KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 19.9.2022 r.
SWD(2022) 290 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

STRESZCZENIE SPRAWOZDANIA Z OCENY SKUTKÓW

[…]

Towarzyszący dokumentowi:

ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

ustanawiające nadzwyczajny instrument jednolitego rynku

ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

zmieniające rozporządzenie (UE) 2016/424, rozporządzenie (UE) 2016/425, rozporządzenie (UE) 2016/426, rozporządzenie (UE) 2019/1009 i rozporządzenie (UE) nr 305/2011 w odniesieniu do procedur nadzwyczajnych na potrzeby oceny zgodności, przyjęcia wspólnych specyfikacji oraz nadzoru rynku w związku z sytuacją nadzwyczajną na jednolitym rynku

oraz DYREKTYWA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

zmieniająca dyrektywy 2000/14/WE, 2006/42/WE, 2010/35/UE, 2013/29/UE, 2014/28/UE, 2014/29/UE, 2014/30/UE, 2014/31/UE, 2014/32/UE, 2014/33/UE, 2014/34/UE, 2014/35/UE, 2014/53/UE i 2014/68/UE w odniesieniu do procedur nadzwyczajnych na potrzeby oceny zgodności, przyjęcia wspólnych specyfikacji oraz nadzoru rynku w związku z sytuacją nadzwyczajną na jednolitym rynku

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

Streszczenie oceny skutków

Ocena skutków nadzwyczajnego instrumentu jednolitego rynku

Na czym polega problem i dlaczego jest to problem na szczeblu UE?

Niedawne kryzysy, takie jak pandemia COVID-19 czy inwazja Rosji na Ukrainę, pokazały wrażliwość jednolitego rynku w sytuacji nieprzewidzianych zakłóceń, a jednocześnie zależność gospodarki europejskiej i wszystkich powiązanych z nią zainteresowanych stron od prawidłowo funkcjonującego jednolitego rynku. Skutki kryzysu dla jednolitego rynku mogą być dwojakie. Z jednej strony może doprowadzić on do wystąpienia przeszkód w swobodnym przepływie na jednolitym rynku, które zaburzają jego normalne funkcjonowanie. Z drugiej strony, w przypadku fragmentacji jednolitego rynku i jego nieprawidłowego funkcjonowania kryzys może spowodować zwiększenie niedoborów towarów i usług istotnych w kontekście kryzysu. W efekcie łańcuchy dostaw mogą zostać nagle przerwane, a przedsiębiorstwa postawione w obliczu trudności z zaopatrzeniem, dostawami czy sprzedażą towarów i usług. Utrudnia to konsumentom dostęp do kluczowych produktów i usług. Dodatkowo skutki tych zakłóceń pogłębia brak informacji i jasności prawa. Poza bezpośrednimi zagrożeniami społecznymi wywołanymi przez kryzys obywatele, a w szczególności słabsze grupy, mierzą się z poważnymi skutkami gospodarczymi.

Przedmiotem analizy w ramach oceny skutków będą dwa odrębne, jednak powiązane ze sobą problemy:

1. przeszkody w swobodnym przepływie towarów, usług i osób w czasach kryzysu;
2. niedobory towarów i usług istotnych w kontekście kryzysu.

Jakie cele należy osiągnąć?

W zakres inicjatywy wchodzi nie zapewnienie rozwiązań służących całkowitemu przezwyciężeniu przyszłych kryzysów, a raczej umożliwienie szybkiego i elastycznego reagowania na skutki kryzysu dla jednolitego rynku, zwłaszcza w odniesieniu do przeszkód w swobodnym przepływie oraz do niedoborów towarów i usług istotnych w kontekście kryzysu. Ogólnym celem SMEI jest podwyższenie czujności dotyczącej jednolitego rynku w odniesieniu do kryzysów oraz poprawa reagowania na nie, a także sprawne funkcjonowanie jednolitego rynku w czasach kryzysu. W związku z tym za pośrednictwem SMEI Unia zostanie wyposażona w zestaw dobrze skalibrowanych narzędzi na wypadek sytuacji kryzysowych, które umożliwią szybkie i skuteczne reagowanie na wszelkie przyszłe kryzysy mogące utrudnić funkcjonowanie jednolitego rynku. Instrument ten uzupełni inne istniejące mechanizmy unijne, również dzięki lepszej koordynacji, większej przejrzystości i szybszemu działaniu. Inicjatywa ta ma dwa cele szczegółowe:

1. Ograniczenie przeszkód w swobodnym przepływie towarów, usług i osób w czasach kryzysu: celem jest przedstawienie zestawu rozwiązań obejmujących środki podwyższonej czujności, koordynacji i przejrzystości gwarantujących lepiej dopasowane i ukierunkowane reagowanie ze strony państw członkowskich oraz zapewniających niezbędną przejrzystość w kontekście przeszkód w swobodnym przepływie.

2. Rozwiązanie problemu niedoboru towarów i usług istotnych w kontekście kryzysu oraz zagwarantowanie ich dostępności: celem jest zapewnienie szybkich i praktycznych rozwiązań problemów związanych z dostawami w czasach kryzysu oraz odpowiednich mechanizmów podwyższonej czujności, koordynacji i przejrzystości służących ukierunkowanej reakcji politycznej, które umożliwią wymianę informacji i bliską współpracę z przemysłem/zainteresowanymi stronami w celu identyfikacji wąskich gardeł w łańcuchach dostaw istotnych w kontekście kryzysu oraz potrzeb w zakresie zdolności, a w stosownych przypadkach podejmowanie dalszych działań.

Na czym polega wartość dodana podjęcia działań na poziomie UE (zasada pomocniczości)?

Działalność gospodarcza na jednolitym rynku jest głęboko zintegrowana. Celu, jakim jest zapewnienie sprawnego i niezakłóconego funkcjonowania jednolitego rynku, nie można osiągnąć za pomocą jednostronnych środków krajowych. Europejską wartością dodaną tego instrumentu byłaby wspólna dla Komisji i państw członkowskich możliwość dysponowania szybką i uporządkowaną formą komunikacji, koordynacji i wymiany informacji w momentach obciążenia jednolitego rynku, a także stosowania niezbędnych środków w przejrzysty sposób – przez wzmocnienie lub usprawnienie istniejących mechanizmów, jak również dodanie nowych wyjątkowych i ukierunkowanych narzędzi stosowanych w sytuacjach nadzwyczajnych.

B. Rozwiązania

Jakie są różne warianty działań służących osiągnięciu celów? Czy wskazano preferowany

wariant? Jeżeli nie, dlaczego?

Warianty obejmują ustanowienie organu zarządzającego oraz ramy planowania awaryjnego, a także trybów podwyższonej czujności i sytuacji nadzwyczajnej. Zarówno tryb podwyższonej czujności dotyczącej jednolitego rynku, jak i tryb sytuacji nadzwyczajnej na jednolitym rynku byłyby uruchamiane zgodnie z określonymi kryteriami i mechanizmami inicjującymi. Niektóre ze środków w ramach zestawu narzędzi wymagałyby dodatkowego uruchomienia.

Na podstawie analizy czynników stanowiących źródło problemów i luk w istotnych przepisach sektorowych określono osiem elementów składowych środków, które podzielono według ich zastosowania w poszczególnych okresach (elementy mające zastosowanie zawsze, w trybie podwyższonej czujności i w trybie sytuacji nadzwyczajnej). W odniesieniu do każdego z elementów składowych przeanalizowano trzy podejścia strategiczne, począwszy od środków o charakterze nielegislacyjnym, przez podejście hybrydowe, po bardziej kompleksowe ramy legislacyjne. Na podstawie tej analizy utrzymano niektóre lub wszystkie podejścia dotyczące poszczególnych elementów składowych i połączono je w trzy realistyczne warianty strategiczne odzwierciedlające różne poziomy ambicji politycznych i wsparcia zainteresowanych stron.

<table>
<tr><th>Tryb</th><th>Elementy składowe</th><th>Wariant strategiczny 1
PRZEJRZYSTOŚĆ</th><th>Wariant strategiczny 2
WSPÓŁPRACA</th><th>Wariant strategiczny 3
SOLIDARNOŚĆ</th></tr>
<tr><td>Zawsze</td><td>1. Zarządzanie, koordynacja i współpraca</td><td colspan="3">Podejście 2
Formalna grupa doradcza pełniąca rolę forum technicznego oraz zobowiązanie państw członkowskich do wymiany informacji w ramach grupy w związku z przewidywanym kryzysem i w trakcie kryzysu</td></tr>
<tr><td>Zawsze</td><td>2. Kryzysowe planowanie awaryjne</td><td>Podejście 2
Zalecenie dla państw członkowskich dotyczące oceny ryzyka, szkoleń i ćwiczeń oraz kompendium środków reagowania w sytuacjach kryzysowych</td><td colspan="2">Podejście 3
– Zalecenie dla państw członkowskich dotyczące oceny ryzyka i kompendium środków reagowania w sytuacjach kryzysowych
– Zobowiązanie Komisji do oceny ryzyka na poziomie unijnym
– Zobowiązanie państw członkowskich do regularnego szkolenia odpowiedniego personelu odpowiedzialnego za zarządzanie kryzysowe</td></tr>
<tr><td>Podwyższona czujność</td><td>3. Podwyższona czujność dotycząca jednolitego rynku</td><td colspan="2">Podejście 2
– Zalecenie dla państw członkowskich w sprawie gromadzenia danych dotyczących zidentyfikowanych strategicznych łańcuchów dostaw

– Zalecenia dla państw członkowskich dotyczące zwiększenia strategicznych rezerw towarów o znaczeniu strategicznym</td><td>Podejście 3
– Zobowiązanie państw członkowskich do gromadzenia informacji dotyczących zidentyfikowanych strategicznych łańcuchów dostaw
– Zobowiązanie Komisji do sporządzenia wykazu celów dotyczących rezerw strategicznych oraz jego regularnej aktualizacji
– Zobowiązanie państw członkowskich[1] do zwiększenia strategicznych rezerw wybranych towarów o znaczeniu</td></tr>
</table>

[1] Podlegające dodatkowym mechanizmom inicjującym.

				strategicznym, jeśli rezerwy strategiczne są znacznie niższe, niż określono w celach
Sytuacja nadzwyczajna	4. Kluczowe zasady i środki wspierające służące umożliwieniu swobodnego przepływu w sytuacji nadzwyczajnej	*Podejście 2* Umacnianie kluczowych zasad swobodnego przepływu towarów i usług istotne w kontekście kryzysu za pośrednictwem norm bezwzględnie wiążących, jeśli jest to stosowne z punktu widzenia skutecznego zarządzania kryzysowego		
Sytuacja nadzwyczajna	5. Przejrzystość i wsparcie administracyjne w sytuacji nadzwyczajnej	*Podejście 3* Wiążący kompleksowy i przyspieszony mechanizm zgłaszania, błyskawiczna wzajemna ocena oraz możliwość stwierdzania niezgodności z prawem Unii zgłoszonych środków; punkty kontaktowe i platforma elektroniczna		
Sytuacja nadzwyczajna	6. Przyspieszenie wprowadzania do obrotu produktów istotnych w kontekście kryzysu w sytuacji nadzwyczajnej	*Podejście 2* Ukierunkowane zmiany obowiązującego prawodawstwa harmonizacyjnego dotyczącego jednolitego rynku: szybsze wprowadzanie do obrotu produktów istotnych w kontekście kryzysu; Komisja może przyjąć specyfikacje techniczne; państwa członkowskie traktują priorytetowo nadzór rynku w odniesieniu do produktów istotnych w kontekście kryzysu		
Sytuacja nadzwyczajna	7. Udzielanie zamówień publicznych w sytuacji nadzwyczajnej;	*Podejście 2* Nowe przepisy dotyczące zamówień wspólnych/wspólnych zakupów realizowanych przez Komisję na rzecz niektórych lub wszystkich państw członkowskich		
Sytuacja nadzwyczajna	8. Środki mające wpływ na łańcuchy dostaw istotne w kontekście kryzysu w trybie sytuacji nadzwyczajnej	*Podejście 1* Wytyczne dotyczące zwiększenia zdolności produkcyjnej; przyspieszenie procedur udzielania pozwoleń; przyjmowanie i priorytetowe traktowanie zamówień na towary istotne w kontekście kryzysu Zalecenia dla przedsiębiorstw dotyczące udostępniania informacji istotnych w kontekście kryzysu	*Podejście 2* Zalecenia dla państw członkowskich dotyczące dystrybucji zgromadzonych zapasów produktów; przyspieszenie procedur udzielania pozwoleń; zachęcanie podmiotów gospodarczych do przyjmowania i priorytetowego traktowania zamówień Uprawnienie państw członkowskich[2] do zobowiązywania podmiotów gospodarczych do zwiększania zdolności	*Podejście 3* Zobowiązanie państw członkowskich[3] do dystrybucji produktów, które zostały wcześniej zgromadzone; przyspieszenie procedur udzielania pozwoleń Zobowiązanie przedsiębiorstw do przyjmowania i priorytetowego traktowania zamówień, zwiększenia zdolności produkcyjnej i udzielania informacji istotnych w kontekście kryzysu

[2] Podlegające dodatkowym mechanizmom inicjującym.

[3] Podlegające dodatkowym mechanizmom inicjującym.

			produkcyjnej oraz kierowania do podmiotów gospodarczych wiążących wniosków o udzielenie informacji	

W ocenie skutków nie przedstawiono preferowanego wariantu.

Jakie są opinie poszczególnych zainteresowanych stron? Jak kształtuje się poparcie dla poszczególnych wariantów?

Zainteresowane strony w znacznym stopniu zgadzają się co do konieczności zapewnienia swobodnego przepływu, a także większej przejrzystości i lepszej koordynacji w czasach kryzysu. Większość doświadczeń opisanych przez zainteresowane strony dotyczy kryzysu związanego z COVID-19. Jeśli chodzi o zapewnienie dostępności towarów istotnych w kontekście kryzysu, państwa członkowskie poparły takie środki, jak koordynacja udzielania zamówień publicznych, przyspieszona ocena zgodności i lepszy nadzór rynku. Szereg państw członkowskich wyraziło obawy dotyczące uwzględnienia środków służących zapewnieniu ogólnej gotowości na wypadek sytuacji kryzysowej oraz rozwiązaniu trudności w ramach łańcuchów dostaw. Niektóre zainteresowane przedsiębiorstwa poparły jasne zdefiniowanie sytuacji nadzwyczajnej, lepszą koordynację i większą przejrzystość, środki służące zapewnieniu swobodnego przepływu pracowników, przyspieszone zgłaszanie środków krajowych, przyspieszone procedury opracowywania i publikowania norm zharmonizowanych, unijne i krajowe pojedyncze punkty informacyjne oraz ćwiczenia przygotowujące do sytuacji nadzwyczajnych dla ekspertów. Część wyraziła jednak zaniepokojenie obowiązkowymi środkami dotyczącymi podmiotów gospodarczych.

C. Skutki różnych wariantów

Jakie korzyści przyniesie wdrożenie poszczególnych wariantów?

Oczekuje się, że **wariant 1** przyniesie przedsiębiorstwom korzyści gospodarcze, szczególnie w sytuacji nadzwyczajnej, dzięki lepszemu reagowaniu kryzysowemu na szczeblu unijnym przekładającemu się na mniejszą liczbę przeszkód w swobodnym przepływie i lepszą dostępność produktów istotnych w kontekście kryzysu. Środki ułatwiające swobodny przepływ będą miały znaczące pozytywne skutki dla pracowników, ponieważ doprowadzą do zabezpieczenia zatrudnienia dzięki zapewnieniu wyższego poziomu handlu transgranicznego i ograniczeniu zakłóceń działalności gospodarczej w czasie kryzysu. Wariant ten przyniesie szczególne korzyści pracownikom transgranicznym i regionom najbardziej oddalonym. Środki służące zapewnieniu lepszej dostępności produktów istotnych w kontekście kryzysu przyniosą bezpośrednie korzyści społeczne, ponieważ poprawią reagowanie kryzysowe UE, a tym samym przyczynią się do lepszej jakości życia obywateli w czasach kryzysu. Niemniej ze względu na dobrowolny charakter środków wchodzących w zakres elementów składowych 2, 3 i 8 w ramach tego wariantu możliwość zagwarantowania dostępności takich produktów istotnych w kontekście kryzysu byłaby drastycznie ograniczona.

Wariant 2 przełoży się na większe korzyści w porównaniu z wariantem 1 dzięki lepszemu reagowaniu kryzysowemu na szczeblu unijnym. W szczególności dzięki wiążącym środkom wchodzącym w zakres elementu składowego 8 zapewniono by dodatkowe korzyści społeczne. Umożliwienie państwom członkowskim stosowania wobec podmiotów gospodarczych wymogu udzielania informacji istotnych w kontekście kryzysu oraz zwiększania produkcji produktów istotnych w kontekście kryzysu mogłoby stanowić rozwiązanie problemów związanych z popytem na takie produkty podczas kryzysu, a tym samym przełożyć się na znacznie lepsze ogólne reagowanie kryzysowe UE, co doprowadzi do bezpośrednich skutków społecznych w postaci poprawy warunków i jakości życia.

Oczekuje się, że w porównaniu z wariantem 2 **wariant 3** przyniesie przedsiębiorstwom jeszcze większe korzyści gospodarcze, szczególnie w sytuacji nadzwyczajnej. Takie korzyści można by osiągnąć dzięki udostępnieniu bardziej zdecydowanych środków, które pozwoliłyby na dalsze usprawnienie reagowania kryzysowego na szczeblu unijnym, co znacznie poprawiłoby dostępność produktów istotnych w kontekście kryzysu oraz ograniczyło przeszkody w swobodnym przepływie. Ponadto zharmonizowane ogólnounijne narzędzie pozwala uniknąć sytuacji, w której państwa członkowskie mogłyby wprowadzać środki krajowe prowadzące do fragmentaryzacji jednolitego rynku. Oczekuje się również, że dzięki niemu zapewnione zostaną większe korzyści społeczne.

Wszystkie środki mające wpływ na łańcuchy dostaw istotne w kontekście kryzysu w sytuacji nadzwyczajnej (element składowy 8) byłyby środkami wyjątkowymi, które jednak mogłyby mieć decydujące znaczenie dla zagwarantowania dostępności produktów istotnych w kontekście kryzysu w razie nagłej potrzeby w sytuacji kryzysowej. To z kolei umożliwiłoby dużo lepsze ogólne reagowanie kryzysowe UE, co wywołałoby jeszcze poważniejsze bezpośrednie skutki społeczne w postaci poprawy warunków i jakości życia oraz, w zależności od kryzysu, ratowania życia obywateli.

Jakie są koszty poszczególnych wariantów?

Wariant 1 nie wiąże się z kosztami dla przedsiębiorstw, ponieważ wszystkie środki, które mogłyby mieć negatywne skutki w postaci kosztów, są dobrowolne. Niesie on pewne koszty bezpośrednie dla Komisji i państw członkowskich, takie jak koszty administracyjne związane z organizacją posiedzeń grupy doradczej, jak również koszty przestrzegania przepisów powiązane ze środkami wchodzącymi w zakres elementów składowych 4 i 5 w sytuacji nadzwyczajnej, takimi jak zgodność z kluczowymi zasadami oraz zgłoszenia.

Wariant 2, w przeciwieństwie do wariantu 1, może wiązać się z pewnymi kosztami dla przedsiębiorstw związanymi ze środkami stosowanymi w trybie sytuacji nadzwyczajnej. Są to koszty przestrzegania przepisów dotyczące wniosków o udzielenie informacji oraz koszty alternatywne powiązane ze zobowiązaniem do zwiększenia produkcji lub zmiany przeznaczenia produkcji. Ponadto oprócz kosztów dotyczących wariantu 1 państwa członkowskie ponosiłyby koszty szkoleń i ćwiczeń, jak również koszty związane ze środkami wchodzącymi w zakres elementu składowego 8, takimi jak wnioski o udzielenie informacji i zwiększenie produkcji. Również Komisja poniesie dodatkowe koszty, w szczególności powiązane ze środkami w ramach elementu składowego 2, takimi jak ocena ryzyka oraz szkolenia i ćwiczenia.

Wariant 3 – oprócz kosztów wchodzących w zakres wariantu 2 – może przynieść przedsiębiorstwom koszty związane ze środkami w trybie sytuacji nadzwyczajnej takimi jak zamówienia priorytetowe. W porównaniu z wariantem 2 państwa członkowskie mogą ponieść koszty dodatkowe związane ze środkami w ramach trybu podwyższonej czujności takimi jak ustanowienie rezerw strategicznych (element składowy 3) oraz ze środkami w ramach trybu sytuacji nadzwyczajnej, takimi jak dystrybucja rezerw strategicznych oraz przyspieszenie procedur udzielania pozwoleń (element składowy 8). W ogólnym ujęciu brak zharmonizowanych przepisów i współpracy doprowadziłby do fragmentacji jednolitego rynku, powodując koszty dla przedsiębiorstw.

Jakie są skutki dla MŚP i konkurencyjności?

Przedmiotową inicjatywę uznaje się za mającą znaczenie dla **MŚP**. Tak jak wszystkie przedsiębiorstwa MŚP odczują korzyści wynikające z ogólnie sprawniejszego reagowania kryzysowego na szczeblu unijnym dzięki mniejszej liczbie przeszkód w swobodnym przepływie oraz lepszej dostępności produktów istotnych w kontekście kryzysu. Ogólnie rzecz ujmując, w ramach wariantu 1 nie przewiduje się żadnych kosztów dla MŚP. W ramach wariantów 2 i 3 MŚP mogłyby odczuć szczególnie negatywne skutki wniosków o obowiązkowe udzielenie informacji. W przypadku wariantów 2 i 3 MŚP mogłyby natomiast uzyskać szczególne korzyści dzięki zobowiązaniu do zwiększenia produkcji przy właściwym wsparciu finansowym. Środki dotyczące przyspieszenia procedury udzielania pozwoleń oraz zamówienia priorytetowe w ramach wariantu 3 mogą przyczynić się do dalszych korzyści dla MŚP.

Wariant 1 wiązałby się z większą przejrzystością i pewnością prawa, jak również niższymi kosztami dla przedsiębiorstw unijnych, dzięki ułatwieniu swobodnego przepływu oraz środkom zapewniającym przejrzystość, co poprawiłoby **konkurencyjność**. Oczekuje się, że w porównaniu z wariantem 1 dodatkowe skutki w ramach wariantu 2 będą nieznaczne, ponieważ środki bezpośrednie będą dotyczyły jedynie bardzo ograniczonej liczby przedsiębiorstw. Wariant 3 mógłby mieć zdecydowanie pozytywny wpływ na konkurencyjność w porównaniu z wariantem 2 oraz istotny wpływ na zainteresowane przedsiębiorstwa, a przy tym mógłby zapewnić lepsze ogólne reagowanie kryzysowe.

Czy przewiduje się znaczące skutki dla budżetów i administracji krajowych?

Państwa członkowskie będą ponosić stałe koszty związane z posiedzeniami grupy doradczej oraz określone koszty w trybie podwyższonej czujności i w trybie sytuacji nadzwyczajnej powiązane ze specyficznymi środkami uruchomionymi w ramach tych trybów.

Czy wystąpią inne znaczące skutki?

Nie stwierdzono żadnych innych znaczących skutków.

Proporcjonalność?

Proponowane działania służą osiągnięciu celu inicjatywy i nie wykraczają poza to, co jest konieczne do zapewnienia odporności i funkcjonowania jednolitego rynku w czasach kryzysu. Zainteresowane strony i państwa członkowskie wyraziły wątpliwości w szczególności co do tego, czy środki mające wpływ na łańcuchy dostaw istotne w kontekście kryzysu w sytuacji nadzwyczajnej w ramach wariantu 3 są zgodne z zasadą proporcjonalności.
D. Działania następcze
Komisja przeprowadzi ocenę efektywności, skuteczności, spójności, odpowiedniości i unijnej wartości dodanej tej inicjatywy ustawodawczej oraz przedstawi Parlamentowi Europejskiemu, Radzie, Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu i Komitetowi Regionów sprawozdanie dotyczące głównych ustaleń po upływie pięciu lat od daty rozpoczęcia stosowania aktów ustawodawczych. Na podstawie sprawozdania oceniającego Komisja może zaproponować sposób usprawnienia nadzwyczajnego instrumentu jednolitego rynku.