



Vijeće
Europske unije

Bruxelles, 21. rujna 2022.
(OR. en)

Međuinstitucijski predmet:
2022/0280(COD)

12572/22
ADD 4

MI 671
COMPET 716
IND 348
CODEC 1319
IA 137

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	19. rujna 2022.
Za:	Glavno tajništvo Vijeća

Br. dok. Kom.:	SWD(2022) 290 final
----------------	---------------------

Predmet:	RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE SAŽETAK IZVJEŠĆA O PROCJENI UČINKA priložen dokumentu UREDBA EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA za Instrument za izvanredne okolnosti na jedinstvenom tržištu UREDBA EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA o izmjeni uredaba (EU) 2016/424, (EU) 2016/425, (EU) 2016/426, (EU) 2019/1009 i (EU) br. 305/2011 u pogledu izvanrednih postupaka za ocjenjivanje sukladnosti, donošenje zajedničkih specifikacija i nadzor tržišta zbog izvanrednih okolnosti na jedinstvenom tržištu DIREKTIVA EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA o izmjeni direktiva 2000/14/EZ, 2006/42/EZ, 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 i 2014/68/EU u pogledu izvanrednih postupaka za ocjenjivanje sukladnosti, donošenje zajedničkih specifikacija i nadzor tržišta zbog izvanrednih okolnosti na jedinstvenom tržištu
----------	--

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument SWD(2022) 290 final.

Priloženo: SWD(2022) 290 final

Bruxelles, 19.9.2022.
SWD(2022) 290 final

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE
SAŽETAK IZVJEŠĆA O PROCJENI UČINKA

priložen dokumentu

UREDBA EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA

za Instrument za izvanredne okolnosti na jedinstvenom tržištu

UREDBA EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA

o izmjeni uredaba (EU) 2016/424, (EU) 2016/425, (EU) 2016/426, (EU) 2019/1009 i (EU) br. 305/2011 u pogledu izvanrednih postupaka za ocjenjivanje sukladnosti, donošenje zajedničkih specifikacija i nadzor tržišta zbog izvanrednih okolnosti na jedinstvenom tržištu

DIREKTIVA EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA

o izmjeni direktiva 2000/14/EZ, 2006/42/EZ, 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 i 2014/68/EU u pogledu izvanrednih postupaka za ocjenjivanje sukladnosti, donošenje zajedničkih specifikacija i nadzor tržišta zbog izvanrednih okolnosti na jedinstvenom tržištu

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

Sažetak
Procjena učinka za Instrument za izvanredne okolnosti na jedinstvenom tržištu
O čemu je riječ? Zašto je to problem na razini EU-a?
<p>Nedavne krize, kao što je pandemija bolesti COVID-19 ili invazija Rusije na Ukrajinu, pokazale su koliko jedinstveno tržište može biti krhko ako dođe do nepredviđenih poremećaja i, istodobno, koliko europsko gospodarstvo i svi njegovi dionici ovise o jedinstvenom tržištu koje dobro funkcionira. Kriza može imati dvojak učinak na jedinstveno tržište. S jedne strane, kriza može dovesti do pojave prepreka slobodnom kretanju unutar jedinstvenog tržišta i time poremetiti njegovo normalno funkcioniranje. S druge strane, kriza može povećati nestašice robe i usluga relevantnih u slučaju krize ako je jedinstveno tržište fragmentirano i ne funkcionira. Slijedom toga, brzo može doći do prekida u lancima opskrbe te se poduzeća mogu suočiti s poteškoćama u nabavi, isporuci ili prodaji robe i usluga. Dolazi do poremećaja u pristupu potrošača ključnim proizvodima i uslugama. Nedostatak informacija i nedovoljna pravna jasnoća dodatno pogoršavaju učinak tih poremećaja. Osim izravnih društvenih rizika prouzročenih krizom, građani, a osobito ranjive skupine, suočavaju se s jakim negativnim gospodarskim učincima.</p> <p>U procjeni učinka razmatrat će se dva zasebna, ali međusobno povezana problema:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. prepreke slobodnom kretanju robe, usluga i osoba u kriznim vremenima; 2. nestašice robe i usluga relevantnih u slučaju krize.
Što bi trebalo postići?
<p>Ova inicijativa svojim područjem primjene ne obuhvaća pružanje rješenja za prevladavanje neke buduće krize u cjelini, već se njome umjesto toga želi omogućiti brz i fleksibilan odgovor na učinke krize na jedinstveno tržište, ponajprije u odnosu na prepreke slobodnom kretanju i nestašice robe i usluga relevantnih u slučaju krize. Opći je cilj Instrumenta za izvanredne okolnosti na jedinstvenom tržištu pojačati oprez u odnosu na krize na jedinstvenom tržištu i odgovor na te krize te poboljšati neometano funkcioniranje jedinstvenog tržišta u kriznim vremenima. U tu će se svrhu Instrumentom za izvanredne okolnosti na jedinstvenom tržištu EU-u osigurati dobro prilagođen paket kriznih instrumenata koji omogućuju brz i djelotvoran odgovor na svaku buduću krizu koja prijeti ometanjem funkcioniranja jedinstvenog tržišta. Taj će instrument služiti kao dopuna drugim postojećim mehanizmima EU-a, i to, među ostalim, osiguravanjem bolje koordinacije te veće transparentnosti i brzine. Ovom inicijativom nastoje se ostvariti dva posebna cilja:</p> <p>1. što veće smanjenje prepreka slobodnom kretanju robe, usluga i osoba u kriznim vremenima: cilj je osigurati paket instrumenata s rješenjima koja se sastoje od mjera za pojačan oprez, koordinaciju i transparentnost kojima se osiguravaju usklađeniji i usmjereniji odgovori država članica te potrebna transparentnost u pogledu prepreka slobodnom kretanju;</p> <p>2. otklanjanje nestašica i jamčenje dostupnosti robe i usluga relevantnih u slučaju krize: cilj je olakšati brza i praktična rješenja za probleme u opskrbi u kriznim vremenima te osigurati odgovarajuće mehanizme za pojačan oprez, koordinaciju i transparentnost namijenjene pružanju usmjerenog odgovora politike omogućavanjem razmjene informacija i bliske suradnje s industrijom/dionicima radi utvrđivanja uskih grla u lancima opskrbe i potreba za kapacitetima koji su relevantni u slučaju krize te poduzimanjem daljnjih mjera prema potrebi.</p>
Koja je dodana vrijednost djelovanja na razini EU-a (supsidijarnost)?
<p>Gospodarske djelatnosti na cijelom jedinstvenom tržištu duboko su integrirane. Cilj osiguravanja neometanog i neporemećenog funkcioniranja jedinstvenog tržišta ne može se ostvariti jednostranim nacionalnim mjerama. Dodana vrijednost EU-a koja proizlazi iz ovog Instrumenta bila bi zajednička sposobnost Komisije i država članica za brzo i strukturirano komuniciranje, koordinaciju i razmjenu informacija kad se jedinstveno tržište nađe pod pritiskom te za transparentno poduzimanje potrebnih mjera, čime se dodatno jačaju ili ubrzavaju postojeći mehanizmi te dodaju novi izvanredni i usmjereni instrumenti za izvanredne okolnosti.</p>
B. Rješenja
Koje su opcije za ostvarenje ciljeva? Postoji li najpoželjnija opcija? Ako ne, zašto?
<p>U okviru ponuđenih opcija uspostavljaju se upravljačko tijelo te okvir za planiranje za nepredvidive situacije, režim pojačanog opreza i režim za izvanredne okolnosti. Režim pojačanog opreza na jedinstvenom tržištu i režim za izvanredne okolnosti na jedinstvenom tržištu aktivirali bi se u skladu s posebnim kriterijima i mehanizmima za aktiviranje. Određene mjere iz paketa instrumenata zahtijevale bi dodatnu aktivaciju.</p>

Na temelju analize uzroka problema i praznina u relevantnom sektorskom zakonodavstvu, utvrđeno je osam sastavnih skupova mjera razvrstavanjem mjera u skupove koji se primjenjuju u različitim vremenima (u svako doba, u režimu pojačanog opreza i u režimu za izvanredne okolnosti). Za svaki sastavni skup mjera analizirana su tri pristupa politike u rasponu od nezakonodavnih mjera, preko hibridnog pristupa i sve do sveobuhvatnijeg zakonodavnog okvira. Na temelju te analize neki ili svi pristupi zadržani su za svaki sastavni skup mjera te su objedinjeni u tri realistične opcije politike koje odražavaju različite razine političke ambicije i potpore dionika.

Režim	Sastavni skupovi mjera	Opcija politike 1. TRANSPARENTNOST	Opcija politike 2. SURADNJA	Opcija politike 3. SOLIDARNOST
U svako doba	1. upravljanje, koordinacija i suradnja	<i>Pristup 2.</i>		
		službena savjetodavna skupina kao forum na tehničkoj razini i obveza država članica da razmjenjuju informacije unutar te skupine u razdoblju prije očekivane krize i tijekom krize		
U svako doba	2. planiranje za nepredvidive krizne situacije	<i>Pristup 2.</i>	<i>Pristup 3.</i>	
		preporuke državama članicama o procjeni rizika, osposobljavanju i vježbama te zbirka mjera za odgovor na krizu	– preporuke državama članicama o procjeni rizika i zbirka mjera za odgovor na krizu i – obveza Komisije da provodi procjene rizika na razini Unije – obveza država članica da redovito osposobljavaju svoje relevantno osoblje za upravljanje krizama	
Pojačan oprez	3. pojačan oprez na jedinstvenom tržištu	<i>Pristup 2.</i>		<i>Pristup 3.</i>
		– preporuke državama članicama o prikupljanju informacija o utvrđenim strateškim lancima opskrbe – preporuke državama članicama za stvaranje strateških rezervi robe od strateške važnosti		– obveza država članica da prikupljaju informacije o utvrđenim strateškim lancima opskrbe – obveza Komisije da sastavi i redovito ažurira popis ciljnih vrijednosti za strateške rezerve – obveze država članica ¹ da stvore strateške rezerve odabrane robe od strateške važnosti ako su strateške rezerve određene države članice znatno manje od ciljnih vrijednosti
Režim za izvanredne okolnosti	4. ključna načela i mjere potpore za olakšavanje slobodnog kretanja tijekom izvanrednih okolnosti	<i>Pristup 2.</i>		
		jačanje ključnih načela slobodnog kretanja robe i usluga relevantnih u slučaju krize u okviru obvezujućih pravila ako je to primjereno za djelotvorno upravljanje krizama		
Režim za izvanredne okolnosti	5. transparentnost i administrativna pomoć tijekom izvanrednih okolnosti	<i>Pristup 3.</i>		
		obvezujući potpuni mehanizam brzog obavješćivanja, brzo istorazinsko ocjenjivanje i mogućnost proglašavanja mjera o kojima je dostavljena obavijest nespojivima s pravom Unije; kontaktne točke i elektronička platforma		
Režim za izvanredne okolnosti	6. ubrzanje stavljanja na tržište proizvoda	<i>Pristup 2.</i>		
		ciljane izmjene postojećeg zakonodavstva o usklađivanju jedinstvenog tržišta: brže stavljanje na tržište proizvoda relevantnih u slučaju krize;		

¹ Podložno dodatnom aktivacijskom čimbeniku.

	relevantnih u slučaju krize tijekom izvanrednih okolnosti	Komisija može donositi tehničke specifikacije; države članice daju prednost nadzoru tržišta za proizvode relevantne u slučaju krize		
Režim za izvanredne okolnosti	7. javna nabava tijekom izvanrednih okolnosti	<i>Pristup 2.</i> nova odredba o zajedničkoj nabavi/kupnji koju provodi Komisija za neke ili sve države članice		
Izvanredne okolnosti	8. mjere koje utječu na lance opskrbe relevantne u slučaju krize za vrijeme primjene režima za izvanredne okolnosti	<i>Pristup 1.</i> smjernice o povećanju proizvodnog kapaciteta; ubrzavanje postupaka izdavanja dozvola; prihvaćanje narudžbi robe potrebne tijekom krize i davanje prednosti tim narudžbama preporuke poduzećima da razmjenjuju informacije relevantne u slučaju krize	<i>Pristup 2.</i> preporuke državama članicama o distribuciji proizvoda iz zaliha; ubrzavanje postupaka izdavanja dozvola; poticanje gospodarskih subjekata na prihvaćanje narudžbi robe potrebne tijekom krize i davanje prednosti tim narudžbama davanje ovlasti državama članicama ² da gospodarskim subjektima uvedu obveze povećanja proizvodnog kapaciteta i da rješavaju pitanja obvezujućih zahtjeva za informacije upućenih gospodarskim subjektima	<i>Pristup 3.</i> obveze država članica ³ da distribuiraju proizvode iz ranije stvorenih zaliha; ubrzavanje postupaka izdavanja dozvola obveze poduzeća da prihvaćaju određene narudžbe i daju im prednost, povećaju proizvodni kapacitet i pružaju informacije relevantne u slučaju krize

U procjeni učinka ne iznosi se najpoželjnija opcija.

Koja su stajališta različitih dionika? Tko podržava koju opciju?

Dionici se uvelike slažu s potrebom osiguravanja slobodnog kretanja te veće transparentnosti i koordinacije u kriznim vremenima. Većina iskustava koje su dionici opisali stečena je tijekom krize uzrokovane bolešću COVID-19. Kad je riječ o osiguravanju dostupnosti robe relevantne u slučaju krize, države članice podržale su mjere kao što su koordinacija javne nabave, brzo ocjenjivanje sukladnosti i poboljšani nadzor tržišta. Određeni broj država članica izrazio je zabrinutost u pogledu uključivanja mjera za osiguravanje opće pripravnosti na krizu i uklanjanje poteškoća u lancima opskrbe. Neki dionici iz poslovnog sektora podržali su utvrđivanje jasne definicije izvanrednih okolnosti, bolju koordinaciju i transparentnost, mjere za osiguravanje slobodnog kretanja radnika, brzo obavješćivanje o nacionalnim mjerama, brze postupke izrade i objavljivanja usklađenih standarda, jedinstvene točke za informiranje na razini EU-a i nacionalnoj razini te provođenje vježbi za izvanredne okolnosti namijenjenih stručnjacima. Međutim, neki dionici izrazili su zabrinutost u

² Podložno dodatnom aktivacijskom čimbeniku.

³ Podložno dodatnom aktivacijskom čimbeniku.

pogledu obveznih mjera usmjerenih na gospodarske subjekte.
C. Učinci opcija
Koje su prednosti opcija?
<p>Očekuje se da će opcija 1. donijeti gospodarske koristi poduzećima, ponajprije tijekom izvanrednih okolnosti, zbog boljeg odgovora na krizu koji se pruža na razini EU-a, što bi dovelo do smanjenja broja prepreka slobodnom kretanju i bolje dostupnosti proizvoda relevantnih u slučaju krize. Mjere kojima se olakšava slobodno kretanje imat će znatan pozitivan učinak na radnike jer će dovesti do osiguravanja zaposlenosti osiguravanjem veće prekogranične trgovine i smanjenja poremećaja u gospodarskoj djelatnosti tijekom kriza. Ova će opcija biti osobito korisna za prekogranične radnike i najudaljenije regije. Mjere za osiguranje bolje dostupnosti proizvoda relevantnih u slučaju krize dovest će do izravnih društvenih koristi jer će se njima poboljšati odgovor EU-a prilagođen krizi, čime će se pridonijeti boljoj kvaliteti života građana u kriznim vremenima. Međutim, zbog dobrovoljne prirode mjera iz sastavnih skupova mjera 2., 3. i 8. u okviru te opcije, sposobnost osiguravanja dostupnosti tih proizvoda relevantnih u slučaju krize bila bi znatno ograničena.</p> <p>Opcija 2. donijet će dodatne koristi u odnosu na opciju 1., zahvaljujući boljem odgovoru na krizu koji se pruža na razini EU-a. Dodatne društvene koristi ponajprije bi donijele obvezujuće mjere iz skupa mjera 8. Zahvaljujući mogućnosti država članica da zahtijevaju od gospodarskih subjekata pružanje informacija relevantnih u slučaju krize i povećanje proizvodnje proizvoda relevantnih u slučaju krize mogao bi se riješiti problem potražnje za tim proizvodima tijekom predmetne krize i stoga dovesti do znatno boljeg cjelokupnog odgovora na krizu koji se pruža na razini EU-a, što bi dovelo do izravnog društvenog učinka u smislu poboljšanja životnih uvjeta i kvalitete života.</p> <p>Očekuje se da će opcija 3. donijeti još veće gospodarske koristi poduzećima u odnosu na opciju 2., a ponajprije tijekom izvanrednih okolnosti. Takve koristi mogle bi se ostvariti zahvaljujući raspoloživosti jačih mjera koje omogućuju dodatno poboljšanje odgovora na krizu koji se pruža na razini EU-a, što dovodi do znatno bolje dostupnosti proizvoda relevantnih u slučaju krize i smanjenja broja prepreka slobodnom kretanju. Nadalje, postojanjem usklađenog instrumenta na razini cijelog EU-a izbjegava se situacija u kojoj bi države članice mogle uvoditi pojedinačne nacionalne mjere kojima bi se fragmentiralo jedinstveno tržište. Očekuje se i da će ova opcija donijeti veće društvene koristi. Mjere koje utječu na lance opskrbe relevantne tijekom izvanrednih okolnosti (skup mjera 8.) sve bi služile kao izvanredne mjere koje bi međutim mogle biti odlučujuće u osiguravanju dostupnosti proizvoda relevantnih u slučaju krize ako dođe do krajnje potrebe u krizi. Time se pak omogućuje mnogo bolji odgovor na krizu koji se pruža na razini EU-a, što dovodi do još većeg izravnog društvenog učinka u smislu poboljšanja životnih uvjeta i kvalitete života te, ovisno o krizi, spašavanja života građana.</p>
Koji su troškovi opcija?
<p>Opcija 1. ne uključuje troškove za poduzeća jer su sve mjere koje bi mogle imati negativan učinak u smislu troškova dobrovoljne. Postoje određeni izravni troškovi za Komisiju i države članice, kao što su administrativni troškovi povezani s organizacijom sastanaka savjetodavne skupine i sudjelovanjem na njima te troškovi usklađivanja povezani s mjerama iz skupova mjera 4. i 5. tijekom izvanrednih okolnosti, kao što su poštovanje ključnih načela i obavješćivanje o mjerama.</p> <p>Opcija 2. mogla bi uključivati određene troškove za poduzeća povezane s mjerama koje se primjenjuju tijekom režima za izvanredne okolnosti u odnosu na opciju 1. To se odnosi na troškove usklađivanja za zahtjeve za informacije i oportunitetne troškove povezane s obvezom povećanja ili prenamjene proizvodnje. Isto tako, uz troškove iz opcije 1., postojali bi troškovi za države članice za osposobljavanja i vježbe te troškovi povezani s mjerama iz skupa mjera 8., kao što su zahtjevi za informacije i povećanje proizvodnje. Dodatni troškovi postojali bi i za Komisiju, ponajprije troškovi povezani s mjerama u okviru skupa mjera 2., kao što su procjena rizika te osposobljavanja i vježbe.</p> <p>U okviru opcije 3., poduzeća bi mogla, uz troškove u okviru opcije 2., imati i oportunitetne troškove povezane s mjerama u okviru režima za izvanredne okolnosti, kao što su prioritetne narudžbe. Za države članice, u odnosu na opciju 2., mogli bi postojati dodatni troškovi povezani s mjerama u okviru režima pojačanog opreza, kao što su stvaranje strateških rezervi (skup mjera 3.), i mjerama u okviru režima za izvanredne okolnosti, kao što su distribucija strateških rezervi i ubrzanje izdavanja dozvola (skup mjera 8.). Općenito, nepostojanje usklađenih pravila i izostanak suradnje doveli bi do fragmentacije jedinstvenog tržišta, što bi prouzročilo troškove za poduzeća.</p>
Koji su učinci na MSP-ove i konkurentnost?
Inicijativa se smatra relevantnom za MSP-ove . Kao i sva poduzeća, MSP-ovi će imati koristi od

<p>općenito boljeg odgovora na krizu koji se pruža na razini EU-a zahvaljujući smanjenju broja prepreka slobodnom kretanju i bolje dostupnosti proizvoda relevantnih u slučaju krize. Općenito, u okviru opcije 1. ne očekuju se nikakvi troškovi za MSP-ove. Na MSP-ove bi naročito negativno mogli utjecati obvezni zahtjevi za informacije u okviru opcija 2. i 3. MSP-ovi bi mogli imati naročite koristi od obveze povećanja proizvodnje uz odgovarajuću financijsku potporu u okviru opcija 2. i 3. MSP-ovi bi mogli imati dodatnih koristi od mjera za ubrzanje izdavanja dozvola i prioritetnih narudžbi u okviru opcije 3.</p> <p>U okviru opcije 1. povećala bi se transparentnost i pravna sigurnost te bi se smanjili troškovi za poduzeća iz EU-a zbog olakšavanja slobodnog kretanja i mjera za osiguranje transparentnosti, čime bi se povećala konkurentnost. U odnosu na opciju 1. očekuje se da će dodatan učinak u okviru opcije 2. biti malen jer će se izravne mjere odnositi samo na vrlo ograničen broj poduzeća. U okviru opcije 3. mogao bi postojati znatan pozitivan učinak na konkurentnost u odnosu na opciju 2. jer bi opcija 3. imala znatan učinak na predmetna poduzeća i njome bi se osigurao općenito bolji odgovor na krize.</p>
<p>Hoće li to bitno utjecati na državne proračune i uprave?</p>
<p>Države članice snosit će stalne troškove povezane sa sastancima savjetodavne skupine i posebne troškove u okviru režima pojačanog opreza i režima za izvanredne okolnosti povezane s posebnim mjerama aktiviranim u okviru tih režima.</p>
<p>Hoće li biti drugih bitnih učinaka?</p>
<p>Nisu utvrđeni drugi bitni učinci.</p>
<p>Proporcionalnost?</p>
<p>Predloženim mjerama ostvaruju se ciljevi inicijative i ne prelazi se ono što je potrebno za osiguravanje otpornosti i funkcioniranja jedinstvenog tržišta u kriznim vremenima. Dionici i države članice izrazili su dvojbe ponajprije u pogledu pitanja jesu li mjere u okviru opcije 3. koje tijekom izvanrednih okolnosti utječu na lance opskrbe relevantne u slučaju krize usklađene s načelom proporcionalnosti.</p>
<p>D. Daljnje mjere</p>
<p>Komisija će za ovu zakonodavnu inicijativu pet godina od početka primjene predmetnih zakonodavnih akata provesti evaluaciju djelotvornosti, učinkovitosti, usklađenosti, relevantnosti i dodane vrijednosti EU-a i podnijeti izvješće o glavnim nalazima Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija. Komisija na temelju tog izvješća o evaluaciji može predložiti načine za poboljšanje Instrumenta za izvanredne okolnosti na jedinstvenom tržištu.</p>