EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 19.9.2022
SWD(2022) 290 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK POROČILA O OCENI UČINKA

Spremni dokument

k
UREDBI EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA

o vzpostavitvi instrumenta za izredne razmere na enotnem trgu ,

UREDBI EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA

o spremembi uredb (EU) 2016/424, (EU) 2016/425, (EU) 2016/426, (EU) 2019/1009 in (EU) št. 305/2011 v zvezi z nujnimi postopki ugotavljanja skladnosti, sprejetjem skupnih specifikacij in tržnim nadzorom zaradi izrednih razmer na enotnem trgu

in DIREKTIVI EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA

o spremembi direktiv 2000/14/ES, 2006/42/ES, 2010/35/EU, 2013/29/EU, 2014/28/EU, 2014/29/EU, 2014/30/EU, 2014/31/EU, 2014/32/EU, 2014/33/EU, 2014/34/EU, 2014/35/EU, 2014/53/EU in 2014/68/EU v zvezi z nujnimi postopki ugotavljanja skladnosti, sprejetjem skupnih specifikacij in tržnim nadzorom zaradi izrednih razmer na enotnem trgu

{COM(2022) 459 final} - {SEC(2022) 323 final} - {SWD(2022) 288 final} - {SWD(2022) 289 final}

Povzetek

Ocena učinka za instrument za izredne razmere na enotnem trgu

V čem je težava in zakaj je ta težava na ravni EU?

Nedavne krize, kot sta pandemija COVID-19 ali ruska invazija na Ukrajino, so razkrile, kako ranljiv je lahko enotni trg v primeru nepredvidenih motenj, ter hkrati pokazale, kako pomembno je dobro delovanje enotnega trga za evropsko gospodarstvo in njegove deležnike. Vpliv krize na enotni trg je lahko dvojen. Po eni strani lahko zaradi krize nastanejo ovire za prosti pretok na enotnem trgu, ki motijo njegovo normalno delovanje. Po drugi strani pa se lahko zaradi krize še poveča pomanjkanje v krizi pomembnega blaga in storitev, če je enotni trg razdrobljen in ne deluje. Posledično se lahko dobavne verige hitro prekinejo, podjetja pa imajo težave s pridobivanjem virov, dobavo ali prodajo blaga in storitev. Dostop potrošnikov do ključnih izdelkov in storitev postane moten. Pomanjkanje informacij in pravne jasnosti nadalje poveča vpliv teh motenj. Poleg neposrednih družbenih tveganj, ki jih povzroči kriza, se državljani in zlasti ranljive skupine spopadajo z močnimi negativnimi gospodarskimi učinki.

V oceni učinka bosta obravnavani dve ločeni, vendar medsebojno povezani težavi:

1. ovire za prosti pretok blaga, storitev in oseb v času krize;
2. pomanjkanja v krizi pomembnega blaga in storitev.

Kaj bi bilo treba doseči?

Namen te pobude ni zagotoviti rešitve za premagovanje prihodnje krize v celoti, temveč omogočiti hitro in prožno odzivanje na učinke krize na enotni trg, zlasti v zvezi z ovirami za prosti pretok ter pomanjkanjem v krizi pomembnega blaga in storitev. Splošni cilj instrumenta za izredne razmere na enotnem trgu je okrepiti previdnost enotnega trga za krize in odzive nanje ter nemoteno delovanje v času krize. Zato bo instrument za izredne razmere na enotnem trgu Evropsko unijo opremil z dobro umerjenim naborom orodij za krize, ki omogoča učinkovito odzivanje na katero koli prihodnjo krizo, ki ogroža delovanje enotnega trga. Dopolnil bo druge obstoječe mehanizme EU, tudi z boljšim usklajevanjem, preglednostjo in hitrostjo. Pobuda ima dva specifična cilja:

1. zmanjšanje ovir za prosti pretok blaga, storitev in oseb v času krize: cilj je zagotoviti nabor orodij z rešitvami, sestavljen iz ukrepov previdnosti, usklajevanja in preglednosti, ki zagotavljajo bolj usklajeno in ciljno usmerjeno odzivanje držav članic ter potrebno preglednost v zvezi z ovirami za prosti pretok;

2. obravnavanje pomanjkanj in ohranjanje razpoložljivosti v krizi pomembnega blaga in storitev: cilj je omogočiti hitre in praktične rešitve vprašanj dobave v času krize ter zagotoviti ustrezne mehanizme previdnosti, usklajevanja in preglednosti za ciljno usmerjeno odzivanje politike z omogočanjem izmenjave informacij in tesnega sodelovanja z industrijo/deležniki za opredelitev ozkih grl v dobavnih verigah, pomembnih v krizi, in potreb po zmogljivostih ter po potrebi nadaljnje ukrepanje.

Kakšna je dodana vrednost ukrepanja na ravni EU (subsidiarnost)?

Gospodarske dejavnosti na celotnem enotnem trgu so močno povezane. Cilja zagotavljanja gladkega in nemotenega delovanja enotnega trga ni mogoče doseči z enostranskimi nacionalnimi ukrepi. Dodana vrednost EU tega instrumenta bi bila skupna sposobnost Komisije in držav članic, da zagotovijo hitro in strukturirano komuniciranje, usklajevanje in izmenjavo informacij, kadar je enotni trg pod pritiskom, ter da lahko sprejmejo potrebne ukrepe na pregleden način s krepitvijo ali pospešitvijo obstoječih mehanizmov ter dodajanjem novih izjemnih in ciljno usmerjenih orodij za izredne razmere.

B. Rešitve

Katere so različne možnosti za dosego ciljev? Ali ima katera od njih prednost? Če ne, zakaj ne?

Možnosti vključujejo vzpostavitev organa upravljanja ter okvira za način kontingenčnega načrtovanja, previdnostni način in način izrednih ukrepov. Previdnostni način na enotnem trgu in način izrednih razmer na enotnem trgu bi se aktivirala v skladu s posebnimi merili in sprožilnimi mehanizmi. Za nekatere ukrepe iz nabora orodij bi bilo potrebno dodatno aktiviranje.

Na podlagi analize vzrokov težav in vrzeli v zadevni sektorski zakonodaji je bilo opredeljenih osem gradnikov, sestavljenih iz ukrepov, z združevanjem ukrepov v gradnike, ki se uporabljajo ob različnih časih (vedno, v previdnostnem načinu in v načinu izrednih razmer). Za vsak gradnik so bili analizirani trije pristopi politike, od nezakonodajnih ukrepov prek hibridnega pristopa do celovitejšega zakonodajnega okvira. Na podlagi te analize so bili za posamezni gradnik ohranjeni nekateri ali vsi pristopi in sestavljeni v tri realne možnosti politike, ki

upoštevajo različne ravni političnih ambicij in podpore deležnikov.

Način	**Gradniki**	**Možnost politike 1 PREGLEDNOST**	**Možnost politike 2 SODELOVANJE**	**Možnost politike 3 SOLIDARNOST**
Vedno	1. upravljanje, usklajevanje in sodelovanje	*Pristop 2* formalna svetovalna skupina kot forum na tehnični ravni ter obveznost držav članic, da delijo informacije v skupini, kadar se pričakuje kriza in med njo		
Vedno	2. krizno kontingenčno načrtovanje	*Pristop 2* priporočilo državam članicam za oceno tveganja, usposabljanje in urjenje ter zbirko ukrepov za odzivanje na krizo	*Pristop 3* – priporočilo državam članicam za oceno tveganja in zbirko ukrepov za odzivanje na krizo – obveznost Komisije za oceno tveganja na ravni Unije – obveznost držav članic, da redno usposabljajo ustrezno osebje za krizno upravljanje	
Previdnost	3. previdnostni način na enotnem trgu	*Pristop 2* – priporočilo državam članicam za zbiranje informacij v zvezi z opredeljenimi strateškimi dobavnimi verigami – priporočila državam članicam za ustvarjanje strateških rezerv blaga strateškega pomena		*Pristop 3* – obveznost držav članic, da zberejo informacije v zvezi z opredeljenimi strateškimi dobavnimi verigami – obveznost Komisije, da sestavi in redno posodablja seznam ciljev za strateške rezerve – obveznost držav članic[1], da ustvarijo strateške rezerve izbranega blaga strateškega pomena, če so strateške rezerve držav članic znatno manjše od ciljev
Izredne razmere	4. ključna načela in podporni ukrepi za olajšanje prostega pretoka ob izrednih razmerah	*Pristop 2* krepitev načel prostega pretoka v krizi pomembnega blaga in storitev v zavezujočih pravilih, kjer je ustrezno, za učinkovito krizno upravljanje		
Izredne razmere	5. preglednost in administrativna pomoč v izrednih razmerah	*Pristop 3* zavezujoč celoviti mehanizem hitrega obveščanja, hiter strokovni pregled in možnost razglasitve priglašenih ukrepov za nezdružljive z zakonodajo EU; kontaktne točke in elektronska platforma		
Izredne razmere	6. pospešitev dajanja v krizi pomembnih izdelkov na trg v izrednih razmerah	*Pristop 2* ciljno usmerjene spremembe obstoječe harmonizacijske zakonodaje za enotni trg: hitrejše dajanje v krizi pomembnih izdelkov na trg; Komisija lahko sprejme tehnične specifikacije; države članice prednostno obravnavajo nadzor trga za v krizi pomembne izdelke		
Izredne razmere	7. javno naročanje v izrednih razmerah	*Pristop 2* nova določba o skupnem javnem naročilu/nabavi Komisije za nekatere ali vse države članice		

[1] Ob dodatnem sprožilcu.

Izredne razmere	8. ukrepi, ki vplivajo na v krizi pomembne dobavne verige v načinu izrednih razmer	*Pristop 1* smernice glede povečanja proizvodnih zmogljivosti; pospeševanje postopkov izdaje dovoljenj; sprejemanje in prednostna obravnava naročil v krizi pomembnega blaga priporočila podjetjem, da delijo v krizi pomembne informacije	*Pristop 2* priporočila državam članicam za razdeljevanje izdelkov iz zalog; pospeševanje postopkov izdaje dovoljenj; spodbujanje gospodarskih subjektov, da sprejemajo in prednostno obravnavajo naročila opolnomočenje držav članic[2], da gospodarske subjekte zavežejo povečanju proizvodnih zmogljivosti in da nanje naslavljajo zavezujoče zahteve za informacije	*Pristop 3* obveznosti držav članic[3], da razdelijo izdelke iz prej ustvarjenih zalog; pospeševanje postopkov izdaje dovoljenj obveznosti podjetij, da sprejemajo in prednostno obravnavajo naročila; povečajo proizvodne zmogljivosti in zagotovijo v krizi pomembne informacije

V oceni učinka ni navedena prednostna možnost.

Kakšna so stališča različnih deležnikov? Kdo podpira katero možnost?

Deležniki se večinoma strinjajo, da je treba v času krize zagotoviti prosti pretok ali gibanje ter večjo preglednost in usklajevanje. Večina izkušenj, ki so jih opisali deležniki, izhaja iz krize zaradi COVID-19. Kar zadeva zagotavljanje razpoložljivosti v krizi pomembnega blaga, so države članice izrazile podporo ukrepom, kot so usklajevanje javnega naročanja, ugotavljanje skladnosti po hitrem postopku in izboljšan nadzor trga. Številne države članice so izrazile pomisleke glede vključitve ukrepov za zagotavljanje splošne pripravljenosti na krizo in obravnavo težav v dobavnih veriga. Nekateri deležniki iz gospodarstva so izrazili podporo jasni opredelitvi izrednih razmer, večjemu usklajevanju in preglednosti, ukrepom za zagotavljanje prostega gibanja delavcev, hitrim priglasitvam nacionalnih ukrepov, hitrim postopkom za razvoj in objavo harmoniziranih standardov, enotnim evropskim in nacionalnim točkam za obveščanje ter vajam za ukrepanje ob izrednih razmerah za strokovnjake. Nekateri pa so izrazili pomisleke glede obveznih ukrepov, ki so usmerjeni v gospodarske subjekte.

C. Učinki možnosti

Kakšne so koristi možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?

Možnost 1 naj bi po pričakovanjih imela ekonomske koristi za podjetja, zlasti v izrednih razmerah, in sicer zaradi boljšega odzivanja na krizo na ravni EU, ki bo omogočilo manj ovir za prosti pretok in boljšo razpoložljivost v krizi pomembnih izdelkov. Ukrepi za olajšanje prostega pretoka bodo imeli znaten pozitiven učinek na delavce, ker bo to pomenilo varnejšo zaposlitev zaradi obsežnejše čezmejne trgovine in manj motenj v gospodarski dejavnosti v času krize. Od te možnosti bodo imeli korist zlasti čezmejni delavci in najbolj oddaljene regije. Ukrepi za zagotavljanje boljše razpoložljivosti v krizi pomembnih izdelkov bodo imeli neposredne družbene koristi, saj bodo izboljšali krizno odzivanje EU in s tem prispevali k boljši kakovosti življenja državljanov v času krize. Vendar bi bila zaradi prostovoljne narave ukrepov iz gradnikov 2, 3 in 8 v okviru te možnosti sposobnost za zagotavljanje razpoložljivosti takih v krizi pomembnih izdelkov zelo omejena.

Možnost 2 bo pomenila dodatne koristi v primerjavi z možnostjo 1 zaradi boljšega odzivanja na krize na ravni EU. Zlasti bi imeli zavezujoči ukrepi iz gradnika 8 dodatne družbene koristi. Če bi lahko države članice od gospodarskih subjektov zahtevale v krizi pomembne informacije in povečanje proizvodnje v krizi pomembnih izdelkov, bi bilo mogoče odgovoriti na povpraševanje po takih izdelkih v času krize in s tem zagotoviti znatno boljše splošno odzivanje EU na krizo, kar bi pomenilo neposreden družbeni učinek z izboljšanjem življenjskih razmer in kakovosti življenja.

Možnost 3 naj bi po pričakovanjih imela še večje ekonomske koristi za podjetja kot možnost 2, zlasti v izrednih razmerah. Take koristi bi bile mogoče zaradi razpoložljivosti močnejših ukrepov, ki omogočajo nadaljnje izboljšanje odzivanja na krizo na ravni EU ter s tem veliko večjo razpoložljivost

[2] Ob dodatnem sprožilcu.

[3] Ob dodatnem sprožilcu.

v krizi pomembnih izdelkov in manj ovir za prosti pretok. Poleg tega se s harmoniziranim orodjem na ravni EU prepreči položaj, v katerem države članice uvajajo individualne nacionalne ukrepe, s katerimi se razdrobi enotni trg. Pričakujejo se tudi večje družbene koristi. Ukrepi, ki v izrednih razmerah vplivajo na v krizi pomembne dobavne verige (gradnik 8), bi bili vsi izjemni ukrepi, ki pa bi lahko bili odločilni pri zagotavljanju razpoložljivosti v krizi pomembnih izdelkov v primeru nujne potrebe v krizi. To pa omogoča veliko boljše odzivanje EU na krizo in s tem še močnejši neposreden družbeni učinek, kar zadeva izboljšanje življenjskih razmer in kakovosti življenja ter, odvisno od krize, reševanje življenj državljanov.

Kakšni so stroški možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?

Možnost 1 ne pomeni stroškov za podjetja, saj so vsi ukrepi, ki bi lahko imeli negativen učinek v zvezi s stroški, prostovoljni. Pomeni nekaj neposrednih stroškov za Komisijo in države članice, kot so upravni stroški v zvezi z organizacijo svetovalne skupine in sodelovanjem v njej ter stroški izpolnjevanja obveznosti v zvezi z ukrepi iz gradnikov 4 in 5 v izrednih razmerah, kot je izpolnjevanje obveznosti za skladnost s ključnimi načeli in v zvezi z uradnimi obvestili.

Možnost 2 bi lahko pomenila nekaj stroškov za podjetja v zvezi z ukrepi, ki se uporabljajo v načinu izrednih razmer, v primerjavi z možnostjo 1. Taki stroški so stroški izpolnjevanja obveznosti za zahteve za informacije in oportunitetni stroški, povezani z obveznostjo povečanja ali spremembe namembnosti proizvodnje. Države članice bi imele poleg stroškov pri možnosti 1 tudi stroške za usposabljanje in urjenje ter stroške, povezane z ukrepi iz gradnika 8, kot so zahteve za informacije in povečanje proizvodnje. Tudi Komisija bi imela dodatne stroške, zlasti v zvezi z ukrepi iz gradnika 2, kot so ocena tveganja ter usposabljanje in urjenje.

Možnost 3 bi lahko podjetjem zagotovila, da bi poleg stroškov iz možnosti 2 imela tudi oportunitetne stroške v zvezi z ukrepi v načinu izrednih razmer, kot so prednostna naročila. Države članice bi lahko imele v primerjavi z možnostjo 2 dodatne stroške v zvezi z ukrepi v previdnostnem načinu, kot je ustvarjanje strateških rezerv (gradnik 3), in ukrepi v načinu izrednih razmer, kot sta razdeljevanje strateških rezerv in pospeševanje izdaje dovoljenj (gradnik 8). Na splošno bi neobstoj harmoniziranih pravil in sodelovanja povzročil razdrobitev enotnega trga, kar bi pomenilo stroške za podjetja.

Kakšen bo vpliv na MSP in konkurenčnost?

Pobuda se šteje za pomembno za **MSP**. Tako kot vsa podjetja bodo tudi MSP imela korist od boljšega splošnega odzivanja na krizo na ravni EU zaradi manj ovir za prosti pretok in boljše razpoložljivosti v krizi pomembnih izdelkov. Na splošno se pri možnosti 1 ne pričakujejo stroški za MSP. Na MSP lahko še posebno negativno vplivata obvezni zahtevi za informacije pri možnostih 2 in 3. MSP bi lahko zlasti imela v okviru možnosti 2 in 3 korist od obveznosti, da povečajo proizvodnjo ob ustrezni finančni podpori. Pri možnosti 3 bi lahko imela tudi korist od ukrepov za pospeševanje izdaje dovoljenj in od prednostnih naročil.

Možnost 1 bi za podjetja EU pomenila večjo preglednost in pravno varnost ter nižje stroške zaradi olajšanja prostega pretoka in ukrepov za zagotavljanje preglednosti, s čimer se izboljša **konkurenčnost**. Dodatni učinek v okviru možnosti 2 v primerjavi z možnostjo 1 naj bi bil po pričakovanjih majhen, ker se bodo neposredni ukrepi nanašali le na zelo omejeno število podjetij. Pri možnosti 3 bi bil lahko znaten pozitiven učinek na konkurenčnost v primerjavi z možnostjo 2, ker bi ta znatno vplivala na zadevna podjetja in zagotovila boljše splošno odzivanje na krize.

Ali bo prišlo do znatnih učinkov na nacionalne proračune in uprave?

Države članice bodo imele redne stroške, povezane s sestanki svetovalne skupine, ter posebne stroške v v previdnostnem načinu in načinu izrednih razmer, povezane s posebnimi ukrepi, aktiviranimi v teh načinih.

Bo imela pobuda druge pomembnejše učinke?

Drugi pomembnejši učinki niso bili opredeljeni.

Sorazmernost?

Predlagani ukrepi obravnavajo cilje pobude in ne presegajo tistega, kar je potrebno za zagotovitev odpornosti in delovanja enotnega trga v času krize. Deležniki in države članice so izrazili pomisleke zlasti glede tega, ali so ukrepi, ki v izrednih razmerah vplivajo na v krizi pomembne dobavne verige, v okviru možnosti 3 skladni z načelom sorazmernosti.

D. Spremljanje

Komisija bo ocenila uspešnost, učinkovitost, skladnost, ustreznost in dodano vrednost EU te zakonodajne pobude ter Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij predložila poročilo o glavnih ugotovitvah pet let po datumu začetka uporabe

zakonodajnih aktov. Komisija lahko na podlagi poročila o oceni predlaga, kako izboljšati instrument za izredne razmere na enotnem trgu.