ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 19.9.2022 г.
SWD(2022) 290 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

РЕЗЮМЕ НА ДОКЛАДА ЗА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО,

[…]

придружаващ

РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

за създаване на инструмент в подкрепа на единния пазар в извънредни ситуации и за отмяна на Регламент (ЕО) № 2679/98 на Съвета

РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

за изменение на регламенти (ЕС) 2016/424, (ЕС) 2016/425, (ЕС) 2016/426, (ЕС) 2019/1009 и (ЕС) № 305/2011 с оглед на процедурите при извънредни ситуации за оценяване на съответствието, приемане на общи спецификации и надзор на пазара при извънредна ситуация на единния пазар

и ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

за изменение на директиви 2000/14/ЕО, 2006/42/ЕО, 2010/35/ЕС, 2013/29/ЕС, 2014/28/ЕС, 2014/29/ЕС, 2014/30/ЕС, 2014/31/ЕС, 2014/32/ЕС, 2014/33/ЕС, 2014/34/ЕС, 2014/35/ЕС, 2014/53/ЕС и 2014/68/ЕС с оглед на процедурите при извънредни ситуации за оценяване на съответствието, приемане на общи спецификации и надзор на пазара при извънредна ситуация на единния пазар

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

Резюме

Оценка на въздействието на инструмента в подкрепа на единния пазар в извънредни ситуации

В какво се изразява проблемът и защо той се разглежда на равнището на ЕС?

Последните кризи, като пандемията от COVID-19 или нашествието на Русия в Украйна, показаха колко уязвим може да бъде единният пазар при непредвидени смущения и в същото време в каква голяма степен европейската икономика и всички заинтересовани страни в нея разчитат на наличието на добре функциониращ единен пазар. Въздействието на кризите върху единния пазар може да бъде двойно. От една страна, кризите могат да доведат до появата на пречки пред свободното движение в рамките на единния пазар, като нарушават по този начин неговото нормално функциониране. От друга страна, кризите могат да задълбочат недостига на стоки и услуги от особено значение при криза, ако единният пазар е разпокъсан и не функционира. В резултат на това веригите на доставки могат бързо да бъдат прекъснати, а дружествата да изпитат затруднения при снабдяването, доставката или продажбата на стоки и услуги. Достъпът на потребителите до продукти и услуги от ключово значение се нарушава. Липсата на информация и правна яснота допълнително засилват въздействието на тези смущения. В допълнение към преките обществени рискове, предизвикани от кризата, гражданите, и по-специално уязвимите групи, са изправени пред силно отрицателно икономическо въздействие.

В оценката на въздействието ще бъдат разгледани два отделни, но взаимосвързани проблема:

1. пречките пред свободното движение на стоки, услуги и хора по време на криза;
2. недостига на стоки и услуги от особено значение при криза.

Какво следва да бъде постигнато?

Обхватът на настоящата инициатива не е да се предоставят решения за преодоляване на бъдеща криза като цяло, а по-скоро да се осигури възможност за бърза и гъвкава реакция на въздействието на дадена криза върху единния пазар, по-специално по отношение на пречките пред свободното движение и недостига на стоки и услуги от особено значение при криза. Общата цел на инструмента в подкрепа на единния пазар в извънредни ситуации е да повиши бдителността на единния пазар и неговата реакция на кризи, както и гладкото му функциониране по време на криза. За тази цел инструментът в подкрепа на единния пазар в извънредни ситуации ще предостави на ЕС добре калибриран набор от антикризисни инструменти, позволяващ бърза и ефективна реакция на всяка бъдеща криза, която заплашва да възпрепятства функционирането на единния пазар. Той ще допълва други съществуващи механизми на ЕС, включително чрез по-добра координация, прозрачност и бързина. Настоящата инициатива има две конкретни цели:

1. Свеждане до минимум на пречките пред свободното движение на стоки, услуги и хора по време на криза: Целта е да се предостави набор от решения, които се състоят от мерки за бдителност, координация и прозрачност, като се гарантира по-съгласувана и целенасочена реакция на държавите членки и се осигурява необходимата прозрачност, когато става въпрос за пречки пред свободното движение.

2. Преодоляване на недостига и гарантиране на наличността на стоки и услуги от особено значение при криза: Целта е да се създадат условия за бързи и практически решения на проблемите, свързани с доставките по време на криза, и да се предоставят подходящи механизми за бдителност, координация и прозрачност за целенасочен политически отговор, като се осигури възможност за обмен на информация и тясно сътрудничество с промишлеността/заинтересованите страни с цел установяване на свързаните с кризата затруднения във веригата на доставките и нуждите от капацитет, както и за предприемане на по-нататъшни действия, когато е необходимо.

Каква е добавената стойност от действия на равнището на ЕС (субсидиарност)?

Икономическите дейности в рамките на единния пазар са силно интегрирани. Целта за осигуряване на гладкото и безпрепятствено функциониране на единния пазар не може да бъде постигната чрез едностранни национални мерки. Добавената стойност за ЕС на този инструмент ще бъде съвместната възможност на Комисията и държавите членки да разполагат с бърз и структуриран начин на комуникация, координация и обмен на информация, когато единният пазар е подложен на натиск, и възможността да предприемат необходимите мерки по прозрачен начин — чрез укрепване или ускоряване на съществуващите механизми и добавяне

на нови извънредни и целеви инструменти за извънредни ситуации.

Б. Решения

Какви са различните варианти за постигане на целите? Има ли предпочитан вариант? Ако няма такъв, каква е причината?

С вариантите се създават орган на управление и рамка за режим на планиране на действия при извънредни ситуации, режим на бдителност и режим на извънредна ситуация. Както режимът на бдителност по отношение на единния пазар, така и режимът на извънредна ситуация на единния пазар ще бъдат задействани съгласно специфични критерии и механизми за задействане. Някои мерки в инструментариума ще се нуждаят от допълнително задействане.

Въз основа на анализ на причините за проблемите и на пропуските в съответното секторно законодателство бяха определени осем градивни елемента от мерки чрез комбиниране на мерките в групи, които се прилагат по различно време (във всеки един момент, в режим на бдителност и в режим на извънредна ситуация). За всеки градивен елемент бяха анализирани три подхода на политиката — незаконодателни мерки, хибриден подход и по-широкообхватна законодателна рамка. Въз основа на този анализ някои или всички подходи бяха запазени за всеки градивен елемент и бяха комбинирани в три реалистични варианта на политиката, отразяващи различните равнища на политическа амбиция и подкрепа от страна на заинтересованите страни.

<table>
<tr><th>Режим</th><th>Градивни елементи</th><th>Вариант на политиката 1
ПРОЗРАЧНОСТ</th><th>Вариант на политиката 2
СЪТРУДНИЧЕСТВО</th><th>Вариант на политиката 3
СОЛИДАРНОСТ</th></tr>
<tr><td>Във всеки един момент</td><td>1. Управление, координация и сътрудничество</td><td colspan="3">Подход 2
Официална консултативна група като форум на техническо равнище и задължение на държавите членки да споделят информация в рамките на групата в очакване на кризата и по време на нея</td></tr>
<tr><td>Във всеки един момент</td><td>2. Планиране на действия при извънредни ситуации в случай на криза</td><td>Подход 2
Препоръка до държавите членки за оценка на риска, обучение и тренировки и сборник от мерки за реакция при кризи</td><td colspan="2">Подход 3
— Препоръка до държавите членки за оценка на риска и сборник от мерки за реакция при кризи, и
— Задължение на Комисията за оценка на риска на равнището на Съюза
— Задължение на държавите членки да обучават редовно своите съответни служители, отговарящи за управлението на кризи</td></tr>
<tr><td>Бдителност</td><td>3. Бдителност по отношение на единния пазар</td><td colspan="2">Подход 2
— Препоръка до държавите членки относно събирането на информация във връзка с установените стратегически вериги на доставки

— Препоръки до държавите членки за създаване на стратегически резерви от стоки със стратегическо значение</td><td>Подход 3
— Задължение на държавите членки да събират информация във връзка с установените стратегически вериги на доставки
— Задължение на Комисията да изготви и редовно да актуализира списък с цели за стратегическите резерви
— Задължения на държавите членки[1] за създаване на стратегически</td></tr>
</table>

[1] Предмет на допълнително задействане.

				резерви за избрани стоки със стратегическо значение, ако стратегическите резерви на държавите членки са значително по-ниски от поставените цели
Извънредна ситуация	4. Ключови принципи и мерки за подкрепа за улесняване на свободното движение по време на извънредна ситуация	*Подход 2* Укрепване на ключовите принципи за свободното движение на стоки и услуги от особено значение при криза под формата на задължителни правила, когато това е целесъобразно за ефективното управление на съответната криза		
Извънредна ситуация	5. Прозрачност и административна помощ при извънредни ситуации	*Подход 3* Обвързващ пълноценен механизъм за ускорено нотифициране, бърза партньорска оценка и възможност за обявяване на нотифицираните мерки за несъвместими с правото на ЕС; звена за контакт и електронна платформа		
Извънредна ситуация	6. Ускоряване на пускането на пазара на продукти от особено значение при криза по време на извънредна ситуация	*Подход 2* Целенасочени изменения на действащото законодателство за хармонизация на единния пазар: по-бързо пускане на пазара на продукти от особено значение при криза; Комисията може да приема технически спецификации; държавите членки дават приоритет на надзора на пазара за продуктите от особено значение при криза		
Извънредна ситуация	7. Възлагане на обществени поръчки по време на извънредна ситуация	*Подход 2* Нова разпоредба относно съвместното възлагане на обществени поръчки/общите покупки от страна на Комисията за някои или за всички държави членки		
Извънредна ситуация	8. Мерки, оказващи въздействие върху веригите на доставки от особено значение при криза по време на режим на извънредна ситуация	*Подход 1* Насоки за увеличаване на производствения капацитет; ускоряване на процедурите за издаване на разрешения; приемане и даване на приоритет на поръчките за стоки от особено значение при криза Препоръки до предприятията за	*Подход 2* Препоръки до държавите членки за разпределението на запасите от продукти; ускоряване на процедурите за издаване на разрешения; насърчаване на икономическите оператори да приемат и дават приоритет на поръчките Оправомощаване на държавите членки[2] да задължат	*Подход 3* Задължения на държавите членки[3] да разпределят продукти, от които преди това са били натрупани запаси; ускоряване на процедурите за издаване на разрешения, Задължения на предприятията да приемат и дават приоритет на поръчките; да увеличават

[2] Предмет на допълнително задействане.

[3] Предмет на допълнително задействане.

		обмен на информация, имаща отношение към кризата	икономическите оператори да увеличат производствения капацитет и да отправят искания за задължително предоставяне на информация към икономическите оператори	производствения капацитет и да предоставят информация, имаща отношение към кризата

В оценката на въздействието не е представен предпочитан вариант.

Какви са позициите на различните заинтересовани страни? Кой подкрепя отделните варианти?

Заинтересованите страни до голяма степен са съгласни с необходимостта да се гарантира свободно движение, както и по-голяма прозрачност и координация по време на криза. По-голямата част от опита, описан от заинтересованите страни, е в резултат от кризата с COVID-19. Що се отнася до гарантирането на наличието на стоките от особено значение при криза, държавите членки изразиха подкрепа за мерки като координиране на обществените поръчки, ускорена процедура за оценяване на съответствието и подобрен надзор на пазара. Редица държави членки изразиха загриженост относно включването на мерки за осигуряване на обща готовност за действия при криза и за преодоляване на затрудненията във веригите на доставки. Някои заинтересовани страни от средите на бизнеса изразиха подкрепа за установяването на ясно определение за извънредна ситуация, по-голяма координация и прозрачност, мерки за гарантиране на свободното движение на работници, ускорено нотифициране на националните мерки, ускорени процедури за разработване и публикуване на хармонизирани стандарти, единни информационни звена на равнището на ЕС и на национално равнище, тренировки за извънредни ситуации, предназначени за експерти. Някои от тях обаче изразиха загриженост относно задължителните мерки, насочени към икономическите оператори.

В. Въздействия на вариантите

Какви са ползите от вариантите (ако има такива, в противен случай — от основните варианти)?

Очаква се **вариант 1** да донесе икономически ползи за дружествата, по-специално по време на извънредна ситуация, поради по-добрата реакция на равнището на ЕС при кризи, което ще доведе до по-малко пречки пред свободното движение и по-добра наличност на продуктите от особено значение при криза. Мерките за облекчаване на свободното движение ще имат значително положително въздействие върху работниците, тъй като ще доведат до гарантиране на заетост чрез осигуряване на по-голяма трансгранична търговия и по-малко смущения в икономическата дейност по време на кризи. Този вариант ще донесе ползи по-специално за трансграничните работници и най-отдалечените региони. Мерките за осигуряване на по-добра наличност на продуктите от особено значение при криза ще доведат до преки социални ползи, тъй като ще подобрят реакцията на ЕС в конкретни кризисни ситуации, като по този начин ще допринесат за по-добро качество на живот на гражданите по време на криза. Въпреки това поради доброволния характер на мерките в елементи 2, 3 и 8 по този вариант способността да се гарантира наличността на продуктите от особено значение при криза би била силно ограничена.

Вариант 2 ще донесе допълнителни ползи в сравнение с вариант 1 благодарение на наличието на по-добра реакция на равнището на ЕС при кризи. По-специално задължителните мерки в елемент 8 биха осигурили допълнителни социални ползи. Чрез възможността на държавите членки да изискват от икономическите оператори информация, имаща отношение към кризата, и да увеличават производството на продукти от особено значение при криза би могло да се отговори на търсенето на такива продукти по време на съответната криза и по този начин да се постигне значително по-добра цялостна реакция на ЕС при кризи, което ще доведе до пряко социално въздействие по отношение на подобряването на условията и качеството на живот.

Очаква се **вариант 3** да доведе до още по-големи икономически ползи за дружествата, по-специално по време на извънредна ситуация, в сравнение с вариант 2. Тези ползи биха могли да бъдат постигнати благодарение на наличието на по-строги мерки, които дават възможност за

допълнително подобряване на реакцията на равнището на ЕС при кризи, което ще доведе до значително по-добра наличност на продуктите от особено значение при криза и до по-малко пречки пред свободното движение. Освен това със съществуването на приложим за целия ЕС хармонизиран инструмент се избягва ситуация, при която държавите членки могат да въвеждат индивидуални национални мерки, чрез което се разпокъсва единният пазар. Очаква се той да осигури и по-големи социални ползи. Всички мерки, които оказват въздействие върху веригите на доставки от особено значение при криза по време на извънредна ситуация (елемент 8), ще служат като извънредни мерки, които обаче биха могли да бъдат решаващи за осигуряването на наличността на продукти от особено значение при криза в случай на остра нужда по време на криза. Това от своя страна дава възможност за много по-добра цялостна реакция на ЕС при кризи, което води до още по-силно пряко социално въздействие по отношение на подобряването на условията и качеството на живот на гражданите, а в зависимост от вида на кризата — и по отношение на спасяването на живота на гражданите.

Какви са разходите за вариантите (ако има такива, в противен случай — за основните варианти)?

Вариант 1 не води до разходи за дружествата, тъй като всички мерки, които биха могли да имат отрицателно въздействие по отношение на разходите, са доброволни. Съществуват някои преки разходи за Комисията и държавите членки, като например административни разходи, свързани с организацията и участието в заседанията на консултативната група, както и разходи за привеждане в съответствие, свързани с мерките в елементи 4 и 5 по време на извънредна ситуация, като например спазване на основните принципи и нотифициране.

В сравнение с вариант 1 **вариант 2** може да доведе до известни разходи за дружествата, свързани с мерките, приложими по време на режим на извънредна ситуация. Тези разходи включват разходи за привеждане в съответствие за исканията за информация и алтернативни разходи, свързани със задължението за увеличаване на производството или промяна на неговото предназначение. Също така, в допълнение към разходите по вариант 1, държавите членки ще имат разходи за обучения и тренировки, както и разходи, свързани с мерките в елемент 8, като например искания за информация и увеличаване на производството. Допълнителни разходи ще има и за Комисията, по-специално във връзка с мерките по елемент 2, като например за оценка на риска и обучения и тренировки.

Вариант 3 В допълнение към разходите по вариант 2 за дружествата може да има алтернативни разходи, свързани с мерките в режим на извънредна ситуация, като например свързаните с поръчките с приоритет. В сравнение с вариант 2 за държавите членки биха могли да възникнат допълнителни разходи, свързани с мерките в режим на бдителност, като например създаване на стратегически резерви (елемент 3), и мерките в режим на извънредна ситуация, като например разпределение на стратегическите резерви и ускоряване на издаването на разрешения (елемент 8). Като цяло липсата на хармонизирани правила и сътрудничество би довело до разпокъсаност на единния пазар, което ще породи разходи за дружествата.

Какво е въздействието върху МСП и конкурентоспособността?

За инициативата се счита, че е от значение за **МСП**. Както всички дружества, МСП ще имат полза от цялостната по-добра реакция на равнището на ЕС при кризи поради по-малкото пречки пред свободното движение и по-добрата наличност на продуктите от особено значение при криза. Като цяло по вариант 1 не се очакват никакви разходи за МСП. МСП биха могли да бъдат особено неблагоприятно засегнати от исканията за задължително предоставяне на информация по варианти 2 и 3. МСП биха могли да извлекат особена полза от задължението за увеличаване на производството с подходяща финансова подкрепа по варианти 2 и 3. МСП биха могли да извлекат допълнителна полза от мерките за ускоряване на издаването на разрешения и от поръчките с приоритет по вариант 3.

При вариант 1 ще има по-голяма прозрачност и правна сигурност, както и по-ниски разходи за дружествата от ЕС поради облекчаването на свободното движение и мерките за гарантиране на прозрачност, като по този начин ще се подобри **конкурентоспособността**. Допълнителното въздействие при вариант 2 в сравнение с вариант 1 се очаква да бъде слабо, тъй като преките мерки ще засегнат само много ограничен брой дружества. При вариант 3 би могло да има значителен положителен ефект върху конкурентоспособността в сравнение с вариант 2, тъй като той би имал значително въздействие върху засегнатите дружества и би осигурил по-добра цялостна реакция при кризи.

Ще има ли значително въздействие върху националните бюджети и администрации?
Държавите членки ще имат периодични разходи, свързани със заседанията на консултативната група, и специфични разходи по време на режимите на бдителност и на извънредна ситуация, свързани със специалните мерки, задействани при тези режими.
Ще има ли други значителни въздействия?
Не са установени други значителни въздействия.
Пропорционалност?
Предлаганите действия са свързани с целите на инициативата и не надхвърлят необходимото за гарантиране на устойчивостта и функционирането на единния пазар по време на криза. Заинтересованите страни и държавите членки изразиха съмнения дали мерките, които по-специално оказват въздействие върху веригите на доставки от особено значение при криза по време на извънредна ситуация съгласно вариант 3, са в съответствие с принципа на пропорционалност.
Г. Последващи действия
Комисията ще извърши оценка на ефективността, ефикасността, съгласуваността, целесъобразността и добавената стойност за ЕС на настоящата законодателна инициатива и ще представи доклад с основните констатации до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите пет години след датата на прилагане на законодателните актове. Въз основа на доклада за оценка Комисията може да предложи начини за подобряване на инструмента в подкрепа на единния пазар в извънредни ситуации.