COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 19.9.2022
SWD(2022) 290 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

RELATÓRIO DO RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

que acompanha o documento

REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO

relativo a um Instrumento de Emergência do Mercado Único

REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO

que altera os Regulamentos (UE) 2016/424, (UE) 2016/425, (UE) 2016/426, (UE) 2019/1009 e (UE) n.º 305/2011 no que respeita aos procedimentos de emergência para a avaliação da conformidade, a adoção de especificações comuns e a fiscalização do mercado devido a uma emergência no mercado único

e DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO

que altera as Diretivas 2000/14/CE, 2006/42/CE, 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 e 2014/68/UE no que respeita aos procedimentos de emergência para a avaliação da conformidade, a adoção de especificações comuns e a fiscalização do mercado devido a uma emergência no mercado único

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

Ficha de síntese

Avaliação de impacto do Instrumento de Emergência do Mercado Único

Qual é o problema e por que motivo tem dimensão europeia?

As crises recentes, como a pandemia de COVID-19 ou a invasão da Ucrânia pela Rússia, puseram a nu a potencial fragilidade do mercado único em caso de perturbações imprevistas e, ao mesmo tempo, mostraram até que ponto a economia europeia e todas as suas partes interessadas dependem do bom funcionamento do mercado único. O impacto de uma crise no mercado único pode manifestar-se duplamente. Por um lado, uma crise pode conduzir ao aparecimento de obstáculos à livre circulação no mercado único, perturbando assim o seu normal funcionamento. Por outro lado, uma crise pode agravar a escassez de bens e serviços relevantes em situação de crise se o mercado único estiver fragmentado e não funcionar. Em consequência, as cadeias de abastecimento podem ser rapidamente interrompidas e as empresas podem enfrentar dificuldades em adquirir, fornecer ou vender bens e serviços. O acesso dos consumidores a produtos e serviços essenciais sofre perturbações. A falta de informação e de clareza jurídica exacerba o impacto destas perturbações. Para além dos riscos sociais diretos causados pela crise, os cidadãos e, em especial, os grupos vulneráveis são confrontados com fortes impactos económicos negativos.

A avaliação de impacto analisará dois problemas distintos, mas inter-relacionados:

1. Obstáculos à livre circulação de bens, serviços e pessoas em tempos de crise;
2. Escassez de bens e serviços relevantes em situação de crise.

Quais são os resultados esperados?

Esta iniciativa não visa proporcionar soluções para superar uma crise futura no seu conjunto, mas sim permitir uma resposta rápida e flexível aos impactos de uma crise no mercado único, especialmente no que diz respeito aos obstáculos à livre circulação e à escassez de bens e serviços relevantes em situação de crise. O objetivo geral do IEMU consiste em reforçar a vigilância e a resposta do mercado único a situações de crise, bem como assegurar o seu bom funcionamento em tempos de crise. Para o efeito, o IEMU dotará a UE de um conjunto de instrumentos de resposta a crises bem calibrado que permita uma resposta rápida e eficaz a crises futuras que ameacem prejudicar o funcionamento do mercado único. Complementará outros mecanismos da UE existentes, nomeadamente através de uma melhor coordenação, mais transparência e maior celeridade. A presente iniciativa tem dois objetivos específicos:

1. Minimizar os obstáculos à livre circulação de bens, serviços e pessoas em tempos de crise: o objetivo é proporcionar um conjunto de soluções constituídas por medidas de vigilância, coordenação e transparência, que assegurem respostas mais alinhadas e direcionadas dos Estados-Membros e proporcionem a transparência necessária no que diz respeito aos obstáculos à livre circulação.

2. Fazer face a situações de escassez e salvaguardar a disponibilidade de bens e serviços relevantes em situação de crise: o objetivo é proporcionar soluções rápidas e práticas para problemas relacionados com o abastecimento em tempos de crise e proporcionar mecanismos adequados de vigilância, coordenação e transparência para uma resposta política direcionada, viabilizando o intercâmbio de informações e uma estreita cooperação com a indústria e as partes interessadas para identificar os estrangulamentos e as necessidades em termos de capacidade das cadeias de abastecimento relevantes em situação de crise, e adotando novas medidas, sempre que necessário.

Qual é o valor acrescentado da ação a nível da UE (subsidiariedade)?

As atividades económicas em todo o mercado único estão profundamente integradas. O objetivo de assegurar o funcionamento harmonioso e sem perturbações do mercado único não pode ser alcançado através de medidas nacionais unilaterais. O valor acrescentado europeu deste instrumento seria a capacidade conjunta da Comissão e dos Estados-Membros de disporem de uma forma rápida e estruturada de comunicação, coordenação e intercâmbio de informações quando o mercado único estiver sob pressão, e de poderem tomar as medidas necessárias de forma transparente — reforçando ou acelerando os mecanismos existentes e acrescentando novos instrumentos de emergência excecionais e direcionados.

B. Soluções

Quais são as várias opções para cumprir os objetivos? Há alguma opção preferida? Em caso negativo, por que razão?

As opções estabelecem um órgão de governação e um quadro para o planeamento de contingência e para os

modos de vigilância e de emergência. Tanto o modo de vigilância como o modo de emergência do mercado único seriam ativados de acordo com critérios e mecanismos de desencadeamento específicos. Determinadas medidas incluídas no conjunto de instrumentos necessitariam de uma ativação adicional.

Com base na análise das fontes dos problemas e das lacunas na legislação setorial aplicável, foram definidos oito módulos de medidas, agrupando as medidas em módulos aplicáveis em momentos diferentes (em todas as circunstâncias, em modo de vigilância e em modo de emergência). Para cada módulo, foram analisadas três abordagens estratégicas, que vão de medidas não legislativas a uma abordagem híbrida e a um quadro legislativo mais abrangente. Com base nesta análise, foram mantidas algumas ou todas as abordagens para cada módulo, as quais foram combinadas em três opções estratégicas realistas que refletem níveis diferentes de ambição política e de apoio das partes interessadas.

Modo	**Módulos estruturais**	**Opção estratégica 1 TRANSPARÊNCIA**	**Opção estratégica 2 COOPERAÇÃO**	**Opção estratégica 3 SOLIDARIEDADE**
Em todas as circunstâncias	1. Governação, coordenação e cooperação	*Abordagem 2* Grupo consultivo formal como fórum técnico e obrigação dos Estados-Membros de partilhar informações com o grupo em preparação para a crise e durante a mesma		
Em todas as circunstâncias	2. Planeamento de contingência para situações de crise	*Abordagem 2* Recomendação aos Estados-Membros sobre avaliação de riscos, formação e exercícios e compêndio de medidas de resposta a situações de crise	*Abordagem 3* - Recomendação aos Estados-Membros sobre avaliação de riscos e compêndio de medidas de resposta a situações de crise - Obrigação da Comissão de avaliar os riscos a nível da União - Obrigação dos Estados-Membros de prestar regularmente formação ao pessoal responsável pela gestão de crises	
Vigilância	3. Vigilância do mercado único	*Abordagem 2* - Recomendação aos Estados-Membros sobre a recolha de informações sobre as cadeias de abastecimento estratégicas identificadas - Recomendação aos Estados-Membros sobre a constituição de reservas estratégicas de bens de importância estratégica		*Abordagem 3* - Obrigação dos Estados-Membros de recolher informações sobre as cadeias de abastecimento estratégicas identificadas - Obrigação da Comissão de elaborar e atualizar regularmente uma lista com metas para as reservas estratégicas - Obrigações dos Estados-Membros[1] de constituir reservas estratégicas para determinados bens de importância estratégica se as reservas estratégicas dos Estados-Membros ficarem significativamente aquém das metas
Emergência	4. Princípios fundamentais e medidas de apoio para proporcionar a	*Abordagem 2* Reforço dos princípios fundamentais da livre circulação de bens e serviços relevantes em situação de crise em regras vinculativas, sempre que adequado para uma gestão eficaz das crises		

[1] Sujeito a um fator de desencadeamento adicional.

	livre circulação em situações de emergência			
Emergência	5. Transparência e assistência administrativa em situações de emergência	*Abordagem 3* Mecanismo completo e vinculativo de notificação acelerada, análise rápida pelos pares e possibilidade de declarar as medidas notificadas incompatíveis com o direito da UE; pontos de contacto e plataforma eletrónica		
Emergência	6. Aceleração da colocação no mercado de produtos relevantes em situação de crise durante uma emergência	*Abordagem 2* Alterações específicas da legislação de harmonização do mercado único em vigor: colocação mais célere de produtos relevantes em situação de crise no mercado; a Comissão pode adotar especificações técnicas; os Estados-Membros dão prioridade à fiscalização do mercado de produtos relevantes em situação de crise		
Emergência	7. Contratação pública em situações de emergência	*Abordagem 2* Nova disposição relativa à contratação conjunta/aquisição comum pela Comissão para alguns ou todos os Estados-Membros		
Emergência	8. Medidas com impacto em cadeias de abastecimento relevantes em situação de crise durante o modo de emergência	*Abordagem 1* Orientações sobre o aumento da capacidade de produção; aceleração dos procedimentos de licenciamento; aceitação e priorização de encomendas de bens relevantes em situação de crise Recomendações às empresas para que partilhem informações relevantes em situação de crise	*Abordagem 2* Recomendações aos Estados-Membros sobre a distribuição de reservas de produtos; aceleração dos procedimentos de licenciamento; incentivos aos operadores económicos para que aceitem e deem prioridade às encomendas Atribuição de poderes aos Estados-Membros[2] para que obriguem os operadores económicos a aumentar a capacidade de produção e para que dirijam pedidos de informação vinculativos aos operadores económicos	*Abordagem 3* Obrigações de os Estados-Membros[3] distribuírem reservas de produtos previamente constituídas; aceleração dos procedimentos de licenciamento Obrigações de as empresas aceitarem e darem prioridade às encomendas, aumentarem a capacidade de produção e fornecerem informações relevantes em situação de crise

A avaliação de impacto não apresenta uma opção preferida.

Quais são as perspetivas das várias partes interessadas? Quem apoia cada uma das opções?

De um modo geral, as partes interessadas concordam com a necessidade de assegurar a livre circulação, bem como uma maior transparência e coordenação em tempos de crise. A maioria das

[2] Sujeito a um fator de desencadeamento adicional.

[3] Sujeito a um fator de desencadeamento adicional.

experiências descritas pelas partes interessadas resultaram da crise da COVID-19. No que diz respeito à garantia da disponibilidade de bens relevantes em situação de crise, os Estados-Membros manifestaram o seu apoio a medidas como a coordenação da contratação pública, a avaliação acelerada da conformidade e a melhoria da fiscalização do mercado. Alguns Estados-Membros manifestaram a sua preocupação com a inclusão de medidas destinadas a assegurar a preparação geral para situações de crise e a resolver dificuldades nas cadeias de abastecimento. Algumas partes interessadas do setor empresarial manifestaram o seu apoio a uma definição clara do conceito de emergência, a uma maior coordenação e transparência, a medidas que assegurem a livre circulação de trabalhadores, a notificações aceleradas de medidas nacionais, a procedimentos acelerados para a elaboração e a publicação de normas harmonizadas, a pontos únicos de informação nacionais e da UE e a exercícios de resposta a emergências para peritos. No entanto, algumas mostraram-se preocupadas com as medidas obrigatórias que visam os operadores económicos.

C. Impactos das diferentes opções

Quais são os benefícios das opções?

A **opção 1** deverá trazer benefícios económicos às empresas, em especial durante uma emergência, dado que uma melhor resposta à crise a nível da UE conduzirá a menos obstáculos à livre circulação e a uma maior disponibilidade de produtos relevantes em situação de crise. As medidas destinadas a facilitar a livre circulação terão um impacto positivo significativo para os trabalhadores, uma vez que conduzirão à salvaguarda do emprego, ao assegurarem o aumento do comércio transfronteiriço e a redução de perturbações da atividade económica durante as crises. Os trabalhadores transfronteiriços e as regiões ultraperiféricas beneficiarão particularmente desta opção. As medidas destinadas a assegurar uma melhor disponibilidade de produtos relevantes em situação de crise resultarão em benefícios sociais diretos, uma vez que melhorarão a resposta específica da UE a situações de crise, contribuindo assim para uma melhor qualidade de vida dos cidadãos em tempos de crise. No entanto, devido ao caráter voluntário das medidas previstas nos módulos 2, 3 e 8 desta opção, a capacidade de assegurar a disponibilidade desses produtos relevantes em situação de crise seria muito limitada.

A **opção 2** trará mais benefícios em comparação com a opção 1, graças a uma melhor resposta à crise a nível da UE. Em especial, as medidas vinculativas previstas no módulo 8 proporcionariam benefícios sociais adicionais. O poder de os Estados-Membros exigirem aos operadores económicos que prestem informações relevantes em situação de crise e que aumentem a produção de bens relevantes em situação de crise poderá contribuir para satisfazer a procura desses bens durante a crise em causa e, por conseguinte, resultar numa melhor resposta global da UE à crise, gerando um impacto social direto em termos de melhoria das condições de vida e da qualidade de vida.

A **opção 3** deverá trazer benefícios económicos ainda maiores para as empresas, em especial durante uma situação de emergência, em comparação com a opção 2. Esses benefícios resultariam da aplicação de medidas mais fortes que permitiriam melhorar ainda mais a resposta a situações de crise a nível da UE, conduzindo assim a uma maior disponibilidade de produtos relevantes em situação de crise e a menos obstáculos à livre circulação. Além disso, a existência de um instrumento harmonizado a nível da UE evita situações em que os Estados-Membros possam introduzir medidas nacionais individuais que fragmentem o mercado único. Espera-se igualmente que proporcione maiores benefícios sociais. Todas as medidas com impacto em cadeias de abastecimento relevantes em situação de crise durante uma emergência (módulo 8) teriam caráter excecional, mas poderiam ser decisivas para assegurar a disponibilidade de produtos relevantes em situação de crise em caso de extrema necessidade no contexto de uma crise. Por sua vez, tal permite uma resposta global à crise muito melhor a nível da UE, conduzindo a um impacto social direto ainda mais forte em termos de melhorar as condições de vida e a qualidade de vida dos cidadãos e, consoante o tipo de crise, de salvar vidas.

Quais são os custos das opções?

A **opção 1** não implica custos para as empresas, uma vez que todas as medidas suscetíveis de ter um impacto negativo em termos de custos são voluntárias. Há alguns custos diretos para a Comissão e os Estados-Membros, tais como custos administrativos relacionados com a organização e participação nas reuniões do grupo consultivo, bem como custos de conformidade relacionados com as medidas previstas nos módulos 4 e 5 durante uma situação de emergência, como a conformidade com princípios fundamentais e as notificações.

A **opção 2** poderia implicar alguns custos para as empresas relacionados com as medidas aplicáveis durante o modo de emergência, em comparação com a opção 1. Esses custos consistem em custos de conformidade relacionados com os pedidos de informações e em custos de oportunidade associados à

obrigação de aumentar ou reorientar a produção. Além disso, para além dos custos da opção 1, os Estados-Membros teriam de suportar custos com ações de formação e exercícios, bem como custos associados às medidas previstas no módulo 8, tais como pedidos de informações e aumento da produção. A Comissão teria também de suportar custos adicionais, em especial relacionados com as medidas previstas no módulo 2, tais como avaliação dos riscos e ações de formação e exercícios.

Opção 3 Para as empresas, para além dos custos da opção 2, poderia haver custos de oportunidade associados a medidas no modo de emergência, como as encomendas classificadas como prioritárias. Para os Estados-Membros, em comparação com a opção 2, poderia haver custos adicionais associados a medidas no modo de vigilância, tais como a constituição de reservas estratégicas (módulo 3), e medidas no modo de emergência, tais como a distribuição de reservas estratégicas e a aceleração dos procedimentos de licenciamento (módulo 8). De um modo geral, a inexistência de regras harmonizadas e de cooperação conduziria a uma fragmentação do mercado único, gerando custos para as empresas.

Quais são os efeitos para as PME e a competitividade?

A iniciativa é considerada relevante para as **PME**. Como todas as empresas, as PME beneficiarão de uma melhor resposta global à crise a nível da UE, devido a menos obstáculos à livre circulação e a uma maior disponibilidade de produtos relevantes em situação de crise. De um modo geral, não se preveem custos para as PME no âmbito da opção 1. As PME poderiam ser particularmente afetadas pelos pedidos de informações obrigatórias no âmbito das opções 2 e 3. As PME poderiam beneficiar particularmente da obrigação de aumentar a produção com apoio financeiro adequado no âmbito das opções 2 e 3. As PME poderiam ainda beneficiar de medidas destinadas a acelerar os procedimentos de licenciamento e da classificação de determinadas encomendas como prioritárias no âmbito da opção 3.

Na opção 1, haveria maior transparência e segurança jurídica, bem como custos mais baixos para as empresas da UE, devido às medidas destinadas a facilitar a livre circulação e a garantir a transparência, melhorando assim a **competitividade**. Prevê-se que o impacto adicional da opção 2, em comparação com a opção 1, seja reduzido, uma vez que as medidas diretas afetarão apenas um pequeno número de empresas. A opção 3 poderia ter um efeito positivo significativo na competitividade em comparação com a opção 2, uma vez que teria um efeito significativo nas empresas em causa e asseguraria uma melhor resposta global à crise.

Haverá impactos significativos nos orçamentos e nas administrações nacionais?

Os Estados-Membros incorrerão em custos recorrentes relacionados com as reuniões do grupo consultivo e em custos específicos durante os modos de vigilância e de emergência associados a medidas específicas ativadas nesses modos.

Haverá outros impactos significativos?

Não foram identificados outros impactos significativos.

Proporcionalidade

As ações propostas visam a prossecução dos objetivos da iniciativa e não excedem o necessário para assegurar a resiliência e o funcionamento do mercado único em tempos de crise. As partes interessadas e os Estados-Membros manifestaram dúvidas quanto à compatibilidade de determinadas medidas com o princípio da proporcionalidade, em especial as medidas com impacto em cadeias de abastecimento relevantes em situação de crise durante uma emergência no âmbito da opção 3.

D. Acompanhamento

A Comissão procederá a uma avaliação da eficácia, eficiência, coerência, pertinência e valor acrescentado da UE desta iniciativa legislativa e apresentará um relatório sobre as principais conclusões ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões cinco anos após a data de aplicação dos atos legislativos. Com base no relatório de avaliação, a Comissão pode propor formas de melhorar o Instrumento de Emergência do Mercado Único.