

BG

BG

BG



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 27.1.2011
COM(2011) 20 окончателен

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

**За по-добре функциониращ единен пазар на услугите — използване на
резултатите от процеса на взаимна оценка на директивата за услугите**

(текст от значение за ЕИП)

{SEC(2011) 102 окончателен}

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

За по-добре функциониращ единен пазар на услугите — използване на резултатите от процеса на взаимна оценка на директивата за услугите

(текст от значение за ЕИП)

Услугите са моторът на икономиката на ЕС. В общи линии секторът създава 9 от всеки 10 работни места. Добре функциониращ и ефективно интегриран единен пазар на услугите е следователно основно средство за стимулиране на необходимите на Европа растеж, заетост и иновации, както и на общата ѝ конкурентоспособност. Структурните реформи, насочени към създаването на истински единен пазар на услугите, са и в основата на стратегията „Европа 2020“¹, в която се отбелязва, че *„отворен единен пазар за услуги трябва да бъде създаден въз основа на директивата за услугите, като същевременно се гарантира качество на услугите, предоставяни на потребителите“*. В неотдавна приетото съобщение на Комисията „Към акт за единния пазар“² се подчерта необходимостта от задълбочаване на единния пазар на услугите и използване на резултатите от предвидения в директивата за услугите процес на „взаимна оценка“³.

В настоящото съобщение Комисията представя основните резултати от процеса на „взаимна оценка“ и въз основа на тях пристъпва към следващ етап на изграждане на единния пазар на услугите, като ползите от директивата за услугите са консолидирани и допълнени от набор от бъдещи действия. Съобщението се придружава от работен документ на службите на Комисията, в който подробно е описана предприетата при процеса на „взаимна оценка“ работа, както и първия набор от законодателни реформи, приети от държавите-членки с оглед прилагането на директивата.

1. УСЛУГИТЕ СА МОТОРЪТ НА ИКОНОМИКАТА НА ЕС

Още от началото на **европейския проект основен негов елемент** е изграждането на единен пазар на услугите — пространство без вътрешни граници, в рамките на което се осъществява свободно движение на услугите. Единният пазар на услугите не е замислен като самоцел и не трябва да се разглежда по такъв начин. Той е **средство за подобряване на ежедневието и благосъстоянието на европейските граждани и бизнес**. Огромният му потенциал трябва да бъде впрегнат за създаването на устойчив растеж и заетост, по-голям избор за потребителите и нови възможности за бизнеса.

¹ Съобщение на Комисията „Европа 2020 — Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“, COM(2010) 2020 окончателен.

² „За акт за единния пазар — за изграждане на високо конкурентна социална пазарна икономика“, COM(2010) 608 окончателен.

³ Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 Декември 2006 г. относно услугите във вътрешния пазар. ОВ L 376, 27.12.2006 г., стр. 36.

Настоящата икономическа криза направи необходимостта от постигането на добре функциониращ единен пазар на услугите още по-належаща. През последните десетилетия високо квалифицираните услуги заемат все по-голям дял в икономическата дейност, като днес **услугите са моторът на икономиката на ЕС**. Услугите създават над **две трети от БВП** и работните места в ЕС и през последните години са **източник на нетно създаване на работни места**. Освен това около 75 % от търговията с услуги обхваща предоставянето на услуги на предприятията в почти всеки сектор на европейската икономика и особено на **промишлеността**. По-интегрирани и по-добре функциониращи пазари на услугите биха следователно засилили конкурентоспособността на икономиката на ЕС като цяло.

Единният пазар на услугите обаче **все още не е разгърнал пълния си потенциал**. Услугите все още съставляват едва една пета от вътрешната (в ЕС) търговия, което е скромна стойност в сравнение с тежестта им в икономиката, дори като се вземе предвид, че някои услуги са по същество не толкова търгуеми и/или са с повече или по-малко местно измерение. Липсата на динамизъм при вътрешната търговия с услуги се вижда ясно при сравнение с търговията на ЕС с услуги в световен мащаб. След 2004 г. **нарастването на търговията с услуги между ЕС и останалия свят е по-бързо отколкото наблюдаваното в рамките на единния пазар**. Днес едва 8 % от европейските МСП развиват дейност в други държави-членки. В резултат на това жизненоважните за растежа иновативни дейности са ограничени в национален мащаб и често не достигат необходимата критична маса. Това се отразява неблагоприятно върху възможността за избор на потребителите на услуги, както и върху иновативния потенциал на Европа. Освен това през последните години темпът на нарастване на производителността в редица подсектори на услугите също беше бавен, донякъде поради ниската интензивност на конкуренцията, която продължава да бъде възпрепятствана от излишни бариери пред достъпа до единния пазар.

Накратко, **икономиката на ЕС спешно се нуждае от по-цялостно интегриран единен пазар на услугите**. Той е необходим за осигуряване на предприятията в сектора на услугите и промишлеността на условия за растеж, създаване на работни места и увеличаване на глобалната им конкурентоспособност. Ролята му е основна и за извеждане на икономиката на ЕС на пътя на възстановяването. Допълнителният растеж при услугите би благоприятствал и структурните промени в икономиката на ЕС, като освен това би компенсирал и корекции на заетостта в останалите сектори.

Приемането и последващото прилагане на **директивата за услугите беше крайъгълният камък** за постигането на по-добре функциониращ единен пазар на услугите. Това бе направено чрез премахването на излишните бариери, опростяването на нормативната уредба и подпомагането на модернизирането на публичните администрации. Но **все още има какво да се направи**. В неотдавна приетото съобщение „За акт за единния пазар“ се потвърди значението на единния пазар на услугите и необходимостта от допълнителното му развитие. Основавайки се на резултатите от процеса на „взаимна оценка“ на директивата за услугите, **настоящото съобщение залага амбициозна работна програма за приближаване към належащата цел**. То допълва и укрепва останалите усилия в ход на равнище ЕС, насочени към подобряване на функционирането на пазарите на услуги, и в частност

последващите действия във връзка с наблюдението на пазара на търговия на дребно⁴ и водещата инициатива „Програма в областта на цифровите технологии за Европа“ в рамките на стратегията „Европа 2020“⁵, както и предстоящите инициативи за подобряването на функционирането на единния пазар на услугите в сектора на електронната търговия⁶.

⁴ Вж. доклада „Наблюдение на пазара за търговия и дистрибуция: Към по-ефективен и справедлив вътрешен пазар за търговия и дистрибуция до 2020 г.“, COM(2010) 355 окончателен.

⁵ Съобщение на Комисията „Европа 2020 — Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“, COM(2010) 2020.

⁶ Обществено допитване относно бъдещето на електронната търговия в рамките на вътрешния пазар и прилагането на директивата относно електронната търговия (Директива 2000/31/ЕО), август 2010 г.

2. ДИРЕКТИВАТА ЗА УСЛУГИТЕ — ЗНАЧИТЕЛНА КРАЧКА НАПРЕД КЪМ ПОСТИГАНЕТО НА ПО-ДОБРЕ ФУНКЦИОНИРАЩ ЕДИНЕН ПАЗАР НА УСЛУГИТЕ

Услугите представляват изключително **разнообразна и често сложна дейност**. С такъв характер са и налаганите от държавите-членки правила, както и ограниченията пред доставчиците и потребителите на услуги, които се стремят да се възползват от единния пазар. Поради нематериалната същност на услугите, голямото значение на знанията и уменията на съответния доставчик на услуги, използването на трансгранично оборудване и т.н., **ефектът на ограниченията е по-голям върху услугите**, отколкото върху стоките. Тежестта му също така е по-осезаема за МСП и особено за микропредприятията (95 % от доставчиците на услуги в ЕС) в сравнение с големите дружества. Редица **ограничения действат многопластово**, т.е. засягат множество услуги на всички етапи на дейност на даден доставчик. Те освен това **имат немалко общи черти**, включително факта, че често са породени от административната тежест, правната несигурност във връзка с трансграничната дейност, както и липсата на минимално доверие между държавите-членки⁷.

В този контекст **през декември 2006 г. Европейският парламент и Съветът приеха директивата за услугите**, хоризонтален инструмент за единния пазар, обхващащ широка гама от дейности във връзка с услугите, чийто дял в БВП и заетостта на ЕС е около 40 %. Директивата трябваше да бъде напълно внедрена до края на 2009 г. Тригодишният период на въвеждане изискваше безпрецедентна работа на националните администрации на всички равнища, както и недвусмислена политическа подкрепа, включително от страна на Европейския парламент и Съвета.

За премахването на ограниченията и модернизирането/опростяването на законодателството, **въвеждането на директивата — макар и все още ненапълно осъществено в някои държави-членки — представлява огромна крачка напред**. В основни сектори като търговията на дребно, регламентирания професии, строителството, туризма или услугите за бизнеса бяха премахнати стотици дискриминационни, необосновани или несъответстващи изисквания, действащи в рамките на ЕС. Това бе постигнато благодарение на над 1000 нормативни акта за прилагане, някои от които във вид на широкообхватни актове, внасящи множество изменения в различни законодателни текстове. Редица държави-членки въведоха и специфични механизми за недопускане на бъдещи нови ограничения, изразяващи се във вътрешни задължения за уведомление, насоки за бъдещо нормотворчество или „тестове за единния пазар“, които трябва да бъдат провеждани в рамките на оценката на въздействието на евентуални нови изисквания. От своя страна, в националните законодателства бяха въведени клаузи за улесняването на свободното движение на услуги, предоставяни от доставчици със седалище в друга държава-членка. Ако бъдат приложени правилно, те значително ще подобрят функционирането на единен пазар на услугите⁸. Важно е да се подчертае обаче, че **потенциалът на директивата** ще бъде реализиран **напълно** едва когато **всички държави-членки извършат необходимите**

⁷ За цялостен анализ вж. представения през 2002 г. доклад на Комисията до Съвета и до Европейския парламент „Състоянието на вътрешния пазар на услуги“, COM(2002) 441 окончателен, 30.7.2002 г.

⁸ Вж. в приложението към настоящото съобщение обзор на законодателните изменения, приети от държавите-членки, както и на секторите на услуги, които биха извлекли най-голяма полза от това.

за въвеждането и **законодателни изменения**. Това е особено валидно за тези държави-членки, които са приели рамкови хоризонтални нормативни актове за прилагането на директивата, но (почти) не са изменили секторната нормативна уредба с оглед премахването на необоснованите ограничения в съответните сектори.

Законодателните изменения представляват едва част от постигнатото в процеса на въвеждане на директивата. За модернизирането на публичната администрация беше извършена — и все още е в ход — мащабна работа, насочена в частност към създаването на т.нар. **Единни звена за контакт**, които представляват портали на електронното управление в услуга на бизнеса, действащи в повечето държави-членки. Натрупва се и култура на **административно сътрудничество** за улесняване на свободното движение на услуги, например чрез използването на Информационната система за вътрешния пазар. Отново трябва да се подчертае, че за да могат ползите от директивата да бъдат напълно осезаеми по места, са необходими непрестанни усилия.

В общи линии, според консервативните прогнози икономическата полза от въвеждането на директивата за услугите ще бъде в размер до **140 млрд. EUR, което се равнява на 1,5 %-ен ръст на БВП на ЕС**⁹. В тези оценки не се отчита строго националният ефект от административното и нормативно опростяване, който също би могъл да бъде значителен.

Значението на директивата за услугите за развитието на единен пазар на услугите не се изчерпва с това. Фактически в нея се съдържа набор от механизми и инструменти за постигане на допълнителен напредък след въвеждането ѝ. Един такъв особено мощен инструмент е **процесът на взаимна оценка**, проведен от държавите-членки и Комисията през 2010 г. **В настоящото съобщение се съдържат основните заключения от него**, като въз основа на тях е оформен **пакет от действия за задълбочаването на единния пазар на услугите** и за доближаването му до нуждите на европейските граждани и бизнеса. Негов фундамент са основните резултати от обсъжданията между държавите-членки и Комисията, както и събраните от проведеното обществено допитване материали.

3. ПРОЦЕСЪТ НА ВЗАИМНА ОЦЕНКА — МОЩЕН ИНСТРУМЕНТ ЗА ОЦЕНЯВАНЕ НА СЪСТОЯНИЕТО НА ЕДИННИЯ ПАЗАР НА УСЛУГИТЕ

Процесът на „взаимна оценка“, заложен в самата директива за услугите, е иновативен и документиран процес на „**партньорска проверка**“. Неговата необходимост бе наложена от конкретния характер на директивата за услугите, тъй като такъв механизъм не се изисква и не се приспособява към процеса на въвеждане на всички директиви на ЕС. На първо място, широкото му приложно поле изисква от държавите-членки провеждането на **систематичен и задълбочен преглед на националната нормативна уредба**. На второ място, директивата поставя на държавите-членки задачата да **оценяват редица правни изисквания, обичайно налагани на доставчиците на услуги** — изисквания за установяване (процедури за издаване на разрешително, териториални ограничения или такива във връзка със собствеността върху капитала) и изисквания за трансгранично предоставяне на услуги (задължения за регистриране, уведомление или застраховане). Държавите-членки са длъжни да

⁹ Вж. „Expected economic benefits of the European Services Directive“, Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB), ноември 2007 г.

направят преглед на тези изисквания и да ги оценят според определени критерии, заложиени в директивата, за да преценят дали да продължат действието им, да ги изменят или да ги премахнат.

Предвид значимостта и сложността на тези задачи **обменът на информация и опит, както и „партньорската проверка“ в рамките на процеса на „взаимна оценка“, бяха ключови фактори** за приобщаване на всички държави-членки към процеса на успешно въвеждане на този амбициозен законодателен текст. Важно е обаче да се отбележи, че някои въпроси във връзка с въвеждането като създаването на т.нар. Единни звена за контакт не бяха включени.

През октомври 2009 г. **групата на високо равнище на Съвета по конкурентоспособност, Комисията и държавите-членки одобриха методологията** за мащабния процес, включващ 30 държави¹⁰ и обхващащ близо 35 000 изисквания. **Работата започна през 2010 г.** със срещи на държавите-членки между януари и март по **групи** от по пет държави за обсъждане на ситуацията в държавите от всяка група и подготвяне на бъдещи дебати. Тя продължи от март до октомври с **„пленарни заседания“**, на които бяха разгледани конкретните изисквания и основните сектори на услугите, обхванати от директивата за услугите¹¹. Заинтересованите страни бяха приканени да предоставят становището си в рамките на проведено от края на юни до средата на септември 2010 г. **обществено допитване.**

4. ОСНОВНИ ЗАКЛЮЧЕНИЯ ОТ ПРОЦЕСА НА „ВЗАИМНА ОЦЕНКА“

4.1. Какво е постигнато?

Общата оценка за процеса на „взаимна оценка“ е изключително положителна. С установяването на **структурен диалог** между държавите-членки се създаде **прозрачност** относно резултатите от въвеждането на директивата за услугите и се спомогна за открояването и насърчаването на **добри регулаторни практики**. Обсъжданията спомогнаха и за установяването на **дух за провеждане на диалог**. Контактите и обменът на информация между държавите-членки (от двустранни и в рамките на малки групи до многостранни) се умножиха по време на процеса и имаха основен принос за постигнатите резултати.

Процесът на „взаимна оценка“ позволи и обрисуването на **подробна картина на състоянието на съществена част от единния пазар на услугите**. За първи път националните правила на национално, регионално и местно равнище, обхващащи дейностите във връзка с услугите, както и правилата, установени от професионалните сдружения с регулаторни правомощия, бяха обект на щателна оценка, проведена съвместно от държавите-членки и Комисията. В тази връзка взаимната оценка имаше безпрецедентен **„ефект на единния пазар на услугите“ в самите държави-членки**, тъй като всички равнища на националните администрации участваха в критическия

¹⁰ Трите държави от ЕАСТ, страни по Споразумението за ЕИП (Исландия, Лихтенщайн и Норвегия), също взеха участие.

¹¹ Държавите-членки определиха следните сектори на услугите за приоритетни: услуги във връзка със строителството и собствеността, туристически услуги, ресторантьорски услуги, услуги на регламентираните професии, услуги във връзка с търговията на едро и дребно, услуги, насочени към бизнеса, и услуги във връзка с частно обучение. На заседанието си на 15 октомври 2010 г. Комитетът по директивата за услугите бе информиран за резултатите от процеса.

анализ от гледна точка на единния пазар както на собствените правила, така и на тези в останалите държави-членки.

Накрая може да се отбележи, че този процес се оказва и ценно средство за установяване на **остатъчните ограничения** пред единния пазар, както и за полагане на основите на **бъдещи действия** в сектора на услугите. Всичко това стана възможно благодарение на **активното участие на държавите-членки**, които припознаха процеса.

4.2. Какво остава да се направи?

Обсъжданията с държавите-членки и получената от заинтересованите страни информация показваха, че **в някои сектори на услугите** и особено по отношение на трансграничното предоставяне на услуги **единният пазар все още е в процес на изграждане**.

Част от проблема изглежда се корени във факта, че редица **европейски норми, приети през годините с цел усъвършенстване на функционирането на единния пазар на услугите, не се използват в максимална степен, а понякога дори се въвеждат или прилагат непоследователно**. Услугите често попадат в обсега на различни инструменти на ЕС, някои от които се прилагат хоризонтално като директивата за услугите или директивата за електронната търговия¹², а други като директивата относно признаването на професионалните квалификации¹³ регулират въпроси от основно значение за широк набор от дейности във връзка с услугите. Съществуват и много други инструменти на ЕС с огромно въздействие върху сектора на услугите като регулиращите операции между дружествата и потребителите или опазването на околната среда. Съвместната оценка показва, че понякога липсва яснота за начина, по който тези инструменти си взаимодействат. Също така изглежда, че понякога при въвеждането/прилагането на тези инструменти държавите-членки не отчитат в достатъчна степен реалното действие на единния пазар, което на практика води до несигурност по отношение на приложимите правила, по-специално при трансграничното предоставяне на услуги, в ущърб на способността и желанието на МСП да развиват дейност в чужбина.

Взаимната оценка показва, че съществуват и пречки поради широкото прибягване от държавите-членки до възможността за **запазване на известни дейности за някои стопански субекти**. В ЕС 800 различни дейности се смятат за регламентирани професии в определени държави-членки, поради което се запазват за специално квалифицирани доставчици. В някои случаи тази практика може да се дължи на политически съображения (например поради сложността на действията, които трябва да се извършат, или влиянието им върху сигурността или безопасността на потребителя), но това не винаги е така. Множество дейности са регламентирани едва в някои държави-членки, а над 25 % от тях — само в една държава-членка (например при услугите, предоставяни от фотографите, барманите, производителите на корсети или домашните помощници). Този проблем е вероятно най-често споменаваният от държавите-членки като възпрепятстващ функционирането на единния пазар и в частност

¹² Директива 2000/31/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 8 юни 2000 година за някои правни аспекти на услугите на информационното общество, и по-специално на електронната търговия на вътрешния пазар (ОВ L 178, 17.7.2000 г., стр.1).

¹³ Директива 2005/36/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 септември 2005 година относно признаването на професионалните квалификации (ОВ L 255, 30.9.2005 г., стр. 22).

по отношение на трансграничните услуги, особено между държавите-членки, където дейността не е регламентирана, и тези, в които тя е (фотограф на свободна практика например може и да не получи възможност да снима корпоративно събитие в държава-членка, която е запазила тази дейност за лица със специална фотографска квалификация, освен ако не докаже, че към момента има най-малко две години професионален опит). Държавите-членки наблегнаха и на факта, че в някои сектори като строителството изглежда съществуват многобройни регламентиранни „специализации“, ползата от които не винаги е явна, тъй като те пораждат свързана с високи разходи разпокъсаност на пазара и могат да представляват пречка за предоставянето на висококачествени услуги (например лице с квалификация за „електротехник“ може да среща трудности, в случай че желае да предоставя услуги в друга държава-членка, поради факта, че в нея някои от упражняваните от него дейности са запазени за друга регламентирана професия, като например „монтър на електрооборудване“).

При обсъжданията при взаимната оценка се повдигна и въпросът във връзка с **изискванията за правна форма** (например ограничения за възможните правни форми за доставчиците на услуги, които желаят да развиват определени дейности, като забрана за доставчиците на занаятчийски услуги да се регистрират като ООД) и **изискванията относно собствеността върху капитала** (например изисквания за притежаване на специална квалификация за притежаване на дялово участие в дружества, предоставящи известни услуги като задължението за притежател на капитал в дружество, предоставящо данъчни консултации, да бъде лицензиран данъчен консултант). Въпреки че някои от тези изисквания могат да се дължат на съображения във връзка с провежданата политика (например осигуряването на независимостта или индивидуалната ангажираност на доставчика на услуги), те все пак възпрепятстват функционирането на единния пазар на услугите. Налице са все още значителни различия, независимо от подобренията вследствие на въвеждането на директивата за услугите. Във връзка с това при взаимната оценка обосновката и/или съответстващият характер на някои правила бяха предмет на интензивни дискусии. Ограниченията по отношение на правната форма често затрудняват предприятията или упражняващите професия, които желаят да се установят в друга държава-членка, тъй като стесняват избора им на най-подходяща форма за целите им по отношение на данъчното облагане или достъпа до финансиране. Изискванията по отношение на собствеността върху капитала могат да доведат до ограничения във връзка с достъпа до финансиране и избора на бизнес модел. В заключение може да се посочи, че изискванията към трансграничното предоставяне на услуги по отношение на правната форма и собствеността върху капитала могат да имат силно рестриктивен ефект като лишаване на някои доставчици на услуги от възможността да развиват дейност в трансграничен мащаб единствено поради правната им форма.

Процесът на взаимна оценка потвърди и факта, че държавите-членки често налагат на доставчиците на трансгранични услуги, развиващи дейност в тях, **задължения във връзка със застраховането**, пренебрегвайки обстоятелството, че доставчикът на услуги може вече да притежава подходяща застраховка на мястото си на установяване (например от патентен агент, който отива в друга държава-членка да подаде заявление за патент от името на свой клиент в своята държава, се изисква да сключи нова застрахователна полица, въпреки че рискът по отношение на клиента вече е покрит от застраховка). В контекста на директивата за услугите в много случаи е необходима оценка на обосноваността и съответстващия характер на налагането на такива задължения. Там, където те могат да бъдат обосновани, доставчиците на услуги могат

да се сблъскат с едно практическо затруднение: има данни за наличието на значителни проблеми при получаването на застраховка за трансграничните услуги (застраховката може да бъде трудно откриваема на пазара или да бъде обвързана с много скъпоструващи условия). При взаимната оценка това беше открито като източник на съществени проблеми за трансграничното предоставяне на услуги в секторите като услугите към бизнеса и строителството.

В заключение може да се отбележи, че процесът на взаимна оценка потвърди необходимостта от по-осезаемо присъствие на единния пазар на услугите в ежедневната дейност, при отчитане на факта, че той се изгражда чрез едновременното прилагане на множество норми на регионално и местно равнище в контекста на разширяващ се и все по-многообразен Съюз. **Нужен е повече диалог** (с администрациите на държавите-членки и между самите тях, както и между администрациите и доставчиците на услуги) по основните въпроси на единния пазар като свободата на предоставянето на услуги, **както и повече прозрачност**, за да се избегнат доколкото е възможно нови ограничения. Сложният характер на един голям Съюз води и до все по-голямото значение на **прилагането на национално равнище**, в частност с оглед осигуряването на доставчиците на услуги на ефективно, бързо и достъпно жалбоподаване на национално равнище в случай на нарушаване на гарантираните им от единния пазар права.

5. СЛЕДВАЩИ СЪПКИ: ДЕЙСТВИЯ ЗА ЗАДЪЛБОЧАВАНЕ НА ЕДИННИЯ ПАЗАР НА УСЛУГИТЕ

Основните заключения от взаимната оценка подчертават, че за да може европейската икономика да се възползва напълно от потенциала на единния пазар на услугите е необходимо Комисията да предприеме допълнителни стъпки.

Приоритет за Комисията ще да бъде да продължи и ускори работата си с всяка една държава-членка за **постигане на правилно транспониране и прилагане на директивата за услугите във всички държави-членки**. През първата половина на 2011 г. Комисията ще проведе редица двустранни срещи с държавите-членки, за които са налице съществени индикации за неправилно или непълно въвеждане на директивата за услугите. При необходимост ще бъдат предприемани официални правоприлагащи мерки.

Успоредно с това през 2011 г. Комисията ще проведе **първата икономическа оценка** на реалното прилагане на директивата и въздействието ѝ върху функционирането на пазарите на услуги.

Освен това, въз основа на достиженията на правото на ЕС Комисията ще предприеме редица допълнителни мерки за преминаване на следващ етап в изграждането на единния пазар на услугите.

5.1. „Проверка на ефикасността” на единния пазар на услугите

Комисията съвместно с държавите-членки ще извърши **„проверка на ефикасността”** на единния пазар на услугите. Целта е да се анализира ситуацията от гледна точка на ползващите единния пазар — дружество, което желае да открие подразделение в друга държава-членка, самонаето лице, което желае да предоставя услуги в трансграничен

машаб, МСП или потребител, които желаят да се възползват от услугите на установен в друга държава-членка доставчик. „Проверката на ефикасността” се очаква да предостави **оценка за начина на прилагане на различните законодателни текстове на ЕС и практическото им действие**.

За да може с помощта на „проверката на ефикасността” да се получи реалистична и полезна обща картина на функционирането на единния пазар на услугите, ще бъде необходимо инструментите на ЕС да бъдат отчитани не само по отношение на директивата за услугите. Проверката, освен това, трябва да бъде проведена не абстрактно, а основана на конкретни сектори и дейности (казуси), които ще илюстрират начина на действие на единния пазар и проблемните области. Замисълът е, от една страна, да се установи набор от практически сценарии за секторите, в които гражданите и бизнесът най-често се сблъскват с недостатъчно добре функциониращ единен пазар, а от друга — да се определят приоритетните сектори по отношение на потенциала за създаване на работни места и за растеж. Това, разбира се, не означава, че резултатите от проверката ще бъдат валидни само за тези отделни сектори. С оглед на често многопластовия характер на ограниченията в сектора на услугите и приложимите правни инструменти, проверката ще спомогне за открояването и на хоризонтални аспекти. Въз основа на процеса на взаимна оценка може да се заключи, че подсекторите на услугите в строителството, в туризма, както и бизнес услугите, са подходящи кандидати за „проверка на ефикасността” на единния пазар. В оперативен план проверката ще впрегне в съвместна работа различните служби на Комисията и съответните отдели на администрациите на държавите-членки. Сътрудничеството им ще включва оценка на трудностите при съвместното прилагане на национално равнище на инструментите на ЕС, причините за тях и възможните решения. Анализът ще бъде подплатен с данни за практическото действие на отделните сектори¹⁴, като ще включва и предоставена от заинтересованите страни информация.

„Проверката на ефикасността” на единния пазар следва да позволи формулирането на **съотносими към отделните сектори заключения за функционирането на единния пазар на услугите**, а където е необходимо — открояването на необходимите допълнителни действия, включително законодателна намеса.

Въз основа на виждането на държавите-членки за това кои сектори следва да бъдат анализирани, през 2011 г. Комисията ще започне „проверка на ефикасността” на единния пазар на услугите. Стремешът ще бъде тя да бъде приключена в рамките на една година, така че да се докладва на Европейския парламент и на Съвета за резултатите от нея, а ако е необходимо — до края на 2012 г. да се предложат допълнителни мерки.

5.2. Целенасочени действия за премахване на остатъчните регулаторни ограничения, които необосновано възпрепятстват разгръщането на потенциала на единния пазар на услугите

Процесът на „взаимна оценка“ отвори няколко **конкретни проблеми**, налице на единния пазар, които изглежда създават пречки за бизнеса и гражданите и които

¹⁴ Например в Контролното табло на потребителския пазар, изготвено от Комисията, се съдържа важна информация за практическото функциониране на пазарите на услуги от гледна точка на потребителите.

заслужават по-задълбочен анализ. Установяването на тези пречки и оценяването на обхвата им ще бъде обсъдено при „проверката на ефикасността” на единния пазар. Успоредно с това Комисията ще работи целенасочено по тях, за да оцени допълнително ситуацията и евентуалната необходимост от предприемане на специфични действия на равнище ЕС.

- Комисията ще анализира въпроса със **запазените дейности** и по-конкретно областите, където връзката с професионалната квалификация налага допълнително обсъждане. Това ще стане с оглед изграждането на по-интегрирани пазари на услуги, предлагащи високото качество на услугите, от което се нуждаят ползващите ги. Въз основа на анализа и заключенията от „проверката на ефикасността“, през 2012 г. Комисията ще реши дали да предприеме конкретни инициативи.

- Комисията ще анализира въпроса с ограниченията по отношение на **собствеността върху капитала и правната форма**, за да си изясни начина, по който те се отразяват върху някои сектори на услугите, както и да събере информация за икономическото им въздействие. Въз основа на оценката и заключенията от „проверката на ефикасността“, през 2012 г. Комисията ще реши дали да предприеме конкретни инициативи.

- С оглед намирането на практически решения, произтичащите поради **изискванията във връзка със застраховането** пречки за доставчиците на трансгранични услуги следва да се обсъдят първо със заинтересованите страни, включително застрахователния сектор. Въз основа на оценката и заключенията от „проверката на ефикасността“, през 2012 г. Комисията ще реши дали да предприеме конкретни инициативи.

5.3. Целенасочени действия за превръщането на единния пазар на услугите в осезаема реалност

С цел да се осигури **подходящото** и съгласувано **прилагане** във всички държави-членки на **клаузата за свободата на предоставяне на услуги**, съдържаща се в член 16 от директивата за услугите, Комисията ще следи отблизо прилагането ѝ и ще обсъжда заключенията си с държавите-членки. Този процес може да намери основа в самата директива за услугите, в която вече е предвидено представянето на доклад от Комисията за действието на клаузата, и ще бъде подхранван от събраната от заинтересованите страни и държавите-членки информация и становища.

Комисията ще представи годишни насоки за прилагането от държавите-членки на клаузата за свободата на предоставяне на услуги и развитието на трансграничното предоставяне на услуги в рамките на единния пазар. Първите годишни насоки ще бъдат представени до края на 2011 г.

По-нататък е необходимо и да се **засили прозрачността с оглед избягването на нови нормативни ограничения**. В директивата за услугите вече е предвидено задължението за държавите-членки да уведомяват за нови изисквания за установяване и за изисквания, засягащи свободното движение на услуги. Належащо е това задължение да се заздравя, като на националните администрации се предоставят насоки за изпълнението му. Освен това изглежда съществено и да се прецени дали е обосновано разширяване на приложното му поле.

През 2011 г. Комисията ще работи с държавите-членки за консолидирането на системата за уведомяване в директивата за услугите и за предоставянето на насоки на националните администрации във връзка с действието ѝ. До края на 2012 г. Комисията ще докладва за действието на системата и евентуалната необходимост от разширяване на приложното ѝ поле.

В заключение може да се отбележи, че е необходимо да се **подпомогнат** доставчиците на услуги и по-специално **МСП да упражняват правата си по отношение на единния пазар**, с оглед да се гарантира, че те не се отказват от навлизането на задгранични пазари единствено поради факта, че са възпрепятствани от нормативните пречки. Мрежата SOLVIT вече играе важна роля в тази връзка, като предоставя неформални решения на срещаните с публичните органи проблеми. Освен този вид механизми за алтернативно разрешаване на спорове следва да се разгледа и евентуално предлагане на мерки за осигуряване на лесно използваемо, бързо и достъпно жалбоподаване на национално равнище в случай на нарушаване на гарантираните от единния пазар права.

До края на 2012 г. Комисията ще анализира начините за доставчиците на услуги да подават на национално равнище жалба при евентуално нарушаване от националните администрации на гарантираните им от единния пазар права са ефективни и ще реши дали се налагат следващи стъпки.

6. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Прилагането на директивата за услугите е значителна крачка напред към постигането на по-добре функциониращ единен пазар на услугите. Но има още неща, които трябва да бъдат направени. Като използва резултатите от процеса на взаимна оценка, предвиден в директивата за услугите, в настоящото съобщение се предлага пакет от действия с крайна цел задълбочаването на единния пазар на услугите и доближаването му до потребностите на европейските граждани и бизнеса. Това е споделена отговорност и успехът на предложените действия ще зависи от ангажираността на всички участващи институции и заинтересовани страни.

Бъдещи действия		
Цели	Предложена мярка	Срок
Осигуряване на цялостно и правилно въвеждане на директивата за услугите, което да има реален принос за разгръщането на пълния потенциал на единния пазар на услугите.	- Откриване на двустранен диалог с редица държави-членки, където въвеждането се бави, а при необходимост — приемане на официални правоприлагащи мерки. - Провеждане на първата икономическа оценка на въвеждането на директивата за услугите.	Първа половина на 2011 г. Край на 2011 г.
Осигуряване на добро функциониране на местно равнище на нормативната уредба на ЕС в областта на услугите и на реален неин принос за интензифицирането на търговията с услуги на единния пазар.	- Извършване на „проверка на ефикасността“ на единния пазар на услугите.	2011—2012 г.
Премахване на съществуващите пречки пред функционирането на единния пазар на услугите.	- Оценка на правилата на държавите-членки за запазване на някои дейности на доставчици със специална квалификация и евентуално взимане на решение за конкретни инициативи.	До края на 2012 г.
Премахване на съществуващите пречки пред функционирането на единния пазар на услугите.	- Оценка на отражението на налаганите от държавите-членки ограничения, произтичащи от изискванията към доставчиците на услуги по отношение на правната форма и собствеността върху капитала, и преценяване на нуждата от конкретни инициативи.	До края на 2012 г.

Премахване на съществуващите пречки пред функционирането на единния пазар на услугите.	- Оценка на ограниченията за доставчиците на трансгранични услуги, произтичащи от изисквания по отношение на застраховането, и преценяване на нуждата от конкретни инициативи.	До края на 2012 г.
Гарантиране на достъп до ползите от единния пазар за тези, които желаят да предоставят/да се ползват от трансгранични услуги.	- Редовно предоставяне на насоки на държавите-членки за прилагането на клаузата в директивата за услугите относно гарантирането на свобода на предоставянето на услуги.	Край на 2011 г. и после на годишна основа
Предотвратяване на появата на нови нормативни пречки в националното право по отношение на услугите.	- Подпомагане на държавите-членки във връзка със задълженията за уведомяване, предвидени в директивата за услугите. - Доклад за действието на задълженията за уведомяване, предвидени в директивата за услугите, и за евентуално целенасочено разширяване на обхвата им.	2011 г. До края на 2012 г.
Осигуряване на възможността доставчиците на услуги и по-конкретно МСП да се възползват максимално от правата си по отношение на единния пазар.	- Оценка на ефективността на начините за доставчиците на услуги да подават на национално равнище жалба при евентуално нарушаване от националните администрации на гарантираните им от единния пазар права и доклад за евентуалната необходимост от конкретни инициативи.	До края на 2012 г.