EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 19.9.2022
SWD(2022) 290 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG

[…]

bij

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

voor een noodinstrument voor de eengemaakte markt

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

tot wijziging van de Verordeningen (EU) 2016/424, (EU) 2016/425, (EU) 2016/426, (EU) 2019/1009 en (EU) 305/2011 wat betreft noodprocedures voor de conformiteitsbeoordeling, de vaststelling van gemeenschappelijke specificaties en markttoezicht naar aanleiding van een noodsituatie op de eengemaakte markt

en RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

tot wijziging van de Richtlijnen 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 en 2014/68/EU wat betreft noodprocedures voor de conformiteitsbeoordeling, de vaststelling van gemeenschappelijke specificaties en markttoezicht naar aanleiding van een noodsituatie op de eengemaakte markt

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

voor een noodinstrument voor de eengemaakte markt

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

Samenvatting

Effectbeoordeling voor het noodinstrument voor de eengemaakte markt

Wat is het probleem en waarom is het een probleem op EU-niveau?

Recente crises, zoals de COVID-19-pandemie of de Russische invasie van Oekraïne, hebben aangetoond hoe kwetsbaar de eengemaakte markt kan zijn in geval van onvoorziene verstoringen en hoe sterk de Europese economie en al haar belanghebbenden afhankelijk zijn van een goed functionerende eengemaakte markt. Een crisis kan een tweeledig effect hebben op de eengemaakte markt. Enerzijds kan een crisis resulteren in belemmeringen voor het vrije verkeer binnen de eengemaakte markt, waardoor de normale werking ervan wordt verstoord. Anderzijds kunnen de tekorten aan crisisrelevante goederen en diensten tijdens een crisis worden verergerd als de eengemaakte markt versnipperd is en niet functioneert. Daardoor kunnen de toeleveringsketens snel onderbroken raken en ondervinden bedrijven moeilijkheden bij het inkopen, leveren of verkopen van goederen en diensten. De toegang van consumenten tot belangrijke producten en diensten wordt hierdoor verstoord. Gebrek aan informatie en juridische duidelijkheid kunnen het effect van deze verstoringen verder verergeren. Naast de directe maatschappelijke risico's die de crisis veroorzaakt, ondervinden burgers, en met name kwetsbare groepen, sterke negatieve economische gevolgen.
In deze effectbeoordeling zullen twee afzonderlijke, maar onderling verbonden problemen aan de orde komen:

1. Belemmeringen voor het vrije verkeer van goederen, diensten en personen in tijden van crisis
2. Tekorten aan crisisrelevante goederen en diensten

Wat is het doel?

Het doel van dit initiatief is niet om oplossingen te bieden om een toekomstige crisis in zijn geheel te boven te komen, maar om een snelle en flexibele reactie mogelijk te maken op de effecten van een crisis voor de eengemaakte markt, met name met betrekking tot belemmeringen voor het vrije verkeer en tekorten aan crisisrelevante goederen en diensten. De algemene doelstelling van het noodinstrument voor de eengemaakte markt is het vergroten van de waakzaamheid voor en de respons op crises voor de eengemaakte markt, en het verbeteren van de soepele werking ervan in tijden van crisis. Daartoe zal het noodinstrument voor de eengemaakte markt de EU uitrusten met een goed gekalibreerd crisisinstrumentarium waarmee snel en doeltreffend kan worden gereageerd op toekomstige crises die de werking van de eengemaakte markt dreigen te belemmeren. Het zal een aanvulling vormen op andere bestaande EU-mechanismen, onder meer door een betere coördinatie, transparantie en snelheid. Met dit initiatief worden twee specifieke doelstellingen nagestreefd:

1. Het zo veel mogelijk beperken van belemmeringen voor het vrije verkeer van goederen, diensten en personen in tijden van crisis: het doel is te voorzien in een instrumentarium van oplossingen, bestaande uit maatregelen voor waakzaamheid, coördinatie en transparantie, waarmee de reacties van lidstaten beter op elkaar kunnen worden afgestemd en doelgerichter kunnen worden ingezet, en de nodige transparantie met betrekking tot de belemmeringen voor het vrije verkeer kan worden geboden.

2. Het aanpakken van tekorten en het waarborgen van de beschikbaarheid van crisisrelevante goederen en diensten: het doel is snelle en praktische oplossingen voor leveringsproblemen in tijden van crisis mogelijk te maken en te zorgen voor passende waakzaamheids-, coördinatie- en transparantiemechanismen voor een doelgerichte beleidsreactie door informatie-uitwisseling en nauwe samenwerking met het bedrijfsleven/belanghebbenden mogelijk te maken om crisisrelevante knelpunten in de toeleveringsketen en capaciteitsbehoeften in kaart te brengen, en waar nodig verdere maatregelen te nemen.

Wat is de toegevoegde waarde van maatregelen op EU-niveau (subsidiariteit)?

De economische activiteiten in de hele eengemaakte markt zijn sterk geïntegreerd. De doelstelling van het waarborgen van de soepele en ongestoorde werking van de eengemaakte markt kan niet worden bereikt door middel van eenzijdige nationale maatregelen. De toegevoegde waarde van dit instrument voor de EU zou eruit bestaan dat de Commissie en lidstaten gezamenlijk kunnen beschikken over een snelle en gestructureerde manier van communicatie, coördinatie en informatie-uitwisseling wanneer de eengemaakte markt onder druk komt te staan, en op transparante wijze de nodige maatregelen kunnen nemen, waardoor bestaande mechanismen worden versterkt of versneld en nieuwe uitzonderlijke en gerichte noodinstrumenten worden toegevoegd.

B. Oplossingen

Welke opties dienen zich aan? Is er al dan niet een voorkeursoptie? Zo niet, waarom?

De opties voorzien in een governanceorgaan en een kader voor de noodplannings-, waakzaamheids- en noodfasen.

Zowel de waakzaamheidsfase als de noodfase voor de eengemaakte markt zouden op basis van specifieke criteria en activeringsmechanismen worden geactiveerd. Voor bepaalde maatregelen in het instrumentarium zou een extra activering nodig zijn.

Op basis van een analyse van de factoren van het probleem en de lacunes in de relevante sectorspecifieke wetgeving, zijn acht bouwstenen van maatregelen gedefinieerd door maatregelen te groeperen in blokken die op verschillende tijden van toepassing zijn (te allen tijde, in de waakzaamheidsfase en in de noodfase). Voor elke bouwsteen zijn drie beleidsaanpakken geanalyseerd, variërend van niet-wetgevende maatregelen tot een hybride aanpak en een meer omvattend wetgevingskader. Op basis van deze analyse werden voor elke bouwsteen sommige of alle aanpakken gekozen en gecombineerd tot drie realistische beleidsopties die de verschillende niveaus van politieke ambitie en steun van belanghebbenden weerspiegelen.

<table>
<tr><th>Fase</th><th>Bouwblokken</th><th>Beleidsoptie 1
TRANSPARANTIE</th><th>Beleidsoptie 2
SAMENWERKING</th><th>Beleidsoptie 3
SOLIDARITEIT</th></tr>
<tr><td>Te allen tijde</td><td>1. Governance, coördinatie en samenwerking</td><td colspan="3">Aanpak 2
Formele adviesgroep als forum op technisch niveau en verplichting van de lidstaten om vooruitlopend op of tijdens de crisis informatie binnen de groep te delen</td></tr>
<tr><td>Te allen tijde</td><td>2. Noodplanning voor crisissituaties</td><td>Aanpak 2
Aanbeveling aan de lidstaten voor risicobeoordeling, opleidingen en oefeningen & compendium met crisisresponsmaatregelen</td><td colspan="2">Aanpak 3
– Aanbeveling aan de lidstaten voor risicobeoordeling & compendium met crisisresponsmaatregelen, en
– Verplichting voor de Commissie om een risicobeoordeling op Unieniveau uit te voeren
– Verplichting voor de lidstaten om hun relevante crisisbeheersingspersoneel regelmatig op te leiden/bij te scholen</td></tr>
<tr><td>Waakzaam-heidsfase</td><td>3. Bewaking van de eengemaakte markt</td><td colspan="2">Aanpak 2
– Aanbeveling aan de lidstaten om informatie te verzamelen over toeleveringsketens die als strategisch zijn aangemerkt

– Aanbevelingen aan de lidstaten om strategische reserves van goederen van strategisch belang aan te leggen</td><td>Aanpak 3
– Verplichting voor de lidstaten om informatie te verzamelen over toeleveringsketens die als strategisch zijn aangemerkt
– Verplichting van de Commissie om een lijst met streefdoelen voor de strategische reserves op te stellen en regelmatig bij te werken
– Verplichtingen van lidstaten[1] om strategische reserves van geselecteerde goederen van strategisch belang op te bouwen als de strategische reserves van de lidstaten aanzienlijk achterblijven bij de streefdoelen</td></tr>
<tr><td>Noodfase</td><td>4. Kernbeginselen en ondersteunende maatregelen om het vrije verkeer in noodsituaties te</td><td colspan="3">Aanpak 2
Versterking van kernbeginselen van vrij verkeer van crisisrelevante goederen en diensten via bindende regels die nodig zijn voor een doeltreffende crisisbeheersing</td></tr>
</table>

[1] Mits er een aanvullend activeringssignaal is

	vergemakkelijken			
Noodfase	5. Transparantie en administratieve bijstand tijdens noodsituaties	*Aanpak 3* Bindend en volwaardig mechanisme voor versnelde kennisgeving, ultrasnelle collegiale toetsing en mogelijkheid om aangemelde maatregelen onverenigbaar met Unierecht te verklaren; contactpunten en elektronisch platform		
Noodfase	6. Versnelling van het in de handel brengen van crisisrelevante producten	*Aanpak 2* Gerichte wijzigingen van bestaande harmonisatiewetgeving voor de eengemaakte markt: sneller in de handel brengen van crisisrelevante producten; de Commissie kan technische specificaties vaststellen; de lidstaten geven prioriteit aan markttoezicht voor crisisrelevante producten		
Noodfase	7. Overheidsopdrachten tijdens noodsituaties	*Aanpak 2* Nieuwe bepaling inzake gezamenlijke aanbesteding/gemeenschappelijke inkoop door de Commissie voor sommige of alle lidstaten		
Noodfase	8. Maatregelen die van invloed zijn op crisisrelevante toeleveringsketens tijdens noodfase	*Aanpak 1* Richtsnoeren voor de opvoering van de productiecapaciteit; versnelling van vergunningsprocedures; aanvaarding en prioritering van bestellingen van crisisrelevante goederen Aanbevelingen aan bedrijven om crisisrelevante informatie te delen	*Aanpak 2* Aanbevelingen aan lidstaten voor de distributie van producten waarvan voorraden zijn aangelegd; versnelling van vergunningsprocedures; aanmoediging van marktdeelnemers om bestellingen te aanvaarden en te prioriteren Lidstaten[2] de bevoegdheid geven om marktdeelnemers te verplichten hun productiecapaciteit op te voeren en bindende informatieverzoeken tot marktdeelnemers te richten	*Aanpak 3* Verplichting van lidstaten[3] om eerder opgeslagen producten te distribueren; versnelling van vergunningsprocedures, Verplichting van bedrijven om bestellingen te aanvaarden en te prioriteren; de productiecapaciteit te vergroten en crisisrelevante informatie te verstrekken

In de effectbeoordeling is geen voorkeursoptie aangegeven.

Hoe reageren de verschillende belanghebbenden? Wie steunt welke optie?

De meeste belanghebbenden vinden het nodig om tijdens crises het vrije verkeer te waarborgen en te zorgen voor meer transparantie en coördinatie. De meeste ervaringen die de belanghebbenden aanhaalden, hielden verband met de COVID-19-crisis. Wat betreft het waarborgen van de beschikbaarheid van crisisrelevante goederen hebben de lidstaten hun steun uitgesproken voor maatregelen zoals coördinatie van overheidsopdrachten, versnelde conformiteitsbeoordelingen en beter markttoezicht. Een aantal lidstaten heeft zorgen geuit over het opnemen van maatregelen om voor algemene crisisparaatheid te zorgen en problemen in de toeleveringsketens aan te pakken. Sommige belanghebbenden uit het bedrijfsleven hebben hun steun uitgesproken voor een duidelijke definitie van een noodsituatie, meer coördinatie en transparantie, maatregelen ter waarborging van het vrije verkeer van werknemers, versnelde kennisgevingen over nationale maatregelen, versnelde procedures voor de ontwikkeling en publicatie van geharmoniseerde normen, centrale informatiepunten op EU- en nationaal niveau, alsook rampoefeningen voor deskundigen. Sommigen hebben echter hun zorg geuit over verplichte, op marktdeelnemers gerichte maatregelen.

C. Effecten van de opties

Wat zijn de voordelen van de opties (indien hiervan sprake is, anders alleen van de belangrijkste opties)?

[2] Mits er een aanvullend activeringssignaal is

[3] Mits er een aanvullend activeringssignaal is

Optie 1 zal naar verwachting economische voordelen opleveren voor bedrijven, met name tijdens een noodsituatie, doordat een betere crisisrespons op EU-niveau leidt tot minder belemmeringen voor het vrije verkeer en een betere beschikbaarheid van crisisrelevante producten. Maatregelen ter vergemakkelijking van het vrije verkeer zullen voor werknemers een aanzienlijk positief effect hebben, omdat zij zullen leiden tot veiligstelling van de werkgelegenheid door te zorgen voor meer grensoverschrijdende handel en minder verstoringen van de economische activiteit tijdens crises. Grensarbeiders en ultraperifere gebieden zullen met name baat hebben bij deze optie. Maatregelen om voor een betere beschikbaarheid van crisisrelevante producten te zorgen, zullen directe sociale voordelen opleveren, aangezien zij de crisisspecifieke respons van de EU zullen verbeteren en zo zullen bijdragen tot een betere levenskwaliteit van de burgers in tijden van crisis. Door het vrijwillige karakter van de maatregelen in de blokken 2, 3 en 8 in het kader van deze optie zou het vermogen om de beschikbaarheid van dergelijke crisisrelevante producten te waarborgen echter ernstig worden beperkt.

Optie 2 zal, dankzij een betere crisisrespons op EU-niveau, in vergelijking met optie 1 verdere voordelen opleveren. Met name de bindende maatregelen in blok 8 zouden extra sociale voordelen opleveren. Het vermogen van lidstaten om marktdeelnemers te verplichten crisisrelevante informatie te verstrekken en de productie van crisisrelevante producten op te voeren, zou kunnen tegemoetkomen aan de vraag naar dergelijke producten tijdens de crisis in kwestie en zo kunnen leiden tot een wezenlijk betere algemene crisisrespons van de EU, met bijgevolg directe sociale effecten voor de verbetering van de levensomstandigheden en levenskwaliteit.

Optie 3 zal in vergelijking met optie 2 naar verwachting nog grotere economische voordelen voor bedrijven opleveren, met name tijdens een noodsituatie. Dergelijke voordelen zouden kunnen worden bereikt door krachtigere maatregelen beschikbaar te stellen om de crisisrespons op EU-niveau verder te verbeteren, en zo voor een aanzienlijk betere beschikbaarheid van crisisrelevante producten en minder belemmeringen voor het vrije verkeer te zorgen. Bovendien wordt met een geharmoniseerd EU-breed instrument voorkomen dat de lidstaten mogelijk afzonderlijke nationale maatregelen invoeren die de eengemaakte markt zouden versnipperen. Het zal naar verwachting ook hogere maatschappelijke voordelen opleveren. De maatregelen die tijdens noodsituaties van invloed zijn op crisisrelevante toeleveringsketens (blok 8) zouden allemaal fungeren als uitzonderlijke maatregelen die echter van doorslaggevend belang kunnen zijn om de beschikbaarheid van crisisrelevante producten te waarborgen in geval van een nijpende behoefte in geval van een crisis. Dit maakt een veel betere algemene crisisrespons van de EU mogelijk, wat leidt tot een nog sterkere directe sociale impact in termen van verbetering van de levensomstandigheden en levenskwaliteit en, afhankelijk van de crisis, het redden van levens van burgers.

Wat zijn de kosten van de opties (indien hiervan sprake is, anders alleen van de belangrijkste opties)?

Optie 1 brengt geen kosten voor bedrijven met zich mee, aangezien alle maatregelen die qua kosten een negatief effect zouden kunnen hebben, vrijwillig zijn. Er zijn enkele directe kosten voor de Commissie en de lidstaten, zoals administratieve kosten in verband met de organisatie van en deelname aan vergaderingen van de adviesgroep en nalevingskosten in verband met maatregelen in de blokken 4 en 5 tijdens een noodsituatie, zoals de inachtneming van kernbeginselen en kennisgevingen.

Optie 2 zou in vergelijking met optie 1 enige kosten voor bedrijven met zich mee kunnen brengen in verband met maatregelen die tijdens een noodfase van toepassing zijn. Dergelijke kosten betreffen kosten voor het reageren op informatieverzoeken en alternatieve kosten in verband met de verplichting om de productie op te voeren of te herbestemmen. Naast de kosten van optie 1 zouden er voor de lidstaten ook kosten zijn voor opleidingen en oefeningen, alsook kosten in verband met de maatregelen in blok 8, zoals verzoeken om informatie en opvoering van de productie. Ook de Commissie zal extra kosten maken, met name in verband met de maatregelen in het kader van blok 2, zoals risicobeoordeling en opleidingen en oefeningen.

Optie 3 Voor bedrijven zouden, naast de kosten in het kader van optie 2, alternatieve kosten kunnen ontstaan in verband met maatregelen in de noodfase, zoals prioritair aangemerkte bestellingen. Voor de lidstaten kunnen er in vergelijking met optie 2 extra kosten zijn in verband met maatregelen in het kader van de waakzaamheidsfase, zoals het aanleggen van strategische reserves (blok 3) en maatregelen in het kader van de noodfase, zoals de distributie van strategische reserves en de versnelling van vergunningsprocedures (blok 8). In het algemeen zou het ontbreken van geharmoniseerde regels en samenwerking leiden tot een versnippering van de eengemaakte markt, met kosten voor bedrijven tot gevolg.

Wat zijn de gevolgen voor kmo's en het concurrentievermogen?

Het initiatief wordt relevant geacht voor **kmo's**. Net als alle bedrijven zullen kmo's profiteren van een betere crisisrespons op EU-niveau als gevolg van minder belemmeringen voor het vrije verkeer en een betere

beschikbaarheid van crisisrelevante producten. Over het geheel genomen worden in het kader van optie 1 geen kosten voor kmo's verwacht. Kmo's zouden bijzonder negatieve gevolgen kunnen ondervinden van de informatieverzoeken met antwoordplicht in het kader van de opties 2 en 3. Kmo's zouden met name kunnen profiteren van de verplichting tot het opvoeren van de productie in combinatie met passende financiële steun in het kader van de opties 2 en 3. Kmo's zouden verder kunnen profiteren van maatregelen om de vergunningverlening te versnellen en van bestellingen waaraan in het kader van optie 3 prioriteit moet worden gegeven.

Optie 1 zou leiden tot meer transparantie en rechtszekerheid en lagere kosten voor EU-bedrijven als gevolg van de vergemakkelijking van het vrije verkeer en van maatregelen om voor transparantie te zorgen en zo het **concurrentievermogen** te verbeteren. In vergelijking met optie 1 zullen de extra gevolgen van optie 2 naar verwachting gering zijn, aangezien de rechtstreekse maatregelen slechts een zeer beperkt aantal bedrijven zullen betreffen. In vergelijking met optie 2 zou er bij optie 3 een aanzienlijk positief effect op het concurrentievermogen kunnen zijn, aangezien deze een aanzienlijk effect op de betrokken bedrijven zou hebben en voor een betere algemene crisisrespons zou zorgen.

Zijn er significante gevolgen voor de nationale begrotingen en overheden?

De lidstaten zullen terugkerende kosten maken in verband met de vergaderingen van de adviesgroep en specifieke kosten tijdens de waakzaamheids- en noodfasen in verband met specifieke maatregelen die in deze fasen worden geactiveerd.

Zijn er nog andere significante gevolgen?

Er zijn geen andere significante gevolgen geïdentificeerd.

Evenredigheid

De voorgestelde maatregelen zijn gericht op verwezenlijking van de doelstellingen van het initiatief en gaan niet verder dan nodig is om de veerkracht en werking van de eengemaakte markt in tijden van crisis te waarborgen. Belanghebbenden en lidstaten hebben twijfels geuit over de vraag of met name de maatregelen die van invloed zijn op crisisrelevante toeleveringsketens tijdens noodsituaties in het kader van optie 3 in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel.

D. Evaluatie

De Commissie zal de doeltreffendheid, efficiëntie, samenhang, relevantie en toegevoegde waarde voor de EU van dit wetgevingsinitiatief evalueren en vijf jaar na de datum van toepassing van de wetgevingshandelingen een verslag over de belangrijkste bevindingen aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's voorleggen. De Commissie kan op basis van het evaluatieverslag voorstellen hoe het noodinstrument voor de eengemaakte markt kan worden verbeterd.