

Bruxelles, 13.3.2020.  
COM(2020) 112 final

ANNEXES 1 to 3

## **PRILOZI**

**KOMUNIKACIJI KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, EUROPSKOM  
VIJEĆU, VIJEĆU, EUROPSKOJ SREDIŠNJOJ BANCII, EUROPSKOJ  
INVESTICIJSKOJ BANCII I EUROSKUPINI**

**Koordinirani gospodarski odgovor na pandemiju covid-19**

## **PRILOG 1. – GOSPODARSKE POSLJEDICE PANDEMIJE COVIDA-19**

U privremenoj zimskoj gospodarskoj prognozi koja je objavljena 13. veljače 2020. Europska komisija predviđjala je slab rast BDP-a u EU-u i europodručju (1,4 % u 2020. i 1,2 % u 2021.). Budući da su tada bili dostupni vrlo ograničeni podaci, u toj je prognozi naveden mali privremeni udar koji se temeljio na pretpostavci da će pandemija biti ograničena na Kinu i da će dosegnuti vrhunac u prvom tromjesečju 2020., s relativno ograničenim prelijevanjima učinaka po svijetu. Međutim, u prognozi je širenje virusa istaknuto kao važna prijetnja globalnom i europskom gospodarstvu.

Covid-19 sada je proglašen pandemijom i službe Komisije izradile su nove procjene njegovih gospodarskih posljedica. Nije riječ o prognozama nego o mogućim scenarijima, koji su izrađeni tehnikama modeliranja na temelju ažuriranih pretpostavki. Potrebno je naglasiti da je opseg gospodarskih posljedica krize i dalje vrlo neizvjestan. Ovisit će, među ostalim, o širenju pandemije i sposobnosti javnih tijela da brzom reakcijom ublaže zdravstvene i ekonomske posljedice.

Osnovni scenarij temelji se na dvije pretpostavke:

1. na temelju najsvježijih dostupnih procjena pretpostavlja se da će pandemija covid-19 imati jednak mortalitet i morbiditet na europskoj i globalnoj razini. Iako se brzina širenja virusa u državama članicama razlikuje i Italija je trenutačno najpogođenija, važno je napomenuti da se pretpostavlja da će s vremenom sve države članice biti jednako pogođene.

2. s obzirom na trenutačne epidemiološke trendove u državama članicama pretpostavlja se da će potrebna ograničenja, koja utječu na ponudu i potražnju radne snage u određenim sektorima (npr. putovanja, maloprodaja), imati veći učinak nego u Kini.

U analizi se razlikuje nekoliko posljedica covid-19 na europsko gospodarstvo. Među njima su i. udar zbog početnog smanjenja rasta u Kini u prvom tromjesečju 2020., ii. udar na opskrbu europskog i svjetskog gospodarstva uzrokovan poremećajem u lancima opskrbe i odsustvom radnika s radnih mjesta, iii. udar na potražnju europskog i globalnog gospodarstva uzrokovan smanjenom potražnjom potrošača i negativnim učinkom neizvjesnosti ulaganja te iv. učinak ograničene likvidnosti na poduzeća.

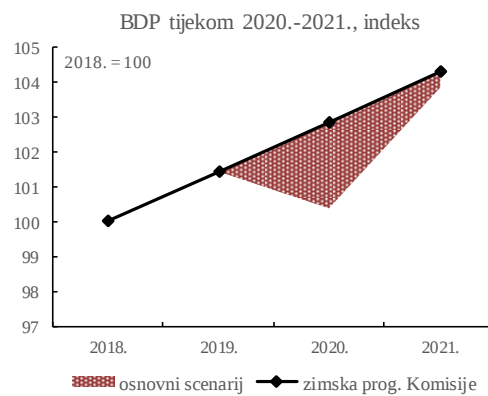
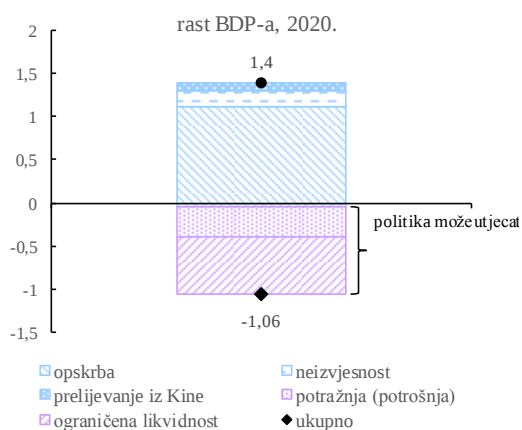
Procjenjuje se da u EU-u i europodručju kriza uzrokovana covidom-19 ima vrlo velike negativne gospodarske posljedice. Procjenjuje se da će sveukupne izravne posljedice utjecati na smanjenje rasta realnog BDP-a u 2020. za 2,5 postotnih bodova u usporedbi sa situacijom bez pandemije. S obzirom na to da se u 2020. predviđao rast realnog BDP-a od 1,4 %, to bi značilo da bi u 2020. mogao pasti na oko -1 %, a u 2021. moguć je njegov znatan, ali ne i potpun, oporavak.

Međutim, dio izravnih posljedica u 2020. moguće je neutralizirati pravovremenim i učinkovitim mjerama politike, koje bi mogle ublažiti negativni učinak na realni BDP. Institucije EU-a i države članice uvode politike za ublažavanje gospodarskih posljedica krize. Mjere politike neće moći zaštititi EU od negativnih učinaka krize koja je potekla iz Kine, a samo će ga donekle, ako i toliko, moći zaštititi od udara na ponudu radne snage. Međutim, te mjere mogu imati važnu ulogu u ublažavanju negativnih posljedica slabije potražnje potrošača i ograničene likvidnosti poduzeća. Gotova polovina procijenjenog potencijalnog učinka na rast proizlazi iz ta dva elementa te stoga postoji mogućnost ublažavanja gospodarskih posljedica. Općenito, u osnovnom scenariju rast realnog BDP-a kao posljedica pandemije covid-19 u 2020. iznositi će 0 ili će čak u znatnoj mjeri biti negativan. Za ublažavanje

ekonomskih posljedica ključan je usklađen gospodarski odgovor institucija EU-a i država članica.

Mogući su i nepovoljniji scenariji povezani s većim posljedicama pandemije.

*Grafikon 1. Procijenjene posljedice pandemije covida-19 na gospodarstvo EU-a: scenarij u 2020.*



Izvor: Komisija

## **PRILOG 2. – NACIONALNE MJERE KOJE SE ODNOSI NA MEDICINSKE PROIZVODE I UREĐAJE TE OSOBNU ZAŠTITNU OPREMU**

### **1. KONTEKST I POTREBA ZA ZAJEDNIČKIM PRISTUPOM**

Kriza zbog izbijanja covida-19 nezapamćena je zdravstvena situacija. Riječ je o ozbiljnoj prijetnji na globalnoj razini s velikim posljedicama za Europu.

Primarna odgovornost država članica EU-a poduzimanje je odgovarajućih zdravstvenih mjera u kontekstu aktualne krize. Ključno je da primarni cilj svih nacionalnih mjera bude zaštita zdravlja i ljudskih života u skladu s pravilima EU-a. Države članice u tom smislu imaju potporu pravila unutarnjeg tržišta, kojima se jamči učinkovitost, sinergije i europska solidarnost.

Jedinstveno tržište za medicinsku i osobnu zaštitnu opremu, njegovi vrijednosni lanci i distribucijske mreže izrazito su integrirani. Među ključnim proizvodima su zaštitne naočale, maske za lice, rukavice, kirurška odijela i ogrtači<sup>1</sup>. Dobra organizacija opskrbe kritičnim proizvodima na razini cijelog tržišta jedini je način da se spriječi njihova nestašica tamo gdje su najpotrebniji, odnosno u sustavima javnog zdravstva, a posebice među zdravstvenim djelatnicima, interventnim timovima na terenu i pacijentima.

Riječ je o situaciji koja zahtijeva odgovor na razini Europe. Na to su se obvezali svi europski čelnici država i vlada te su u zaključcima predsjednika Europskog vijeća nakon videokonferencije 10. ožujka 2020. Europskoj komisiji dodijelili zadaću da centralizira analizu potreba i osmisli inicijative za sprečavanje nestašice. Mora se osigurati da unutarnje tržište funkcionira pravilno i da se izbjegnu sve neopravdane prepreke, posebice kada je riječ o maskama i respiratorima.

Komisija je stoga 28. veljače 2020. pokrenula postupak javne nabave za osobnu zaštitnu opremu s 20 država članica u okviru Sporazuma o zajedničkoj javnoj nabavi, a ovisno o raspoloživosti opreme na tržištu i izvješćima iz država članica možda će pokrenuti dodatne postupke zajedničke javne nabave.

U suradnji s državama članicama i Europskom agencijom za lijekove Komisija je osnovala izvršnu upravljačku skupinu za praćenje potencijalne nestašice lijekova zbog covida-19. Uz to, Komisija prati situaciju u kontekstu koordinacijske skupine za medicinske proizvode i njezinih podskupina, primjerice raspoloživost i učinkovitost različitih dijagnostičkih proizvoda te suradnju u području različitih nacionalnih pristupa dijagnostičkim testovima. Konačno, Komisija je u kontaktu i s glavnim strukovnim organizacijama proizvođača i drugim gospodarskim subjektima, pacijentima, korisnicima itd.

Treće, Komisija analizira potrebe i proizvodne kapacitete koji su potrebni u Europi kako bi osigurala dostupnost zaštitne opreme i lijekova tamo gdje su najpotrebniji. Komisija podupire industriju u njezinim naporima da reagira na ovu iznimnu situaciju.

Četvrto, možda će biti potrebne mjere kojima će se osigurati da je u slučaju nestašice medicinska i osobna zaštitna oprema rezervirana na tržištu i usmjerena onima kojima je najpotrebnija. U tu svrhu možda će biti potrebne nacionalne mjere. O svim planiranim

---

<sup>1</sup> Spomenuta oprema potrebna je za zaštitu od covida-19, ali i u nekoliko drugih sektora, koriste je primjerice zdravstveni djelatnici pri liječenju (hitni prijem, kronične bolesti, zarazne bolesti, onkologija i kirurgija, osobna njega itd.) te djelatnici i korisnici u drugim industrijskim i zanatskim djelatnostima (npr. zaštita okoliša i obrada otpada, kemijski i biološki postupci itd.).

nacionalnim mjerama kojima se ograničava pristup medicinskoj i zaštitnoj opremi mora se obavijestiti Komisija, koja o tome obavješćuje druge države članice i od njih traži očitovanje. Radi koordiniranog djelovanja Komisija će osnovati zajedničku radnu skupinu. Komisija će također nastaviti pružati svu potrebnu koordinaciju kako bi se olakšala razmjena informacija, utvrdile sve potrebne sinergije i pridonijelo djelotvornoj i dosljednoj provedbi nacionalnih mjera. Nacionalne restriktivne mjere ne smiju sprječavati ili odvrćati trgovačka društva sa sjedištem na nacionalnom području od sudjelovanja u postupcima javne nabave na razini EU-a.

Neke su države članice već donijele ili pripremaju nacionalne mjere koje utječu na dostupnost osnovnih proizvoda. Ako te mjere nisu dobro osmišljene, umjesto da smanje probleme mogu ih pogoršati, osobito ako služe za ograničavanje prekogranične isporuke predmetnih proizvoda umjesto na njihovo usmjeravanje onima kojima su najpotrebniji na nacionalnom području i u cijeloj Europi, kao i na izbjegavanje stvaranja zaliha, panične kupnje i rasipanja zbog neprioritetne ili čak kontraproduktivne uporabe u predmetnoj državi članici. Takvi će negativni učinci vjerojatno biti još izraženiji ako ograničenja nametnu države članice koje imaju vodeći ili središnji tržišni položaj u proizvodnji, uvozu i distribuciji osobne zaštitne opreme i medicinskih proizvoda. Nedavne odluke država članica o zabrani ili ozbiljnom ograničenju izvoza (koji se u jednom slučaju protežu na 1 324 proizvoda, uključujući paracetamol i medicinske proizvode) doprinose riziku od nestašica u drugim državama članicama, čime ugrožavaju zdravlje ljudi u Europi te bi ih trebalo hitno ispraviti.

Komisija u nastavku podsjeća na relevantne pravne odredbe i zajedničke ciljeve koji moraju biti utkani u sve nacionalne mjere, kako bi te mjere bile zakonite i kako bi se prije svega pružila potpora svim državama članicama u njihovim naporima za smanjivanje rizika i posljedica krize uzrokovane virusom covid-19.

## **2. PRAVNI OKVIR ZA NACIONALNE RESTRIKTIVNE MJERE**

Člankom 35. UFEU-a zabranjuju se nacionalna ograničenja izvoza. Države članice mogu poduzeti mjere koje su opravdane razlozima „zaštite zdravlja i života ljudi” u skladu s člankom 36. Te pojedinačne mjere moraju biti u skladu s načelom proporcionalnosti, tj. moraju biti prikladne, nužne i razmjerne kako bi se postigao taj cilj te se njima mora osigurati odgovarajuća opskrba onih kojima je najpotrebnija i pritom u cijelom EU-u spriječiti nastanak ili dodatne nestašice proizvoda koji se smatraju osnovnim dobrima, kao što su osobna zaštitna oprema, medicinski proizvodi i lijekovi. To posebice znači da:

1. Jednostavna zabrana izvoza ne može zadovoljiti pravni uvjet proporcionalnosti. Takva mjera sama po sebi ne osigurava da će proizvodi uistinu doći do onih kojima su najpotrebniji. Ona bi se stoga pokazala neprimjerenom za ostvarenje cilja zaštite zdravlja ljudi u Europi. Primjerice, zabranom izvoza ne bi se izbjeglo da robu kupuju ili zalihe stvaraju osobe koje za to nemaju nikakvu ili imaju tek ograničenu objektivnu potrebu, niti bi se postiglo da se osnovna dobra usmjere onima kojima su najpotrebnija, tj. zaraženim osobama, zdravstvenim ustanovama i osoblju.
2. Mjere bez jasno utvrđenog područja primjene ograničenog na stvarne potrebe, bez čvrste pozadinske logike i/ili ograničenog trajanja mogle bi povećati rizik od nestašice te bi se stoga vrlo vjerojatno pokazale nerazmjernima.
3. Mjere za regulaciju predmetnih tržišta koje imaju odgovarajuće mehanizme za usmjeravanje osnovnih dobara onima kojima su najpotrebnija, u državama članicama i kvalificiranim kupcima u drugim državama članicama, mogu pozitivno doprinijeti sveobuhvatnom koordiniranom europskom pristupu u cilju spašavanja života.

4. Regulacija cijena može pomoći da se spriječi divljanje cijena, pod uvjetom da se ti propisi na jednak način primjenjuju na sve relevantne trgovce bez diskriminacije na temelju državljanstva ili poslovnog nastana i da su popraćeni drugim prikladnim mjerama za usmjeravanje opskrbe onima kojima je pomoć najpotrebnija.

### **PRILOG 3. – DRŽAVNA POPORA**

#### **Potpota poduzećima koja zbog pandemije covida-19 imaju ozbiljne potrebe za likvidnošću i/ili im prijeti stečaj**

U skladu s pravilima EU-a o državnim potporama, tj. Smjernicama Komisije za sanaciju i restrukturiranje na temelju članka 107. stavka 3. točke (c) UFEU-a, države članice smiju poduprijeti sve vrste poduzeća u poteškoćama dodjelom hitne i privremene pomoći u obliku kreditnih jamstava ili kredita. Takvom pomoći financirale bi se očekivane operativne potrebe poduzeća za šestomjesečno razdoblje.

Usto i poduzeća koja (još) nisu u poteškoćama mogu primiti takvu potporu ako imaju ozbiljne potrebe za likvidnošću zbog iznimnih i neočekivanih okolnosti kao što je pandemija covida-19, u skladu s relevantnim uvjetima, posebno s obzirom na razinu naknade koju korisnik mora plaćati za državno jamstvo ili kredit.

Općenito, poduzeća koja su već primila takvu potporu u prethodnih deset godina nemaju pravo na dodatnu potporu kako bi se izbjeglo umjetno zadržavanje gospodarski neodrživih poduzeća na tržištu (načelo jednokratne dodjele). No u iznimnim i neočekivanim okolnostima kao što je pandemija covida-19, Komisija je spremna da po zaprimanju pojedinačne prijave uvaži iznimke od tog pravila.

Nadalje, Smjernice za sanaciju i restrukturiranje državama članicama omogućuju uvođenje namjenskih programa potpore za mala i srednja poduzeća i manja poduzeća u državnom vlasništvu, uključujući za financiranje njihovih ozbiljnih potreba za likvidnošću za razdoblje do 18 mjeseci. Na primjer, u veljači 2019. Komisija je odobrila program potpore vrijedan 400 milijuna EUR u Irskoj<sup>2</sup> za financiranje ozbiljnih potreba za likvidnošću, sanacijom i restrukturiranjem malih i srednjih poduzeća kao mjeru pripravnosti za Brexit. Irske su vlasti sada prenamijenile tu mjeru kako bi pomogle poduzećima u poteškoćama zbog pandemije covida-19. Slični programi potpore već djeluju u nekim drugim državama članicama – Finskoj, Francuskoj, Njemačkoj, Poljskoj i Sloveniji te u određenim regijama Austrije, Belgije i Španjolske. Ako se pokaže potreba, Komisija može ostalim državama članicama pomoći brzo uvesti slične programe. Ako države članice žele povećati proračun odobrenih programa zbog pandemije covida-19, povećanje koje je manje od 20 % proračuna nije potrebno prijaviti i država članica ga može provesti izravno, bez daljnjeg uključivanja Komisije. Na prijave povećanja većih od 20 % proračuna primjenjuje se pojednostavljen postupak procjene.

#### **Potpota za nadoknadu izravne štete pretrpljene zbog pandemije covida-19**

Na temelju članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a Komisija može odobriti državnu potporu država članica za nadoknadu štete koja je izravno uzrokovana prirodnim katastrofama ili iznimnim okolnostima.

Kako bi se kvalificirao kao iznimna okolnost, događaj mora i. biti nepredvidiv ili teško predvidiv; ii. imati značajan opseg/utjecaj na gospodarstvo; i iii. biti izvanredan, tj. značajno se razlikovati od uvjeta pod kojima tržište inače funkcionira. Komisija smatra da pandemija covida-19 ispunjava uvjete za izniman događaj u EU-u.

---

<sup>2</sup> SA.53350 (2019/N) – Irska – Povećanje proračuna programa pomoći za sanaciju i restrukturiranje (SA.49040 izmijenjena kako bi se financirala privremena potpora za restrukturiranje kroz SA.50651)

Mjere na temelju članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a mogu se usmjeriti na određene sektore u obliku programâ ili na pojedinačna poduzeća. Ta bi mogućnost mogla biti korisna državama članicama za razvoj programâ za sve vrste poduzeća u sektorima koji su posebno jako zahvaćeni (npr. zračni promet, turizam i ugostiteljstvo) ili za dodjelu pojedinačnih potpora određenim poduzećima.

U razvoju tih programa države članice mogu se osloniti na prethodna iskustva i prakse. Na primjer, u kontekstu terorističkih napada 11. rujna 2001., Komisija je odobrila programe potpore u Francuskoj i Njemačkoj na temelju članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a radi financiranja operativnih gubitaka zračnih prijevoznika u razdoblju od 11. do 14. rujna 2001. nastalih zbog zatvaranja zračnog prostora nakon napada<sup>3</sup>. Nadalje, u kontekstu vulkanske erupcije na Islandu i oblaka pepela u travnju 2010., Komisija je odobrila program potpore u Sloveniji za financiranje 60 % ekonomskih gubitaka zračnih prijevoznika i zračnih luka (u usporedbi sa situacijom u kojoj nije došlo do katastrofe) u razdoblju nakon katastrofe, sve dok se poduzeća nisu vratila normalnom poslovanju<sup>4</sup>.

Člankom 107. stavkom 2. točkom (b) UFEU-a državama članicama se omogućava da nadoknade štetu organizatorima događanja ako se događanja poput koncerata, festivala, sportskih turnira, kulturnih ili komercijalnih sajмова otkazu kao izravna posljedica iznimnog događaja na njihovu državnom području. Komisija je 10. ožujka 2020. zaprimila prijavu od Danske (prva i dosad jedina prijava državne potpore povezana s pandemijom covida-19) o programu za nadoknadu štete organizatorima događanja s više od 1 000 sudionika koja su otkazana zbog covida-19. Komisija je odlučila odobriti tu mjeru unutar 24 sata od zaprimanja prijave. Spremna je pružiti pomoć na isti način i drugim državama članicama koje žele provesti slične mjere.

Za sve mjere koju se poduzimaju na temelju članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a, za svakog korisnika mora postojati izravna uzročna veza između dodijeljene potpore i štete koja je posljedica iznimnog događaja, a svaka potpora mora biti ograničena na ono što je potrebno za nadoknadu štete. U tom kontekstu Komisija je spremna surađivati s državama članicama na pronalaženju izvedivih rješenja, uključujući na primjer u području korištenja približnih vrijednosti za određivanje ekonomskog gubitka, u skladu s pravilima EU-a.

---

<sup>3</sup> SA 269/2002 – Njemačka – Naknada za izravnu štetu uzrokovanu zatvaranjem vanjskog zračnog prostora u razdoblju od 11. do 14. studenog 2001.; SA 309/2002 – Francuska – Sûreté aérienne - compensation des coûts à la suite des attentats du 11 septembre 2001.

<sup>4</sup> SA.32163 – Slovenija – Ispravljanje posljedica štete nanesene zračnim prijevoznicima i zračnim lukama zbog potresa na Islandu i vulkanskog pepela u travnju 2010.