EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 19.9.2022
SWD(2022) 290 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

Begleitunterlage zur

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

zur Schaffung eines Notfallinstruments für den Binnenmarkt

VERORDNUNG (EU, EURATOM) 2018/1046 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

zur Änderung der Verordnungen (EU) 2016/424, (EU) 2016/425, (EU) 2016/426, (EU) 2019/1009 und (EU) Nr. 305/2011 im Hinblick auf Notfallverfahren für die Konformitätsbewertung, die Annahme gemeinsamer Spezifikationen und die Marktüberwachung im Rahmen eines Binnenmarkt-Notfalls

und RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

zur Änderung der Richtlinien 2000/14/EG, 2006/42/EG, 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 und 2014/68/EU 2011 im Hinblick auf Notfallverfahren für die Konformitätsbewertung, die Annahme gemeinsamer Spezifikationen und die Marktüberwachung im Rahmen eines Binnenmarkt-Notfalls

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

Zusammenfassung

Folgenabschätzung für das Notfallinstrument für den Binnenmarkt

Worin besteht das Problem und warum muss ihm auf EU-Ebene begegnet werden?

Jüngste Krisen wie die COVID-19-Pandemie oder der Einmarsch Russlands in die Ukraine haben gezeigt, wie fragil der Binnenmarkt im Falle unvorhergesehener Störungen sein kann und wie sehr die europäische Wirtschaft und all ihre Akteure auf einen gut funktionierenden Binnenmarkt angewiesen sind. Eine Krise kann sich in zweierlei Hinsicht auf den Binnenmarkt auswirken: Zum einen kann eine Krise dazu führen, dass Hindernisse für den freien Verkehr innerhalb des Binnenmarkts entstehen und so dessen normales Funktionieren gestört wird. Zum anderen können sich in einer Krise die Engpässe bei krisenrelevanten Waren und Dienstleistungen verstärken, wenn der Binnenmarkt fragmentiert ist und nicht funktioniert. In der Folge kann es zu abrupten Unterbrechungen der Lieferketten kommen und die Unternehmen stehen vor Schwierigkeiten bei der Beschaffung, der Lieferung oder dem Verkauf von Waren und Dienstleistungen. Der Zugang der Verbraucher zu wichtigen Produkten und Dienstleistungen wird gestört. Durch einen Mangel an Informationen und Rechtsklarheit werden die Auswirkungen dieser Störungen weiter verschärft. Zusätzlich zu den unmittelbaren gesellschaftlichen Risiken, die durch die Krise verursacht werden, sind die Bürgerinnen und Bürger, insbesondere gefährdete Gruppen, mit starken negativen wirtschaftlichen Auswirkungen konfrontiert.

Die Folgenabschätzung befasst sich mit zwei separaten, aber miteinander verknüpften Problemen:

1. Hindernisse für den freien Waren- und Dienstleistungsverkehr und die Freizügigkeit in Krisenzeiten;
2. Engpässe bei krisenrelevanten Waren und Dienstleistungen.

Was soll erreicht werden?

Ziel dieser Initiative ist es nicht, Lösungen zur Überwindung einer künftigen Krise als Ganzes zu finden, sondern vielmehr eine rasche und flexible Reaktion auf die Auswirkungen einer Krise auf den Binnenmarkt zu ermöglichen, insbesondere in Bezug auf Hindernisse für den freien Verkehr und Engpässe bei krisenrelevanten Waren und Dienstleistungen. Das allgemeine Ziel des Notfallinstruments für den Binnenmarkt (SMEI) besteht darin, die Überwachung des Binnenmarkts, die Krisenreaktion sowie das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts in Krisenzeiten zu verbessern. Zu diesem Zweck wird die EU mithilfe des Notfallinstruments für den Binnenmarkt mit einem gut abgestimmten Kriseninstrumentarium ausgestattet, das eine rasche und wirksame Reaktion auf zukünftige Krisen ermöglicht, die das Funktionieren des Binnenmarkts zu beeinträchtigen drohen. Das Notfallinstrument für den Binnenmarkt wird andere bestehende EU-Mechanismen ergänzen, u. a. durch bessere Koordinierung, Transparenz und Schnelligkeit. Mit dieser Initiative werden zwei spezifische Ziele verfolgt:

1. Minimierung der Hindernisse für den freien Waren- und Dienstleistungsverkehr und die Freizügigkeit in Krisenzeiten: Ziel ist es, ein Instrumentarium an Lösungen bereitzustellen, das aus Überwachungs-, Koordinierungs- und Transparenzmaßnahmen besteht, die eine besser abgestimmte und gezieltere Reaktion der Mitgliedstaaten gewährleisten und für die nötige Transparenz in Bezug auf Hindernisse für den freien Verkehr sorgen.

2. Behebung von Engpässen und Sicherung der Verfügbarkeit krisenrelevanter Waren und Dienstleistungen: Ziel ist es, schnelle und praktische Lösungen für Versorgungsfragen in Krisenzeiten zu ermöglichen und angemessene Überwachungs-, Koordinierungs- und Transparenzmechanismen für eine gezielte politische Reaktion bereitzustellen, indem der Informationsaustausch und eine enge Zusammenarbeit mit der Industrie/den Interessenträgern ermöglicht wird, um krisenrelevante Engpässe in der Lieferkette und den Kapazitätsbedarf zu ermitteln und erforderlichenfalls weitere Maßnahmen zu ergreifen.

Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene (Subsidiarität)?

Die Wirtschaftstätigkeiten im gesamten Binnenmarkt sind eng miteinander verflochten. Das Ziel, ein reibungsloses und störungsfreies Funktionieren des Binnenmarkts zu gewährleisten, kann nicht durch einseitige nationale Maßnahmen verwirklicht werden. Der EU-Mehrwert dieses Instruments würde darin bestehen, dass die Kommission und die Mitgliedstaaten gemeinsam in der Lage wären, im Falle einer Belastung des Binnenmarkts schnell und strukturiert miteinander zu kommunizieren, sich zu koordinieren und Informationen auszutauschen, und in der Lage zu sein, die erforderlichen Maßnahmen auf transparente Weise zu ergreifen, indem die bestehenden Mechanismen verstärkt oder beschleunigt und neue außergewöhnliche und gezielte Instrumente für Notsituationen hinzugefügt werden.

B. Lösungen

Worin bestehen die Optionen zur Verwirklichung der Ziele? Wird eine dieser Optionen bevorzugt? Falls nicht, warum nicht?

Die Optionen bestehen in der Einrichtung eines Lenkungsorgans, der Schaffung eines Rahmens für Notfallplanung und der Einrichtung eines Überwachungs- und Notfallmodus. Sowohl der Überwachungsmodus für den Binnenmarkt als auch der Notfallmodus für den Binnenmarkt würden nach spezifischen Kriterien und Auslösemechanismen aktiviert. Bestimmte Maßnahmen in dem Instrumentarium bedürften der zusätzlichen Aktivierung.

Auf der Grundlage der Analyse der Problemursachen und der Lücken in den einschlägigen sektorspezifischen Rechtsvorschriften wurden acht Maßnahmenbausteine definiert. Dafür wurden Maßnahmenblöcke abgegrenzt, die zu unterschiedlichen Zeiten zum Tragen kommen (jederzeit, im Überwachungsmodus und im Notfallmodus). Für jeden Baustein wurden drei politische Ansätze analysiert, die von nichtlegislativen Maßnahmen über einen hybriden Ansatz bis hin zu einem umfassenderen Rechtsrahmen reichen. Auf der Grundlage dieser Analyse wurden für den jeweiligen Baustein einige oder alle Ansätze beibehalten und zu drei realistischen politischen Optionen kombiniert, die ein unterschiedliches Maß an politischer Ambition sowie an Unterstützung durch die Interessenträger widerspiegeln:

<table>
<tr><th>Modus</th><th>Bausteine</th><th>Politische Option 1
TRANSPARENZ</th><th>Politische Option 2
ZUSAMMENARBEIT</th><th>Politische Option 3
SOLIDARITÄT</th></tr>
<tr><td>Jederzeit</td><td>1. Governance, Koordinierung und Zusammenarbeit</td><td colspan="3">Ansatz 2
Formelle Beratungsgruppe als Forum auf technischer Ebene und Verpflichtung der Mitgliedstaaten zum Informationsaustausch innerhalb der Gruppe im Vorfeld und während der Krise</td></tr>
<tr><td>Jederzeit</td><td>2. Krisennotfall-planung</td><td>Ansatz 2
Empfehlung an die Mitgliedstaaten zu Risikobewertungen, Schulungen und Übungen & Kompendium von Krisenreaktions-maßnahmen</td><td colspan="2">Ansatz 3
– Empfehlung an die Mitgliedstaaten zu Risikobewertungen & Kompendium von Krisenreaktionsmaßnahmen und
– Verpflichtung der Kommission zur Risikobewertung auf Unionsebene
– Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur regelmäßigen Schulung ihres jeweiligen Krisenmanagementpersonals</td></tr>
<tr><td>Überwa-chung</td><td>3. Überwachung des Binnenmarkts</td><td colspan="2">Ansatz 2
– Empfehlung an die Mitgliedstaaten zur Erhebung von Informationen über die ermittelten strategischen Lieferketten

– Empfehlungen an die Mitgliedstaaten zur Bildung strategischer Reserven an Waren von strategischer Bedeutung</td><td>Ansatz 3
– Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Erhebung von Informationen über die ermittelten strategischen Lieferketten
– Verpflichtung der Kommission zur Erstellung und regelmäßigen Aktualisierung einer Liste mit Zielvorgaben für strategische Reserven
– Verpflichtung der Mitgliedstaaten[1] zur Bildung strategischer Reserven für ausgewählte Waren von strategischer Bedeutung, wenn die strategischen Reserven der Mitgliedstaaten deutlich hinter den Zielvorgaben zurückbleiben</td></tr>
</table>

[1] Vorbehaltlich der zusätzlichen Auslösung.

Notfälle	4. Wichtigste Grundsätze und unterstützende Maßnahmen zur Erleichterung des freien Verkehrs in Notfällen	*Ansatz 2* Stärkung der wichtigsten Grundsätze des freien Verkehrs krisenrelevanter Waren und Dienstleistungen in verbindlichen Vorschriften, wo dies für ein wirksames Krisenmanagement angemessen ist		
Notfälle	5. Transparenz und administrative Hilfe in Notfällen	*Ansatz 3* Verbindlicher vollwertiger Schnellmeldemechanismus, „Flash-Peer-Review“ und Möglichkeit, die mitgeteilten Maßnahmen für unvereinbar mit dem EU-Recht zu erklären; Anlaufstellen und elektronische Plattform		
Notfälle	6. Beschleunigung des Inverkehrbringens krisenrelevanter Produkte in Notfällen	*Ansatz 2* Gezielte Änderungen der bestehenden Rechtsvorschriften zur Harmonisierung des Binnenmarkts: schnelleres Inverkehrbringen krisenrelevanter Produkte; die Kommission kann technische Spezifikationen annehmen; Mitgliedstaaten räumen der Marktüberwachung für krisenrelevante Produkte Priorität ein		
Notfälle	7. Vergabe öffentlicher Aufträge in Notfällen	*Ansatz 2* Neue Bestimmung über die gemeinsame Beschaffung durch die Kommission für einige oder alle Mitgliedstaaten		
Notfälle	8. Maßnahmen mit Auswirkungen auf krisenrelevante Lieferketten im Notfallmodus	*Ansatz 1* Leitlinien für den Ausbau von Produktionskapazitäten; Beschleunigung der Genehmigungsverfahren; Annahme und vorrangige Behandlung von Aufträgen über krisenrelevante Waren; Empfehlungen an Unternehmen zum Austausch krisenrelevanter Informationen	*Ansatz 2* Empfehlungen an die Mitgliedstaaten für die Verteilung bevorrateter Produkte; Beschleunigung der Genehmigungsverfahren; Ermutigung der Wirtschaftsteilnehmer zur Annahme und vorrangigen Behandlung von Aufträgen; Ermächtigung der Mitgliedstaaten[2], die Wirtschaftsteilnehmer zum Ausbau ihrer Produktionskapazitäten zu verpflichten und verbindliche Auskunftsersuchen an sie zu richten	*Ansatz 3* Verpflichtung der Mitgliedstaaten[3] zur Verteilung bevorrateter Produkte; Beschleunigung der Genehmigungsverfahren; Verpflichtung der Unternehmen zur Annahme und vorrangigen Behandlung von Aufträgen, zum Ausbau von Produktionskapazitäten und zur Bereitstellung krisenrelevanter Informationen

Die Folgenabschätzung enthält keine bevorzugte Option.

Welche Standpunkte vertreten die verschiedenen Interessenträger? Wer unterstützt welche Option?

Die Interessenträger stimmen weitgehend darin überein, dass es in Krisenzeiten den freien Verkehr sowie eine größere Transparenz und Koordinierung zu gewährleisten gilt. Die meisten der von den Interessenträgern geschilderten Erfahrungen stammen aus der COVID-19-Krise. Was die Sicherstellung der Verfügbarkeit krisenrelevanter Waren anbelangt, so haben die Mitgliedstaaten ihre Unterstützung für Maßnahmen wie die Koordinierung der Vergabe öffentlicher Aufträge, eine beschleunigte Konformitätsbewertung und eine verbesserte Marktüberwachung bekundet. Mehrere Mitgliedstaaten haben Bedenken geäußert hinsichtlich der Aufnahme von Maßnahmen zur allgemeinen Krisenvorsorge und zur Bewältigung von Schwierigkeiten in den Lieferketten. Einige Interessenträger sprachen sich für eine klare Definition des Begriffs „Notfall“, mehr Koordinierung und Transparenz, Maßnahmen zur

[2] Vorbehaltlich der zusätzlichen Auslösung.

[3] Vorbehaltlich der zusätzlichen Auslösung.

Gewährleistung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer, Schnellmitteilungen nationaler Maßnahmen, beschleunigte Verfahren für die Entwicklung und Veröffentlichung europäischer Standards, zentrale Anlaufstellen auf EU-Ebene und nationaler Ebene sowie Notfallübungen für Sachverständige aus. Im Hinblick auf verbindliche Maßnahmen für Wirtschaftsteilnehmer äußerten sich einige jedoch bedenklich.

C. Auswirkungen der Optionen

Worin bestehen die Vorteile der Optionen bzw. der wesentlichen Optionen?

Bei **Option 1** wird davon ausgegangen, dass die Unternehmen von wirtschaftlichen Vorteilen profitieren werden, insbesondere in Notfällen, da eine bessere Krisenreaktion auf EU-Ebene zu weniger Hindernissen für den freien Verkehr und einer besseren Verfügbarkeit krisenrelevanter Produkten führt. Maßnahmen zur Erleichterung des freien Verkehrs werden erhebliche positive Auswirkungen auf die Arbeitnehmer haben, da sie zur Sicherung von Arbeitsplätzen beitragen, indem sie einen stärkeren grenzüberschreitenden Handel und weniger Störungen der Wirtschaftstätigkeit in Krisenzeiten gewährleisten. Von dieser Option werden insbesondere Grenzgänger und Gebiete in äußerster Randlage profitieren. Maßnahmen zur Gewährleistung einer besseren Verfügbarkeit krisenrelevanter Produkte werden direkte soziale Vorteile mit sich bringen, da sie die krisenspezifische Reaktion der EU verbessern und damit zu einer besseren Lebensqualität der Bürgerinnen und Bürger in Krisenzeiten beitragen. Aufgrund des freiwilligen Charakters der Maßnahmen in den Blöcken 2, 3 und 8 im Rahmen dieser Option wäre die Fähigkeit, die Verfügbarkeit solcher krisenrelevanten Produkte zu gewährleisten, jedoch stark eingeschränkt.

Option 2 wird dank einer besseren Krisenreaktion auf EU-Ebene weitere Vorteile im Vergleich zu Option 1 bringen. Insbesondere würden die verbindlichen Maßnahmen in Block 8 zusätzliche soziale Vorteile bieten. Die Fähigkeit der Mitgliedstaaten, von den Wirtschaftsteilnehmern krisenrelevante Informationen zu verlangen und die Produktion krisenrelevanter Produkte hochzufahren, könnte zur Deckung der Nachfrage nach solchen Produkten während einer Krise beitragen und damit zu einer wesentlich besseren allgemeinen Krisenreaktion der EU führen, was direkte soziale Auswirkungen in Form einer Verbesserung der Lebensbedingungen und der Lebensqualität hätte.

Option 3 dürfte den Unternehmen – insbesondere in Notfällen – noch größere wirtschaftliche Vorteile bringen als Option 2. Diese Vorteile könnten durch die Bereitstellung strengerer Maßnahmen erzielt werden, die es ermöglichen, die Krisenreaktion auf EU-Ebene weiter zu verbessern, was zu einer deutlich besseren Verfügbarkeit krisenrelevanter Produkte und weniger Hindernissen für den freien Verkehr führt. Außerdem wird durch ein harmonisiertes EU-weites Instrument vermieden, dass die Mitgliedstaaten individuelle nationale Maßnahmen einführen, die den Binnenmarkt fragmentieren. Zudem wird von höheren sozialen Vorteilen ausgegangen. Die Maßnahmen, die sich auf die krisenrelevanten Versorgungsketten im Notfall (Block 8) auswirken, wären allesamt Sondermaßnahmen, die jedoch entscheidend sein könnten, wenn es darum geht, die Verfügbarkeit krisenrelevanter Produkte im Falle eines dringenden Bedarfs in einer Krise sicherzustellen. Dies wiederum ermöglicht eine viel bessere allgemeine Krisenreaktion der EU, was zu einer noch stärkeren unmittelbaren sozialen Wirkung in Form einer Verbesserung der Lebensbedingungen und der Lebensqualität und – je nach Krise – zur Rettung von Menschenleben führt.

Welche Kosten entstehen bei Umsetzung der Optionen bzw. der wesentlichen Optionen?

Option 1 ist für die Unternehmen nicht mit Kosten verbunden, da alle Maßnahmen, die sich in Bezug auf Kosten negativ auswirken könnten, freiwillig sind. Der Kommission und den Mitgliedstaaten entstehen bestimmte direkte Kosten, z. B. Verwaltungskosten im Zusammenhang mit der Organisation von und der Teilnahme an den Sitzungen der Beratungsgruppe sowie Compliance-Kosten im Zusammenhang mit während eines Notfalls geltenden Maßnahmen der Blöcke 4 und 5 (z. B. Einhaltung der wesentlichen Grundsätze und Mitteilungen).

Bei **Option 2** könnten den Unternehmen im Vergleich zu Option 1 bestimmte Kosten im Zusammenhang mit Maßnahmen entstehen, die während des Notfallmodus gelten. Bei diesen Kosten handelt es sich um Compliance-Kosten in Bezug auf Auskunftsersuchen und um Opportunitätskosten im Zusammenhang mit der Verpflichtung zum Hochfahren oder zur Umwidmung der Produktion. Zusätzlich zu den mit Option 1 einhergehenden Kosten würden den Mitgliedstaaten Kosten für Schulungen und Übungen sowie Kosten im Zusammenhang mit den Maßnahmen des Blocks 8 (z. B. Auskunftsersuchen und Hochfahren der Produktion) entstehen. Zusätzliche Kosten entstehen der Kommission insbesondere im Zusammenhang mit den Maßnahmen des Blocks 2 (z. B. Risikobewertungen, Schulungen und Übungen).

Bei **Option 3** könnten den Unternehmen zusätzlich zu den Kosten im Zusammenhang mit Option 2 Opportunitätskosten entstehen, die mit im Notfallmodus geltenden Maßnahmen (z. B. vorrangige

Aufträge) verbunden sind. Den Mitgliedstaaten könnten im Vergleich zu Option 2 zusätzliche Kosten im Zusammenhang mit Maßnahmen im Überwachungsmodus (z. B. Bildung strategischer Reserven (Block 3)) und Maßnahmen im Notfallmodus (z. B. Verteilung strategischer Reserven und Beschleunigung von Genehmigungen (Block 8)) entstehen. Insgesamt würde das Fehlen von harmonisierten Vorschriften und Zusammenarbeit zu einer Fragmentierung des Binnenmarkts führen, was für die Unternehmen mit Kosten verbunden wäre.

Welche Auswirkungen hat die Initiative auf KMU und Wettbewerbsfähigkeit?

Die Initiative wird als relevant für KMU angesehen. Wie alle Unternehmen werden auch KMU von der insgesamt besseren Krisenreaktion auf EU-Ebene profitieren, da es zu weniger Hindernissen für den freien Verkehr und einer besseren Verfügbarkeit krisenrelevanter Produkte kommt. Insgesamt sind bei Option 1 keine Kosten für KMU zu erwarten. KMU könnten von den verbindlichen Auskunftsersuchen im Rahmen der Optionen 2 und 3 besonders negativ betroffen sein. KMU könnten besonders von der Verpflichtung im Rahmen der Optionen 2 und 3 profitieren, die Produktion mit angemessener finanzieller Unterstützung hochzufahren. KMU könnten überdies von Maßnahmen zur Beschleunigung der Genehmigungsverfahren und von vorrangigen Aufträgen gemäß Option 3 profitieren.

Bei Option 1 würden Transparenz und Rechtssicherheit erhöht und die Kosten für die Unternehmen in der EU aufgrund der Erleichterung des freien Verkehrs und der Maßnahmen zur Gewährleistung der Transparenz gesenkt, wodurch die **Wettbewerbsfähigkeit** verbessert würde. Die zusätzlichen Auswirkungen von Option 2 dürften im Vergleich zu Option 1 gering sein, da die direkten Maßnahmen nur eine sehr begrenzte Anzahl von Unternehmen betreffen. Option 3 könnte sich im Vergleich zu Option 2 deutlich positiv auf die Wettbewerbsfähigkeit auswirken, da sie erhebliche Auswirkungen auf die betroffenen Unternehmen hätte und eine insgesamt bessere Krisenreaktion gewährleisten würde.

Wird es nennenswerte Auswirkungen auf die nationalen Haushalte und Behörden geben?

Den Mitgliedstaaten entstehen wiederkehrende Kosten im Zusammenhang mit den Sitzungen der Beratungsgruppe und spezifische Kosten im Überwachungs- und im Notfallmodus im Zusammenhang mit spezifischen Maßnahmen, die in dem jeweiligen Modus aktiviert werden.

Wird es andere nennenswerte Auswirkungen geben?

Es wurden keine anderen nennenswerten Auswirkungen ermittelt.

Verhältnismäßigkeit?

Die vorgeschlagenen Maßnahmen entsprechen den Zielen der Initiative und gehen nicht über das für die bezweckte Gewährleistung eines in Krisenzeiten reibungslosen und störungsfreien Funktionierens des Binnenmarkts erforderliche Maß hinaus. Interessenträger und Mitgliedstaaten haben Zweifel daran geäußert, ob insbesondere die Maßnahmen im Rahmen von Option 3, die sich während eines Notfalls auf krisenrelevante Lieferketten auswirken, dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen.

D. Folgemaßnahmen

Die Kommission wird eine Bewertung der Wirksamkeit, Effizienz, Kohärenz, Relevanz und des EU-Mehrwerts dieser Gesetzgebungsinitiative vornehmen und dem Europäischen Parlament, dem Rat, dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und dem Ausschuss der Regionen fünf Jahre nach dem Geltungsbeginn der Rechtsakte einen Bericht über die wichtigsten Ergebnisse vorlegen. Die Kommission kann auf der Grundlage des Bewertungsberichts Verbesserungen des Notfallinstruments für den Binnenmarkt vorschlagen.