



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 13.3.2020
COM(2020) 112 final

ANNEXES 1 to 3

PRILOGE

k

**SPOROČILU KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, EVROPSKEMU SVETU,
SVETU, EVROPSKI CENTRALNI BANKI, EVROPSKI INVESTICIJSKI BANKI IN
EUROSKUPINI**

Usklajen gospodarski odziv na izbruh virusa COVID-19

PRILOGA 1 – UČINEK PANDEMIJE COVID-19 NA GOSPODARSTVO

Evropska komisija je v svoji vmesni zimski gospodarski napovedi, objavljeni 13. februarja 2020, napovedala upočasnjeno rast BDP v EU in euroobmočju, in sicer v višini 1,4 % leta 2020 in 1,2 % leta 2021. Ker je bilo v času napovedi na voljo le malo podatkov, je bil vanjo vključen majhen kratkotrajen šok na podlagi predpostavke, da bo pandemija omejena na Kitajsko in da bo vrhunec dosegla v prvem četrtletju leta 2020 ter da bodo tako vplivi prelivanja na svetovni ravni zelo omejeni. Vendar je bilo širjenje virusa v napovedi označeno kot precejšnje tveganje za upad rasti svetovnega in evropskega gospodarstva.

Zdaj se soočamo s pandemijo COVID-19 in službe Komisije so pripravile nove ocene njenega potencialnega gospodarskega učinka. To so poenostavljeni scenariji in ne napoved. Temeljujejo na posodobljenih predpostavkah in tehnikah modeliranja. Poudariti je treba, da je v zvezi z obsegom gospodarskega učinka krize še vedno veliko negotovosti, in sicer bosta na učinek med drugim vplivala širjenje pandemije in sposobnost javnih organov, da hitro ukrepajo in zajezijo posledice pandemije na zdravje in gospodarstvo.

Osnovni scenarij temelji na dveh predpostavkah:

1) ker gre zdaj za pandemijo COVID-19, se predpostavlja, da bosta po najnovejših razpoložljivih ocenah obolevnost in umrljivost bolezni enaka v Evropi in svetu. To je pomembno: medtem ko se virus po državah članicah širi z različno hitrostjo, pri čemer je v tem trenutku Italija najbolj prizadeta, se predvideva, da bodo sčasoma vse države članice enako močno prizadete;

2) glede na trenutne epidemiološke trende po državah članicah se predpostavlja, da bodo imele potrebne omejitve, ki vplivajo na ponudbo delovne sile in povpraševanje po njej v nekaterih sektorjih (npr. potovanja, trgovina na drobno itd.), večji učinek v primerjavi z zabeleženim učinkom na Kitajskem.

Analiza razlikuje med več različnimi kanali prenašanja bolezni COVID-19, ki bodo vplivali na evropsko gospodarstvo. Ti vključujejo (i) šok, ki ga je povzročilo začetno krčenje gospodarske dejavnosti na Kitajskem v prvem četrtletju leta 2020; (ii) šok pri dobavi evropskemu in svetovnemu gospodarstvu zaradi motenj v dobavnih verigah in odsotnosti z delovnega mesta; (iii) šok pri povpraševanju v evropskem in svetovnem gospodarstvu zaradi manjšega povpraševanja potrošnikov in negativnega učinka negotovosti na naložbene načrte ter (iv) učinka likvidnostnih omejitev za podjetja.

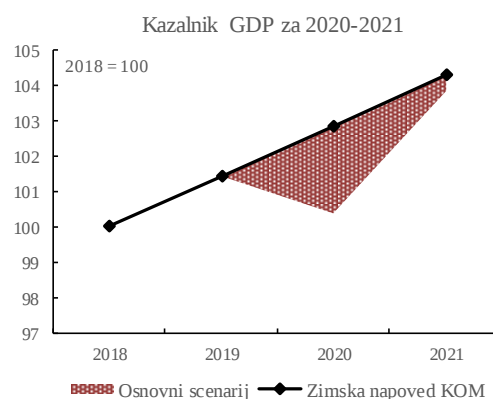
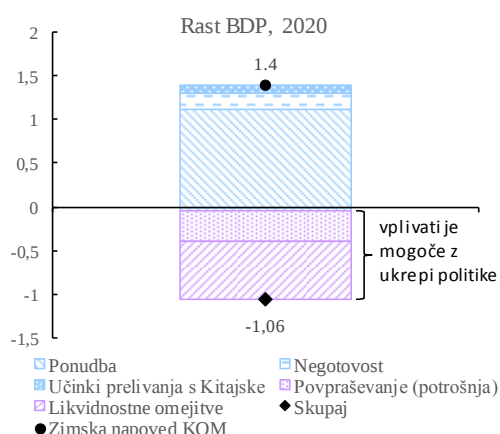
Po ocenah naj bi imela kriza zaradi izbruha COVID-19 izredno velike škodljive gospodarske učinke v EU in euroobmočju. Po ocenah naj bi neposredni učinek prek vseh kanalov zmanjšal realno rast BDP v letu 2020 za 2,5 odstotne točke v primerjavi z razmerami brez pandemije. Glede na to, da je bila v letu 2020 v EU napovedana 1,4-odstotna realna rast BDP, bi to pomenilo, da bi lahko v letu 2020 padla na malo nad –1 % BDP, v letu 2021 pa bi si sicer precej opomogla, vendar ne povsem.

Vendar je mogoče nekatere neposredne učinke v letu 2020 izravnati s pravočasnimi in učinkovitimi ukrepi politike, ki bi lahko ublažili negativni učinek na realni BDP. Institucije EU in države članice sprejemajo politike, namenjene ublažitvi vpliva krize na gospodarstvo. Ukrepi politike ne bodo mogli zaščititi EU pred negativnimi učinki krize, ki izvirajo s Kitajske, in jo bodo zgolj v zelo omejenem obsegu, če sploh, zaščitili pred učinki motenj pri dobavi na delovno silo. Vendar imajo lahko pomembno vlogo pri izravnavanju negativnih posledic, ki izhajajo iz zmanjšane povpraševanja potrošnikov in podjetij z omejeno

likvidnostjo. Skupno ti kanali predstavljajo malo več kot polovico ocenjenega potencialnega učinka na rast, torej obstaja velik manevrski prostor za ublažitev gospodarskega učinka. Na splošno bo v skladu z osnovnim scenarijem realna rast BDP v letu 2020 zaradi posledic COVID-19 enaka nič ali celo precej negativna. Usklajen gospodarski odziv institucij EU in držav članic je ključen za ublažitev posledic za gospodarstvo.

Bolj neugodnih scenarijev, povezanih z globljimi učinki pandemije, ni mogoče izključiti.

Graf 1. Ocena učinka pandemije COVID-19 na gospodarstvo EU: scenarij v letu 2020



Vir: Komisija

PRILOGA 2 – NACIONALNI UKREPI V ZVEZI Z MEDICINSKIMI PROIZVODI IN NAPRAVAMI TER OSEBNO ZAŠČITNO OPREMO

1. OZADJE IN POTREBA PO SKUPNEM PRISTOPU

Krizne razmere zaradi izbruha COVID-19 so najhujše izredne razmere na področju javnega zdravja doslej. Predstavljajo resno grožnjo na svetovni ravni in bodo imele velik učinek na Evropo.

Za sprejetje ustreznih zdravstvenih ukrepov v okviru sedanje krize so v prvi vrsti odgovorne države članice EU. Odločilno je, da so vsi nacionalni ukrepi v skladu s pravili EU in je njihov glavni namen varovanje zdravja in človeškega življenja. Pravila notranjega trga so državam članicam pri tem v podporo, saj zagotavljajo učinkovitost, sinergije in evropsko solidarnost.

Enotni trg za medicinsko in osebno zaščitno opremo je močno povezan, enako pa velja tudi za njegove vrednostne verige in distribucijska omrežja. Med bistvenimi izdelki so zaščitna očala, maske za obraz, rokavice, kirurški kombinezoni in halje¹. Dobra organizacija celotnega trga za dobavo kritičnih izdelkov je edini način, da se prepreči pomanjkanje za ljudi, ki te izdelke najbolj potrebujejo – javne zdravstvene sisteme in zlasti zdravstvene delavce, ekipe za posredovanje na terenu in bolnike.

Vse to zahteva odziv na ravni cele Evrope. K temu so se zavezali vsi voditelji držav in vlad EU ter v sklepih predsednika Evropskega sveta po videokonferenci z dne 10. marca 2020 Evropsko komisijo pozvali, naj centralizira analizo potreb in pripravi pobude za preprečevanje pomanjkanja. Zagotoviti je treba pravilno delovanje notranjega trga in se izogniti morebitnim neupravičenim oviram, zlasti glede mask in ventilatorjev.

Ob upoštevanju navedenega je Komisija že organizirala javni razpis za nabavo osebne zaščitne opreme za 20 držav članic v okviru sporazuma o skupnem javnem naročanju, ki je bil objavljen 28. februarja 2020, če bodo zadevni izdelki na voljo na trgu in glede na poročila držav članic, pa lahko izvede nadaljnje javne razpise.

Komisija je skupaj z državami članicami in Evropsko agencijo za zdravila ustanovila izvršno usmerjevalno skupino, ki ima nalogo spremljati potencialno pomanjkanje zdravil zaradi izbruha COVID-19. Poleg tega Komisija spremlja razmere v okviru Koordinacijske skupine za medicinske pripomočke in njenih podskupin, na primer razpoložljivost in uspešnost različnih diagnostičnih pripomočkov ter sodelovanje v zvezi z različnimi nacionalnimi pristopi glede diagnostičnih testov. Nenazadnje se ohranjajo stiki tudi z glavnimi strokovnimi organizacijami proizvajalcev in drugimi gospodarskimi subjekti, pacienti, uporabniki itd.

Komisija analizira potrebe in proizvodne zmogljivosti, ki so potrebne v Evropi, da bi zagotovila, da bodo zaščitna oprema in zdravila na razpolago tam, kjer so najbolj potrebna. Komisija podpira industrijo pri njenih prizadevanjih za odzivanje na te izredne razmere.

Lahko se zgodi, da bo treba v primeru pomanjkanja sprejeti ukrepe, s katerimi se bo medicinska in osebna zaščitna oprema zadržala na trgu in usmerila k tistim, ki jo najbolj potrebujejo. V ta namen bodo morda potrebni nacionalni ukrepi. O vseh načrtovanih nacionalnih ukrepih za omejitev dostopa do medicinske in zaščitne opreme je treba obvestiti

¹ Vsa ta oprema je pomembna ne le za zaščito pred COVID-19, temveč tudi na več drugih področjih za zdravstvene delavce, ki izvajajo zdravljenje (nujni primeri, kronična obolenja, infekcijski, onkološki in kirurški posegi, osebna nega itd.), ter strokovnjake in uporabnike v drugih industrijskih in obrtnih dejavnostih (npr. okoljevarstvo in ravnanje z odpadki, kemični in biološki procesi itd.)

Komisijo, ki mora obvestiti druge države članice, da lahko dajo pripombe. Komisija bo za zagotovitev usklajenega odziva ustanovila skupno projektno skupino. Poleg tega bo še naprej zagotavljala vso potrebno koordinacijo, da bi omogočila lažjo izmenjavo informacij, opredelila vse potrebne sinergije in prispevala k učinkovitemu in doslednemu izvajanju nacionalnih ukrepov. Noben nacionalni omejevalni ukrep ne preprečuje ali odvrta podjetij s sedežem na nacionalnem ozemlju od sodelovanja pri skupnih javnih razpisih na ravni EU.

Nekatere države članice so že sprejele ali pripravljajo nacionalne ukrepe, ki vplivajo na razpoložljivost bistvenih izdelkov. Če ukrepi niso dobro zasnovani, lahko povzročijo zaostritev težav, namesto da bi jih ublažili, zlasti če so osredotočeni na omejitev čezmejne dobave zadevnih izdelkov, namesto da bi jih usmerjali k tistim, ki jih najbolj potrebujejo – tako na nacionalnem ozemlju kot v vsej Evropi – pri tem pa preprečevali kopičenje zalog, panično nakupovanje in celo tratenje z neprednostno ali celo kontraproduktivno uporabo znotraj zadevne države članice. Takšni negativni učinki so lahko verjetno še bolj akutni, če omejitve uvedejo države članice, ki imajo vodilen ali osrednji položaj na trgu proizvodnje, uvoza in distribucije osebne zaščitne opreme in medicinskih naprav. Nedavne odločitve držav članic, da prepovejo ali strogo omejijo izvoz – v enem primeru je prepoved zajemala kar 1324 izdelkov, vključno s paracetamolom in medicinskimi pripomočki – prispevajo k tveganju pomanjkanja v drugih državah, s čimer ogrožajo zdravje ljudi po Evropi. Te ukrepe bi bilo treba nujno popraviti.

Komisija v nadaljevanju opozarja na ustrezne pravne določbe in skupne cilje, ki jih morajo poskušati doseči vsi nacionalni ukrepi, ne le, da se zagotovi njihova zakonitost, ampak predvsem, da se vse države članice podprejo pri njihovih prizadevanjih za ublažitev tveganj in posledic krize zaradi izbruha COVID-19.

2. PRAVNI OKVIR ZA OMEJEVALNE NACIONALNE UKREPE

Člen 35 PDEU prepoveduje nacionalne omejitve pri izvozu. Države članice pa lahko v skladu s členom 36 sprejmejo ukrepe, utemeljene z „varovanjem zdravja in življenja ljudi“. Ti posamezni ukrepi morajo biti v skladu z načelom sorazmernosti, kar pomeni, da morajo biti ustrezni, potrebni in sorazmerni za doseganje takega cilja, in sicer z zagotavljanjem ustreznih dobav osebam, ki to najbolj potrebujejo, ter hkrati s preprečevanjem pomanjkanja ali naraščanja pomanjkanja blaga, ki se šteje za bistveno (kot so osebna zaščitna oprema medicinski pripomočki ali zdravila), po vsej EU. To pomeni zlasti naslednje:

1. Zgolj običajna prepoved izvoza ne more izpolniti pravne zahteve po sorazmernosti. Tak ukrep sam po sebi ne zagotavlja, da bodo izdelki dosegli osebe, ki jih najbolj potrebujejo. Zato bi se taki ukrepi izkazali za neprimerne za doseg cilja varovanja zdravja ljudi, ki živijo v Evropi. Prepoved izvoza na primer ne bi preprečila kopičenja zalog ali nabave blaga s strani oseb, ki nimajo objektivne potrebe ali imajo omejeno objektivno potrebo, in ne bi zagotovila usmerjanja osnovnega blaga tja, kjer je najbolj potrebno, tj. k okuženim osebam ali zdravstvenim ustanovam in osebju.
2. Ukrepi, katerih obseg ni jasno omejen na dejanske potrebe, ki niso prepričljivo utemeljeni in/ali časovno omejeni, lahko povečajo tveganje pomanjkanja, zato je zelo verjetno, da bodo nesorazmerni.
3. Ukrepi, ki urejajo zadevne trge z ustreznimi mehanizmi za usmerjanje osnovnega blaga tja, kjer je najbolj potrebno, in sicer v državi članici in h kvalificiranim kupcem v drugih državah članicah, lahko pozitivno prispevajo k skupnemu usklajenemu evropskemu pristopu, ki bo pomagal reševati življenja.
4. Uravnavanje cen je lahko v pomoč pri preprečevanju naraščajočih in nepoštenih cen, če se ta pravila uporabljajo enako za vse zadevne gospodarske subjekte, brez

diskriminacije na podlagi državljanstva ali sedeža, in če jih spremljajo drugi primerni ukrepi za usmerjanje dobave tistim, ki jo najbolj potrebujejo.

PRILOGA 3 – DRŽAVNA POMOČ

Pomoč podjetjem, ki se soočajo s perečimi likvidnostnimi potrebami in/ali jim grozi stečaj zaradi izbruha COVID-19

V skladu s pravili EU o državni pomoči, tj. s smernicami Komisije o pomoči za reševanje in prestrukturiranje na podlagi člena 107(3)(c) PDEU, lahko države članice vsem vrstam podjetij v težavah odobrijo nujno začasno pomoč v obliki jamstev za posojila ali posojil. Taka pomoč bi krila pričakovane operativne potrebe podjetij v obdobju 6 mesecev.

Poleg tega lahko tako podporo ob izpolnjevanju ustreznih pogojev prejmejo tudi podjetja, ki (še) niso v težavah, če se zaradi izjemnih in nepredvidenih okoliščin, kot je izbruh COVID-19, soočajo s perečimi likvidnostnimi potrebami, in sicer zlasti kar zadeva višino nadomestila, ki ga mora upravičenec plačati za državno jamstvo ali posojilo.

Na splošno podjetja, ki so v zadnjih 10 letih že prejela tako podporo, ne bi bila upravičena do nadaljnje pomoči, da se ne bi gospodarsko nedonosna podjetja umetno ohranjala na trgu (načelo enkratne pomoči). Vendar je Komisija v izjemnih in nepredvidljivih okoliščinah, kot je izbruh COVID-19, po posamični priglasitvi **pripravljena** sprejeti izjeme od tega pravila.

Poleg tega smernice o pomoči za reševanje in prestrukturiranje državam članicam omogočajo, da uvedejo namenske programe podpore za MSP in manjša podjetja v državni lasti, tudi za kritje njihovih perečih likvidnostnih potreb za obdobje do 18 mesecev. Februarja 2019 je Komisija na primer odobrila program podpore v višini 400 milijonov EUR za Irsko² za kritje perečih likvidnostnih potreb ter potreb po reševanju in prestrukturiranju MSP kot ukrep pripravljenosti na brexit. Irski organi so zdaj spremenili namen tega ukrepa, da bi podjetjem pomagali pri spopadanju z izbruhom COVID-19. Tudi v drugih državah so že vzpostavljeni podobni programi podpore, na primer na Finskem, v Franciji, Nemčiji, na Poljskem in v Sloveniji, pa tudi v nekaterih regijah v Avstriji, Belgiji in Španiji. Komisija je pripravljena pomagati drugim državam članicam, da po potrebi hitro vzpostavijo podobne programe. Če želijo države članice zaradi izbruha COVID-19 povečati proračun odobrenih programov, povečanj v višini do 20 % proračuna ni treba priglasiti Komisiji, ampak jih lahko države članice izvedejo same. Priglasitve povečanj proračuna za več kot 20 % bodo obravnavane po poenostavljenem postopku ocenjevanja.

Pomoč kot nadomestilo podjetjem za škodo, nastalo zaradi izbruha COVID-19

Komisija lahko na podlagi člena 107(2)(b) PDEU odobri državno pomoč držav članic za povrnitev škode, ki so jo povzročile naravne nesreče ali izjemni dogodki.

Da se dogodek šteje za izjemnega, mora biti (i) nepredvidljiv ali težko predvidljiv ter (ii) imeti obsežen ali gospodarski učinek in (iii) izreden značaj, tj. mora se močno razlikovati od razmer, v kakršnih običajno deluje trg. Po mnenju Komisije je izbruh COVID-19 tak izjemen dogodek v EU.

Ukrepi iz člena 107(2)(b) PDEU so lahko usmerjeni v pomoč določenim sektorjem v obliki programov ali posameznim podjetjem. Zato je ta možnost lahko koristna za države članice, da pripravijo programe za vse vrste podjetij v sektorjih, ki so posebej močno prizadeti (npr. letalstvo, turizem in gostinstvo), ali dodelijo individualno podporo določenim podjetjem.

² SA.53350 (2019/N) – Irška – Budget increase of R&R aid scheme (SA.49040 as amended to cover temporary restructuring support by SA. 50651)

Države članice se lahko oprejo na pretekle izkušnje in prakso vzpostavljanja takih programov. Po terorističnih napadih 11. septembra 2001 je Komisija na primer na podlagi člena 107(2)(b) PDEU odobrila programe podpore v Franciji in Nemčiji za kritje izgub iz poslovanja, ki so jih imele letalske družbe v obdobju od 11. do 14. septembra 2001 zaradi zaprtja zračnega prostora³. Poleg tega je Komisija ob izbruhu vulkana na Islandiji in oblaku prahu aprila 2010 odobrila program podpore v Sloveniji za kritje 60 % ekonomskih izgub letalske družbe in letališča (v primerjavi z razmerami, ko nesreče ne bi bilo) v obdobju po nesreči, dokler nista spet normalno poslovala⁴.

Člen 107(2)(b) PDEU državam članicam omogoča tudi, da organizatorjem koncertov, festivalov, športnih prireditev ter kulturnih ali komercialnih sejmov, ki so odpovedani zaradi izrednih razmer na njihovem ozemlju, nadomestijo izgubo prihodkov. Komisija je 10. marca 2020 prejela prigrasitev Danske (prva in doslej edina prigrasitev državne pomoči v zvezi z izbruhom COVID-19) za program povračila stroškov organizatorjem dogodkov z več kot 1 000 udeleženci, ki jih je bilo treba odpovedati. Komisija je odločitev o odobritvi tega ukrepa sprejela v 24 urah po prejemu prigrasitve Danske. Na tej podlagi je pripravljena zagotoviti pomoč drugim državam članicam, ki želijo izvesti podobne ukrepe.

Za vse ukrepe, sprejete na podlagi člena 107(2)(b) PDEU, mora obstajati neposredna povezava med dodeljeno pomočjo in škodo, ki jo je vsak upravičenec utrpel zaradi izrednega dogodka, pomoč pa mora biti omejena na povrnitev škode. V zvezi s tem je Komisija pripravljena sodelovati z državami članicami pri iskanju izvedljivih rešitev v skladu s pravili EU, na primer z uporabo približkov za ugotavljanje ekonomske izgube.

³ SA 269/2002 – Nemčija – Compensation for direct damage caused by the closure of external airspace for the period 11 to 14 September 2001; SA 309/2002 – Francija – Sûreté aérienne – compensation des coûts à la suite des attentats du 11 septembre 2001.

⁴ SA.32163 – Slovenija – Rectification of consequences of the damage caused to air carriers and airports by earthquake activity in Iceland and the resulting volcano ash in April 2010.