите правила, както и да провежда обществени консултации и всеобхватни оценки на въздействието при изготвянето на ново законодателство, за да гарантира, че законодателната рамка изпълнява поставените пред нея цели без ненужни разходи. Освен това принципът на иновациите помага да се гарантира, че законодателната рамка ще издържи теста на бъдещето. Комисията продължава да разработва инструменти за наблюдение и да извършва оценки за ползите и пречките пред единния пазар и въздействието на законодателството на ЕС в областта на единния пазар въз основа на опита на ползвателите, потребителите и предприятията.

3.1 От „физически“ към цифров единен пазар

Цифровите технологии се превърнаха в неделима част от единния пазар до степен, в която разграничението между традиционния „физически“ единен пазар и „цифровия“ единен пазар вече не е релевантно. Цифровизацията на предприятията, включително традиционните индустрии, и на администрациите е от съществено значение и правилата за единния пазар трябва да се разработват и актуализират, така че да се гарантира, че иновациите и разпространението на нови технологии водят до ръст на производителността²⁷. Така единният пазар ще продължи да подпомага иновативните предприятия и да гарантира възможността за стартиращите предприятия да се разрастват и процъфтяват в Съюза. Това е от особено значение за електронната търговия, платформите, финансовите технологии²⁸ и икономиката на сътрудничеството.

²⁷ Реч на М. Драги, „Икономически и паричен съюз: минало и настояще“, 19 септември 2018 г., Берлин, <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2018/html/ecb.sp180919.en.html>.

²⁸ През 2018 г. Комисията представи своя План за действие в областта на финансовите технологии (СОМ(2018)109) с цел да гарантира, че финансовият сектор е в състояние да се възползва от предимствата на цифровизацията и технологичните иновации и съответно да предостави на предприятията и потребителите иновативни и достъпни финансови услуги.

Цифровите технологии могат да дадат възможност на предприятията да продават продукти и услуги, достигайки директно до домовете на над 512 милиона потребители в Съюза. През 2017 г. 33 % от европейските потребители и 18 % от европейските предприятия са продавали или купували онлайн през граница²⁹. Въпреки това нови пречки, въведени от държавите членки или от предприятия, възпрепятстват растежа на електронната търговия и засягат трансграничната търговия и следователно трябва да бъдат преодолявани на равнището на Съюза. Ключов извод от последните разследвания на Комисията е, че близо 40 % от уебсайтовете не са позволили на клиенти от други държави членки да финализират своите покупки онлайн³⁰.

В контекста на стратегията за цифровия единен пазар Комисията представи редица инициативи за преодоляване на най-големите пречки пред електронната търговия. Някои от тях вече са приети, по-специално относно блокирането на географски принцип³¹, услугите за трансгранична доставка на колетни пратки³², данък добавена стойност за електронната търговия³³ и сътрудничеството в областта на защитата на потребителите³⁴. С Регламента относно блокирането на географски принцип, който ще влезе в сила на 3 декември 2018 г., ще бъдат забранени дискриминационните практики въз основа на националността, местопребиваването или мястото на установяване. Предложенията за актуализиране на цифровите договори³⁵, по които преговорите още са в ход, ще вдъхнат увереност на потребителите, че се ползват със сходно ниво на защита при закупуването на цифрово съдържание както при закупуването на материални вещи, независимо дали се намират в своята държава или в чужбина.

Онлайн платформите се превърнаха във важни участници на единния пазар, като позволиха на над един милион предприятия да достигнат до потребители в целия Съюз. Иновационният потенциал на онлайн платформите обаче е възпрепятстван от липсата на доверие, както и от все по-големия брой национални правила. За отношенията между предприятията са необходими действия на равнище ЕС, с които да се гарантира справедлива, прозрачна и надеждна онлайн търговия и конкуренция. През април 2018 г. Комисията представи предложение за нови хармонизирани правила за практиките при отношенията между платформите и предприятията³⁶. Правилата в областта на авторското право и на данъчното облагане също трябва да бъдат адаптирани към ерата на цифровите технологии и Комисията представи предложения за тази цел³⁷.

Възникващата икономика на сътрудничеството предлага възможности за гражданите и предприятията. Над 400 000 граждани вече участват в икономически дейности като транспорт, настаняване и финансиране. За да се даде възможност на бизнес моделите, основаващи се на икономиката на споделянето, да развият пълния си потенциал³⁸ и мащаб, от решаващо значение е да се избягват некоординирани регулаторни действия

²⁹ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/E-commerce_statistics_for_individuals;

http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/E-commerce_statistics.

³⁰ SWD(2017) 229; https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/geoblocking-final-report_en.pdf.

³¹ Регламент (ЕС) 2018/302.

³² Регламент (ЕС) 2018/644.

³³ Директива (ЕС) 2017/2455.

³⁴ Регламент (ЕС) 2017/2394.

³⁵ COM(2015) 634; COM(2015) 635.

³⁶ COM(2018) 238.

³⁷ COM(2016) 594; COM(2016) 593; COM(2018) 147; COM(2018) 148; COM(2018) 329.

³⁸ Почти една пета от гражданите заявяват, че или са предлагали услуги чрез платформи, или биха го направили. Вж. експресното проучване на Евробарометър 467/2018 „Използване на икономиката на сътрудничеството“.

от страна държавите членки, например при определянето на границите между дейността на наети лица и предоставянето на услуги пряко от едно лице на друго (peer to peer). Необходимо е да се постигне точният баланс между защита на работниците и гъвкавост на пазара на труда, както се обявява в представеното неотдавна предложение на Комисията за прозрачни и предвидими условия на труд в Съюза³⁹. Това предложение е част от прилагането на Европейския стълб на социалните права, във връзка с който Европейският парламент и Съветът трябва до март 2019 г. да постигнат допълнителен напредък по преговорите относно различните законодателни инициативи, за да бъде той оперативен в по-голяма степен.

3.2 Максимално оползотворяване на възможностите, които предлага европейската икономика, основана на данни

За една процъфтяваща цифрова икономика е нужна екосистема от данни, градяща се на три основи: доверие, наличност на данни и капацитет/инфраструктура. Единният пазар е подходящото равнище за изграждане на такава екосистема. Бързото разработване и приемане на европейски и, когато е уместно — международни правила и стандарти, гарантиращи хармонизация на пазара и оперативна съвместимост на цифровите продукти и услуги, бяха набелязани като приоритети.

Общият регламент относно защитата на данните (ОРЗД) е от съществено значение, за да се вдъхне доверие в единния пазар за лични данни. С него основните права и ценности се полагат в основата на европейската политика за цифровите технологии и се установява нов световен стандарт. Той дава на гражданите по-голям контрол върху начина, по който техните лични данни се обработват от дружествата, в това число правото „да бъдеш забравен“, като същевременно предлага единен набор от правила за предприятията в целия Съюз.

Предложеният Регламент за неприкосновеността на личния живот и електронните съобщения⁴⁰ ще допълни Общия регламент относно защитата на данните, като въведе единен набор от правила, с които се гарантира висока степен на неприкосновеност на личния живот при всички електронни съобщения. Доверието в европейска екосистема от данни и нейната устойчивост ще бъдат стимулирани и чрез мерки за насърчаване на единен пазар за киберсигурност, както се посочва в Стратегията за киберсигурността⁴¹.

Достъпът до данни е от съществено значение за икономиката, основана на данни. С приемането на регламента относно свободното движение на нелични данни⁴², пречките пред това свободно движение ще станат незаконни, като по този начин ще се улесни трансграничната дейност на предприятията в икономиката на Съюза, основана на данни. Приемането на преработената директива за информацията в обществен сектор⁴³ също така ще спомогне да се гарантира, че предприятията и новаторите разполагат с достъп до повече висококачествени данни. За да се изградят необходимите инструменти за ефективно използване на данните, Съюзът трябва да засили своя капацитет в областта на изкуствения интелект, високопроизводителните изчислителни технологии и квантовите технологии. В областта на изкуствения интелект вече се работи по координиран план за идентифициране и мобилизиране на необходимите

³⁹ COM(2017) 797.

⁴⁰ COM(2017) 10.

⁴¹ JOIN/2017/0450.

⁴² COM(2017) 495.

⁴³ COM(2018) 234.

инвестиции, както и по насоки за етично поведение за разработването и използването на тези технологии, когато взаимодействат с хората.

3.3 Отговор на новите предпочитания на потребителите и инвеститорите в кръговата икономика и устойчиво финансиране

Потребителите все по-често избират продукти и услуги, които са били разработени и функционират по устойчив начин. Тази тенденция трябва да бъде подкрепена, тъй като допринася за една по-кръгова и нисковъглеродна икономика и открива нови възможности за бизнес. При все това едно изобилие от инициативи на национално или местно равнище може да доведе до разпокъсаност и в крайна сметка да възпрепятства постигането на тези цели. Чрез предприемането на действия на равнището на Съюза единният пазар спомага да се осигурят благоприятни условия за инвестиции и иновации, като същевременно подкрепя по-ефективното постигане на целите по отношение на климата, общественото здраве и устойчивостта⁴⁴.

Кръговата икономика, при която стойността на продуктите, материалите и ресурсите се запазва възможно най-дълго и се генерират възможно най-малко отпадъци, трябва да се превърне в присъща характеристика на единния пазар. Със своя план за действие за кръгова икономика⁴⁵ Комисията въведе редица действия за подпомагане на кръговата икономика по цялата верига за създаване на стойност — от проектирането и производството до потреблението, поправката и преработването, управлението на отпадъците и вторичните суровини, които се използват отново в икономиката. Този подход вече се прилага за пластмасите, където потенциалът за рециклиране на отпадъците остава до голяма степен неоползотворен. До 2030 г. всички пластмасови опаковки следва да могат да бъдат рециклирани по икономически ефективен начин. Комисията също така предложи общи правила, с които да се забранят пластмасовите изделия за еднократна употреба, както и да се предотврати разпокъсаността на единния пазар, до която би могло да доведе наличието на различни набори от национални правила.

Изграждането на единен пазар на капитали може също така да бъде инструмент, с чиято помощ Съюзът да изпълни своите ангажименти съгласно Парижкото споразумение⁴⁶. За да има поток на частни капитали към устойчиви проекти, са нужни еднакви условия за финансовите участници. В отговор на увеличаващото се търсене Комисията представи план за действие относно финансирането на устойчив растеж⁴⁷ и предложи правила, с които да се осигури общо разбиране за финансовите продукти, свързани с устойчивото развитие, и прозрачността, необходима за тяхното разработване⁴⁸. С цел да изложи визия за дългосрочно намаляване на емисиите на парникови газове в Съюза, Комисията скоро ще представи стратегия, отразяваща целите на Парижкото споразумение относно изменението на климата. Комисията също така скоро ще представи документ за размисъл относно пътя към изграждане на устойчива Европа до 2030 г. с цел изпълнение на целите на ООН за устойчиво развитие.

⁴⁴ Вж. например COM(2013)196.

⁴⁵ COM(2015) 614.

⁴⁶ Споразумение от 12 декември 2015 г. в контекста на Рамковата конвенция на ООН по изменение на климата (РКООНИК).

⁴⁷ COM(2018) 097.

⁴⁸ COM(2018) 353, COM(2018) 354 и COM(2018) 355.

3.4 Продължаващи предизвикателства на пазарите на продукти и услуги

Единният пазар е мощно средство за разпространяване на иновациите и новите технологии, които правят европейските икономики по-производителни и генерират социален напредък за гражданите. Изчислено е, че провеждането на по-нататъшни реформи за подобряване на функционирането на единния пазар за промишлени продукти, който вече е успех сам по себе си, би могло да генерира до 183 милиарда евро годишно⁴⁹. Най-големите ползи обаче ще дойдат от по-нататъшното интегриране на услугите, и по-конкретно бизнес услугите, по-специално поради увеличаването на обединяването на дейностите по производство и предоставяне на услуги, като например в основаната на данни икономика. Възможните ползи в тази област се оценяват на до 338 милиарда евро годишно⁵⁰. Наред с данъчното облагане и социалните права, услугите са област, в която разминаването между реториката относно интеграцията на единния пазар и предприемането на необходимите мерки е най-явно⁵¹.

Дялът на търговията с продукти, които функционират на принципа на взаимно признаване, тъй като не съществуват хармонизирани правила на Съюза, остава значително по-нисък от този на търговията с продукти, които са предмет на такива правила (35 % спрямо 55 % от вътрешното потребление)⁵². С цел да се справи с това предизвикателство, Комисията предложи Пакетът за стоките от 2017 г.⁵³, за да стане по-лесно за дружествата да предлагат продуктите си на пазара в други държави членки и да доказват съответствието им със законодателството на държавата, от която произхождат.

Стандартизацията играе водеща роля в развитието на единния пазар, като подпомага пазарната конкуренция и спомага да се гарантира оперативната съвместимост на продуктите и услугите. Продуктите, които отговарят на доброволните хармонизирани стандарти, одобрени на равнището на Съюза, се ползват от презумпцията за съответствие и следователно могат да се движат свободно в рамките на единния пазар. Това донесе големи ползи например в областта на инженерството и информационните технологии. Докато хармонизираните стандарти се разработват от европейските органи по стандартизация, Комисията инициира, управлява и контролира тези стандарти и носи крайната отговорност, както бе припомнено от Съда на Европейския съюз през 2016 г.⁵⁴ Макар сегашната система да функционира, Комисията отчита, че е необходимо по-нататъшно подобрене и по тази причина заедно с това съобщение представи план за действие, за да направи разработването на хармонизирани стандарти по-бързо, по-ефикасно и по-прозрачно⁵⁵.

Европейският съюз е икономика на услугите (70 % от брутния вътрешен продукт на Съюза), но същевременно трансграничната търговия засяга предимно стоки. Само 20 %

⁴⁹ Служба на ЕП за парламентарни изследвания, „Mapping the Cost of Non-Europe, 2014-19“ („Проучване на „цената на отказа от Европа“ за периода 2014–2019 г.“), http://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS_Mapping_the_Cost_of_Non-Europe-June%202014.pdf.

⁵⁰ Служба на ЕП за парламентарни изследвания, „Mapping the Cost of Non-Europe, 2014-19“ („Проучване на „цената на отказа от Европа“ за периода 2014–2019 г.“).

⁵¹ Вж. също доклада на Copenhagen Economics „Making EU Trade in services work for all“, („Търговията на ЕС с услуги в полза на всички“), ноември 2018 г.

⁵² SWD(2017) 475.

⁵³ COM(2017) 787.

⁵⁴ Дело C-613/14, James Elliott Construction, ECLI:EU:C:2016:821.

⁵⁵ COM(2018) 764.

от услугите се търгуват през граница, което представлява едва 5 % от brutния вътрешен продукт на Съюза⁵⁶. Големи сектори от икономиката на услугите не се възползват от единния пазар, по-специално бизнес услугите и мрежовите индустрии. В случая на бизнес услугите (11 % от brutния вътрешен продукт на Съюза) европейските предприятия рядко закупуват услуги от чуждестранни счетоводители или данъчни консултанти. Бизнес услугите са сред примерите за услуги, които придобиват все по-голямо значение за производството: около 80 % от крайните продукти от правни, счетоводни, инженерни и архитектурни услуги всъщност се използват като междинни ресурси за други сектори, сред които и производствените дейности. По подобен начин ограниченията в областта на търговията на дребно имат негативни вторични ефекти в други сектори на икономиката, по-специално в производствения отрасъл нагоре по веригата⁵⁷.

На фона на нарастващата конкуренция на световните пазари за промишлени продукти конкурентното предимство на Съюза се състои във все по-голяма степен в ресурса от сектора на услугите и компонента на услугите в цялостната верига за създаване на стойност. Ето защо създаването на по-динамичен пазар за трансгранично предоставяне на услуги в Съюза е ключов елемент от бъдещата конкурентоспособност на промишлеността на Съюза. Многобройните правни и регулаторни изисквания на национално равнище в множество сектори на услугите обяснява отчасти по-ниската степен на трансгранична дейност. Тези изисквания, обхващащи въпроси като правната форма и дяловото участие, забраната на мултидисциплинарните дейности и рекламата, са налице по-специално при силно регулираните професионални услуги. С цел да се избегнат злоупотреби или непропорционални изисквания, съгласно прието неотдавна предложение на Комисията от държавите членки се изисква да извършват проверки за пропорционалност преди приемането на нови правила за регулираните професии⁵⁸. Комисията също така предложи държавите членки да нотифицират своите проекти на законодателство в сферата на услугите⁵⁹, за да може Комисията да извършва оценка на съответствието им с правото на Съюза, преди да бъдат приети. Това предложение все още е в процес на разглеждане от съзаконодателите и представлява скорошен пример за това как стремежът да се постигне напредък по отношение на единния пазар не среща в пълна степен съответната политическа воля за приемане на необходимите мерки.

Комисията също така предложи да се актуализират правилата за координиране на социалната сигурност⁶⁰, за да се улесни допълнително защитата на социалните права на трансграничните работници и да се даде възможност за по-добър контрол от страна на националните органи за борба с измамите. Новият Европейски орган по труда също така ще помогне да се укрепи сътрудничеството между държавите членки в тази област и да се гарантира, че те имат достъп до подходящата информация относно трудовата мобилност.

Секторите, които се характеризират с висока степен на използване на интелектуална собственост, представляват значителна част от европейската икономика (39 % от brutния вътрешен продукт на Съюза и 35 % от работните места в Съюза). Сред направените наскоро крачки напред в тази област е приемането през 2015 г. на

⁵⁶ Реч на М. Драги, „Икономически и паричен съюз: минало и настояще“, 19 септември 2018 г., Берлин, <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2018/html/ecb.sp180919.en.html>.

⁵⁷ COM(2018) 219.

⁵⁸ Директива (ЕС) 2018/958.

⁵⁹ COM(2016) 821.

⁶⁰ COM(2016) 815.

преразгледаната Директива относно марките⁶¹, с която допълнително се осъвременяват изключително успешните достижения на правото на ЕС в тази област. Въпреки това, за да се извлекат пълните ползи от единната патентна система, се изисква влизането в сила на Споразумението относно Единния патентен съд, което все още не е факт.

3.5 Нерешени предизвикателства пред мрежовите индустрии

Потребителите и предприятията не се ползват в пълна степен от предимствата на конкуренцията при регулираните мрежови индустрии. Добър напредък бе постигнат при интегрирането на вътрешния енергиен пазар, на който енергията все по-свободно се търгува през границите. Въпреки това значителният спад в цените на едро на електроенергията — с около 40 % между 2008 г. и 2017 г. — не намира в пълна степен отражение в цените за потребителите, които са намалели средно само с 13 % през този период. Това се дължи отчасти на пазарната мощ на традиционните оператори и отчасти на пречките пред навлизането на нови конкуренти на пазара, като например регулираните цени. Предложението относно „устройството на пазара“ от пакета „Чиста енергия за всички европейци“⁶² има за цел да стимулира конкуренцията чрез създаване на равноправни условия за различните технологии за производство на електроенергия и чрез увеличаване на правата на потребителите, за да се превърнат те в активни участници на пазара на електроенергия. Този пакет ще спомогне също така за интегрирането на пазарите на електроенергия, топлинна енергия и транспорт чрез използването на цифрови технологии, което ще увеличи конкуренцията и ще допринесе за постигането на целите за декарбонизация.

Все още съществуват многобройни пречки в областта на транспорта и мобилността и новите конкуренти често се сблъскват с неоправдани ограничения на достъпа при вътрешните железопътни услуги и услуги за автомобилен транспорт. Разпокъсаността на транспортния пазар и пропуските в социалното законодателство са въпроси, които засягат предимно автомобилния транспорт. В същото време недостатъчната оперативна съвместимост, дължаща се на различаващите се национални изисквания, пречи на пълноценното развиване на конкуренцията при железопътните товарни превози и международните железопътни услуги. Изпълнението на 4-тия пакет в областта на железопътния транспорт ще подобри оперативната съвместимост и ще отвори националните пазари на железопътните превози (за пътническите превози), а приемането на актовете, предложени в рамките на трите пакета за мобилност от 2017 г. и 2018 г., ще допринесе значително за създаването на Единно европейско транспортно пространство⁶³.

Разгръщането на 4G мрежата в Европа протича бавно поради различаващите се национални правила и подходи за разпределяне на радиочестотни ленти. С приемането неотдавна на Плана за действие за 5G⁶⁴ и Европейския кодекс за електронни съобщения⁶⁵, включително новите правила за управление на радиочестотния спектър, ще се гарантира, че до 2020 г. честотните ленти за новите 5G услуги ще са налични за ползване в целия Съюз при същите технически условия. Това ще подпомогне разгръщането на 5G и ще осигури също така стимули за развиването на фиксираните и мобилните мрежи с много висок капацитет, които са от съществено значение за

⁶¹ Директива (ЕС) 2015/2436.

⁶² COM(2016) 860.

⁶³ COM(2011) 144.

⁶⁴ COM(2016) 588.

⁶⁵ COM(2016) 590.

икономиката, основана на данни, изкуствения интелект и цифровизацията на икономиката и обществото ни.

3.6 Към по-интегрирани капиталови пазари и пълноценен банков съюз

Европейските потребители и предприятия все още не се възползват в пълна степен от увеличаването на възможностите, ефективността и сигурността, които изцяло интегрираните капиталови пазари и един пълноценен банков съюз биха осигурили. С въвеждането на еврото интеграцията на финансовите пазари на Съюза придоби още по-голямо значение. В много държави членки финансовата криза имаше значително отражение върху банковото кредитиране, водещо със себе си по-малко кредитиране за предприятията и сериозни смущения в реалната икономика. Трансграничното банково кредитиране и алтернативните източници на финансиране са все още слабо развити в Европа, където има само 26 “еднорога” — стартиращи предприятия, оценени на над 1 милиард евро, като за сравнение техният брой в САЩ е 106, а в Китай — 59. За да се стимулират допълнително частните и публичните инвестиции в икономиката, е важно да се активизират усилията за идентифициране и премахване на съществуващите пречки на равнището на Съюза и на национално равнище, съгласно посоченото в приетото днес от Комисията съобщение „План за инвестиции за Европа — преглед на постигнатото и следващи стъпки“⁶⁶.

Диверсифицирането на източниците на финансиране за предприятията от Съюза е приоритет в рамките на съюза на капиталовите пазари. Комисията представи предложения за привличане на нови инвеститори (например относно колективното финансиране), за увеличаване на капацитета на банките за отпускане на заеми посредством правила, с които секюритизациите се опростяват и стават по-прозрачни и стандартизирани, както и за премахване на пречките пред трансграничните инвестиции. Подсилените правила за защита на потребителите и инвеститорите са от съществено значение, за да се създадат доверието и стабилността, необходими за по-мощна трансгранична банкова дейност. С предложението на Комисията за общоевропейски продукт за лично пенсионно осигуряване⁶⁷ на гражданите ще се предоставят по-големи възможности да спестяват за пенсионирането си, включително в трансгранични условия. Държавите членки следва да гарантират неговия общоевропейски характер в полза на всички граждани на Съюза, както и да гарантират, че бъдещото използване на този продукт няма да е възпрепятствано от различаващи се данъчни правила и сложни структури. Това е една от основните цели на банковия съюз, наред с целта за по-нататъшно интегриране на европейските банкови системи и за прекъсване на връзките между банките и държавата. От 2012 г. насам бяха въведени два стълба на банковия съюз: единен надзорен механизъм и единен механизъм за реструктуриране на банките със свой собствен единен фонд за реструктуриране, който се финансира от банките. В ход е работата по привеждането в действие на общия предпазен механизъм за единния фонд за реструктуриране, който ще бъде осигурен от Европейския механизъм за стабилност. Освен това Комисията представи предложение за европейска схема за застраховане на депозитите⁶⁸, която да предлага еднакво ниво на защита на вложителите в еврозоната. Сега е нужно спешно да завърши изграждането на банковия съюз и съюза на капиталовите пазари.

⁶⁶ COM(2018) 771.

⁶⁷ COM(2017) 343.

⁶⁸ COM(2015) 586.



Източник: Европейска комисия

3.7 Намаляване на административната тежест и улесняване на спазването на данъчното законодателство

Административните и регулаторните пречки продължават да възпират малките предприятия от разширяване на дейността им зад граница. Неотдавнашно проучване⁶⁹ сочи, че при преминаване на границите по-голяма загриженост за дружествата будят сложните административни процедури (83 %), отколкото езиковите бариери (45 %). Разходите за постигане на съответствие с различни национални изисквания и процедури могат да надхвърлят възможностите на гражданите, малките и средните предприятия и стартиращите предприятия.

На равнището на Съюза се предоставя практическа подкрепа, чийто обем се увеличава. Тя включва например портала „Вашата Европа — Предприятия“ и мрежата Enterprise Europe. Наскоро приетият Регламент за единния цифров портал допълнително ще улесни достъпът за гражданите и предприятията до онлайн информация за правата им в рамките на единния пазар. Общите правила за електронната идентификация и удостоверителните услуги предоставят сигурни и прозрачни инструменти, за да могат гражданите и предприятията да комуникират по цифров път с публичната администрация и частния сектор. В рамките на Пакета за дружественото право⁷⁰ Комисията предложи и нови правила, с които да се установят ясни и хармонизирани общи процедури за начина, по който дружествата могат да се преместват от една държава членка в друга, да се сливат или разделят презгранично, заедно със силни гаранции срещу злоупотреби. Дружествата ще могат също така да се регистрират, да създават нови клонове или да подават документи в бизнес регистрите по интернет.

Цифровизацията има потенциала да намали значително административната тежест и да подобри рамковите условия за бизнес инвестиции, например в областта на електронните обществени поръчки. Проучване от 2016 г. показва, че в Европа 82 % от

⁶⁹ Проучване, проведено от Асоциацията на европейските търговско-промишлени палати през лятото на 2015 г. сред 592 предприемачи от Съюза.

⁷⁰ COM(2018) 239; COM(2018) 241.

обществените услуги са достъпни онлайн. Разликата между държавите с най-добри и с най-лоши показатели се стопява. Приоритетът е да се постигне по-нататъшен напредък в изпълнението на приетия през 2016 г. План за действие за електронно управление⁷¹. Това включва инициативи за улесняване на обмена на информация и разработването и внедряването на необходимите инструменти на информационните технологии, като например Системата за взаимно свързване на бизнес регистрите (BRIS), трансгранични услуги за електронно здравеопазване и инфраструктура за цифрови услуги.

С помощта на цифровите технологии може също така да се опрости спазването на законодателството и да се намалят разходите в областта на данъчното облагане. Спазването на изискванията за данъка върху добавена стойност бе набелязано като едно от най-големите препятствия пред трансграничната дейност. Инициативата за режим за съкратено обслужване на едно гише във връзка с ДДС вече е генерирала икономии от над 500 милиона евро за предприятията. Стъпвайки на тази основа, през декември 2017 г. съзаконодателите постигнаха съгласие по редица мерки за въвеждане на по-прости и по-ефикасни правила за предприятията, които продават стоки онлайн. Предложението на Комисията за намаляване на административната тежест във връзка с данъка върху добавената стойност за малките и средните предприятия⁷² би могло да спомогне за увеличаване на трансграничната им търговия с около 13 %. Приемането на предложението относно обща консолидирана основа за облагане с корпоративен данък (ОКООКД)⁷³ би довело до намаляване на допълнителните годишни разходи за спазване на данъчните изисквания за ново дъщерно дружество в друга държава членка с около 65 %. Това само по себе си ще доведе до увеличаване на инвестициите с до 3,4 %, а на брутния вътрешен продукт на Съюза — с до 1,2 %. Необходимо е обаче да се направи повече. Понастоящем единният пазар продължава да бъде в значителна степен недостатъчно развит в областта на данъчното облагане. Държавите членки трябва да предприемат решителни действия за приемането на ключовите текущи предложения, насочени към бъдещата конкурентоспособност на ЕС. С оглед на трудностите, които държавите членки срещат при постигането на единодушие в Съвета по важни предложения, свързани с данъчното облагане, Комисията скоро ще представи съобщение, в което се проучва възможността да се премине към гласуване с квалифицирано мнозинство по определени данъчни въпроси. Тези теми трябва да бъдат допълнително обмислени преди обсъжданията относно бъдещето на Европа в Сибиу на 9 май 2019 г.

3.8 Спомагателни мерки

Правилата сами по себе си не са достатъчни за функционирането на единния пазар; за да могат да се продават продукти и да се предоставят услуги на територията на Съюза, е нужно да са налице достъпни инфраструктура и мрежи, например транспортни, енергийни и далекосъобщителни мрежи и инфраструктура. Съюзът инвестира в тези области и способства за публичните и частните инвестиции. В периода 2014—2020 г. се очаква финансирането на над 2000 проекта в областта на транспорта, енергетиката и далекосъобщенията в подкрепа на високоефективните, устойчиви и свързани мрежи посредством Механизма за свързване на Европа, с Европейския фонд за стратегически инвестиции и програмата „Хоризонт 2020“.

⁷¹ COM(2016) 179.

⁷² COM(2018) 21.

⁷³ COM(2016) 685; COM(2016) 683.

За периода 2021—2027 г. Комисията предложи опростен, по-рационализиран и гъвкав бюджет, който да позволи по-ефективна подкрепа във всички тези области, които са от съществено значение за развитието на единния пазар. Това включва по-специално предложения нов Механизъм за свързване на Европа, програмите „Космическо пространство“ и „Цифрова Европа“, както и структурните и инвестиционните фондове. Тези програми ще насърчават инициативи като например разгръщането на трансгранични коридори 5G за свързаното и автоматизирано управление на превозни средства, сателитното наблюдение и навигация, високопроизводителните изчислителни технологии, изкуствения интелект и киберсигурността. Успоредно с това новата програма „Хоризонт Европа“ ще продължи да подкрепя бъдещата научноизследователска дейност в сферата на тези технологии. За да може единният пазар да постигне резултати по места, е необходима също и финансова подкрепа за националните администрации от страна на Съюза. Това е от особено значение за административното сътрудничество, дейностите по принудително изпълнение, достъпа на гражданите и предприятията до информация и изграждането на капацитет. Дружествата, които желаят да достъп до единния пазар, за да разширят дейността си, също се нуждаят от подкрепа. Такава подкрепа е предвидена в бъдещи програми, като например Програмата за единния пазар, InvestEU и Програмата за данъчно и митническо сътрудничество. Бързото постигане на съгласие по предложенията на Комисията за бюджета за периода 2021—2027 г. ще даде възможност за навременното предоставяне на тази подкрепа.

Образованието, обучението и ученето през целия живот, които са от компетентността на държавите членки, спомагат за придобиването на уменията, които могат да допринесат за трудовата мобилност на единния пазар. Трудовата мобилност от своя страна може да улесни придобиването на нови способности и умения. Съюзът може да помогне на държавите членки да постигнат по-добри резултати, например чрез Новата европейска програма за умения, Коалицията за цифрови умения и работни места, европейското пространство за образование⁷⁴ и европейското научноизследователско пространство. Езикът често продължава да е практическа пречка пред трудовата мобилност, започването на бизнес в друга държава членка или осъществяването на трансгранична стопанска дейност. В областта на обществените поръчки например 23 % от анкетираните предприятия считат, че езикът е „много значима пречка“ за трансграничното оферирание. Образованието, възможностите за обмен по програма „Еразъм“ и до известна степен автоматичният превод могат да са част от решението. Гореспоменатият единен цифров портал предвижда предоставянето на информация на гражданите и предприятията на поне още един език. Освен това някои двустранни инициативи, като например европейските потребителски центрове, са доказали своята ефективност в изграждането на доверие при преодоляването на езиковите бариери.

Заклучение

25 години след въвеждането си единният пазар все още разполага със значителен неизползван потенциал. Той е най-добрият ресурс на Европа за генериране на растеж и иновации, за привличане на инвестиции и за насърчаване на конкурентоспособността на нейните дружества на глобализираните пазари. Ползите от него са ясни и за гражданите. Благодарение на единния пазар европейците могат да учат, да пътуват, да живеят и да работят, където пожелаят. Те се ползват от по-голям избор и по-ниски

⁷⁴ Този водеща инициатива на Съюза има за цел да гарантира, че границите не са препятствие за ученето, обучението и научноизследователската дейност.

цени, както и от високи стандарти за защита на околната среда, социална закрила и защита на потребителите. На фона на ниския растеж и нарастващата международна конкуренция програмата за единния пазар ще продължи да е от централно значение за това икономиката на Съюза да стане по-гъвкава, по-иновативна, по-производителна, по-справедлива и по-приобщаваща.

Европейският съюз трябва да прояви лидерство и политическа смелост, за да издигне единния пазар на ново равнище. Ще е необходим значителен политически ангажимент, за да се задълбочи интеграцията в онези области на единния пазар, в които все още съществува значителен неизползван потенциал, сред които услугите и данъчното облагане, и за да се насърчат справедливостта и приобщаващият характер. Ще е необходим също така амбициозен дневен ред, за да се гарантира постоянно и своевременно адаптиране към новите предизвикателства, за което ще се изисква задълбочаване на интеграцията на единния пазар, така че да се избегнат повторната поява на пречки на традиционните пазари и появата на нови пречки в стратегически сектори на бъдещето, като цифровите технологии, изкуствения интелект или кръговата и нисковъглеродната икономика. Повече от всякога е нужно реториката да бъде подплатена с реални действия и да се проведе открит дебат на най-високо равнище, който да доведе до подновена ангажираност на лидерите с единния пазар във всичките му измерения.

В свят, в който многостранното сътрудничество бива поставено под въпрос, единният пазар е от още по-голямо значение, отколкото преди 25 години. Той не е самоцел, а инструмент за постигане на резултати с оглед на благосъстоянието на гражданите и конкурентоспособността на икономиката на Съюза. Този пазар е съществена база за една стабилна и устойчива единна валута и стои в основата на престижа и влиянието на Съюза в света. Ето защо Комисията ще засили своето наблюдение и анализ на единния пазар в тясно сътрудничество с държавите членки и редовно ще информира Европейския съвет за развитията. Комисията също така:

- призовава Европейския съвет да гарантира бързата съвместна работа на Съвета и Европейския парламент за приемането до края на март 2019 г. на законодателните инициативи в рамките на стратегията за единния пазар, цифровия единен пазар и съюза на капиталовите пазари и банковия съюз, както е посочено в приложение I, както и на другите инициативи, посочени в настоящото съобщение, включително социалното измерение, защитата на потребителите и енергетиката и транспорта;
- призовава Европейския съвет да гарантира, че с подкрепата на Комисията администрациите на национално, регионално и местно равнище ще ускорят усилията си за транспониране, прилагане и осигуряване спазването на цялото законодателство в областта на единния пазар, като същевременно избягват свръхрегулирането;
- призовава Европейския съвет да поднови взаимодействието си с гражданите и предприятията с цел насърчаване на трайната политическа и обществена подкрепа за единния пазар, по-специално в контекста на изборите за Европейски парламент;
- приканва Европейския съвет, въз основа на настоящото съобщение, да проведе на равнище лидери задълбочена дискусия, посветена на единния пазар във всичките му измерения, за да се набележат общите приоритети за действие и подходящите механизми, чрез които така необходимият нов политически ангажимент по отношение на единния пазар да бъде подплатен с конкретни действия на всички нива на управление.