



EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2020.3.13.
COM(2020) 112 final

ANNEXES 1 to 3

MELLÉKLETEK

a következőhöz:

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, AZ EURÓPAI
TANÁCSNAK, A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI KÖZPONTI BANKNAK, AZ
EURÓPAI BERUHÁZÁSI BANKNAK ÉS AZ EURÓCSOPORTNAK**

A COVID-19 járvány nyomán hozott koordinált gazdasági válaszingykedések

1. MELLÉKLET – A COVID-19 VILÁGJÁRVÁNY GAZDASÁGI HATÁSA

2020. február 13-án közzétett időközi téli gazdasági előrejelzésében az Európai Bizottság az EU-ra és az euróövezetre vonatkozóan mérsékelt – 2020-ra 1,4 %-os, 2021-re pedig 1,2 %-os – GDP-növekedést prognosztizált. Mivel abban az időpontban csak nagyon korlátozott mennyiségű adat állt rendelkezésre, ezért ez az előrejelzés egy kisebb átmeneti sokkra utalt, amely azon a feltételezésen alapult, hogy a világjárvány Kínára korlátozódott volna és 2020 első negyedében tetőződött volna, korlátozott globális tovaryűrő hatásokkal. Az előrejelzés azonban a vírus terjedését jelentős lefelé mutató kockázatként tüntette fel a globális és európai gazdaság számára.

A COVID-19 járvány mára világjárvánnyá vált, és a Bizottság szolgálatai új becsléseket készítettek a járvány lehetséges gazdasági hatásairól. Ezek stilizált forgatókönyvek és nem előrejelzések, amelyek aktualizált feltételezések és modellezési technikák alapján készültek. Hangsúlyozni kell, hogy még mindig rengeteg bizonytalanság van a válság gazdasági hatásának mértékéről, amely többek között a világjárvány terjedésétől, valamint attól függ, hogy a hatóságok képesek-e gyorsan fellépni az egészségügyi és gazdasági következmények megfékezésére érdekében.

Az alapforgatókönyv két feltételezésen alapul:

1) a jelenleg rendelkezésre álló legfrissebb becslések alapján feltételezhető, hogy a COVID-19 halálozási és megbetegedési aránya Európa-szerte és a világ többi részén azonos lesz. Ez fontos tényező: a vírus terjedési sebessége nem egyenletes a tagállamok között, jelenleg Olaszország a legérintettebb, azonban feltételezhető, hogy idővel valamennyi tagállam ugyanolyan mértékben lesz érintett.

2) a tagállamokban jelenleg tapasztalható járványügyi trendek miatt feltételezhető, hogy bizonyos ágazatokban (pl. turizmus, kiskereskedelem, stb.) a munkaerő-kínálatot és -keresletet érintő, de elengedhetetlen korlátozások nagyobb hatást fejtenek majd ki, mint Kínában.

Az elemzés számos olyan átviteli csatornát különböztet meg, amelyeken keresztül a COVID-19 hatással lesz az európai gazdaságra. Ezek között található i. a 2020 első negyedében bekövetkezett kezdeti kínai visszaesésből eredő sokk; ii. az európai és globális gazdaságot ért ellátási sokk, amelyet a kínai láncok megszakadása és a munkahelyről való távollét okozott, iii. az európai és globális gazdaságot ért keresleti sokk, amelyet az alacsonyabb fogyasztói kereslet és a bizonytalanság befektetési tervekre gyakorolt negatív hatása, iv. valamint a likviditási korlátok vállalkozásokra gyakorolt hatása okozott.

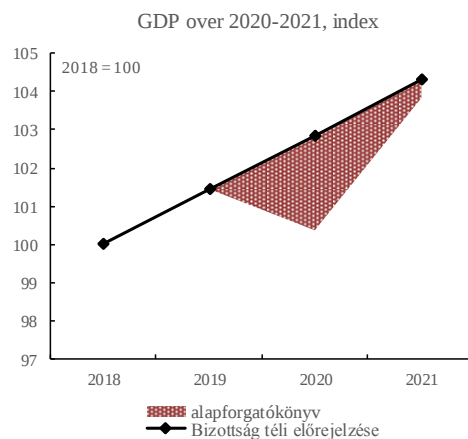
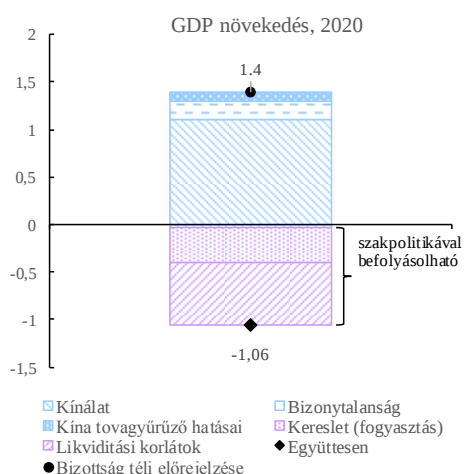
A becslések szerint a COVID-19 válság rendkívül kedvezőtlen gazdasági következményekkel jár majd az EU-ra és az euróövezetre. A becslések szerint az összes csatornán keresztül kifejtett közvetlen hatás 2020-ban a GDP növekedését 2,5 %-kal csökkenti ahhoz a helyzethez képest, ami akkor állna fenn, ha nem lenne világjárvány. Az EU reál-GDP növekedésének 2020-ra vonatkozó előrejelzése 1,4 %-os volt, ez azt jelentené, hogy 2020-ban a GDP növekedés -1 %-ra esik vissza, 2021-ben pedig majd jelentős, de nem teljes fellendülés várható.

2020-ban megjelenő közvetlen hatások egy részét azonban ellensúlyozni lehet olyan időszzerű és hatékony politikai intézkedésekkel, amelyek enyhíthetik a reál-GDP-re gyakorolt negatív hatást. Az uniós intézmények és a tagállamok a válság gazdasági hatásait enyhítő szakpolitikákon dolgoznak. A szakpolitikai intézkedések nem lesznek képesek megóvni az

EU-t a Kínából jövő válság kedvezőtlen hatásaival szemben, ha sikerülne is, csak nagyon korlátozott mértékben a munkaerőt sújtó kínálatoldali sokkhatásoktól tudná megvédeni. Mindazonáltal az ilyen intézkedések komoly szerepet játszhatnak az alacsonyabb fogyasztói keresletből és a vállalkozások likviditáskorlátozottságából adódó kedvezőtlen hatások ellensúlyozásában. Együttesen ezek a csatornák a növekedésre gyakorolt hatásnak alig több mint a felét adják, ezért van mozgástér a gazdasági hatások enyhítésére. Összességében az alapforgatókönyv szerint a COVID-19 eredményeként a reál-GDP növekedés 2020-ban nulla vagy akár jelentősen negatív lesz. Az uniós intézmények és a tagállamok összehangolt gazdasági válaszána kulcsfontosságú szerepe van a gazdasági következmények enyhítésében.

A világjárvány mélyebb hatásához kapcsolódó kedvezőtlen forgatókönyvek sem zárhatók ki.

1. ábra A COVID-19 világjárvány uniós gazdaságra gyakorolt becsült hatása: 2020-ra vonatkozó forgatókönyv



Forrás: Bizottság

2. MELLÉKLET – ORVOSTECHNIKAI TERMÉKEKRE ÉS ESZKÖZÖKRE VONATKOZÓ NEMZETI INTÉZKEDÉSEK

1. HÁTTÉR ÉS A KÖZÖS MEGKÖZELÍTÉS SZÜKSÉGESSÉGE

A COVID-19 vírusválság példa nélküli egészségügyi válsághelyzetet okoz. A válság globális szintű komoly veszélyt jelent, amely Európára nézve is jelentős következményekkel jár.

Az uniós tagállamok elsődleges felelőssége, hogy meghozzák a megfelelő egészségügyi intézkedéseket a jelenlegi válsághelyzetben. Elengedhetetlen, hogy az uniós szabályokkal összhangban minden nemzeti intézkedés az egészség és az emberi élet védelmének elsődleges célját szolgálja. A belső piaci szabályok e tekintetben a hatékonyság, a szinergikus hatás és az európai szolidaritás biztosításával támogatják a tagállamokat.

Az orvosi és egyéni védőeszközök belső piaca jelentősen integrált, csakúgy mint az azokhoz kapcsolódó értékláncok és elosztó hálózat. Az alapvető termékek közé tartoznak a védőszemüvegek, arcmaszkok, kesztyűk, sebészeti overallok és köpenyek¹. A kritikus termékekkel való ellátás teljes piacának jó megszervezése az egyetlen módja annak, hogy megelőzzük a leginkább rászorulókat – a közegészségügyi rendszereket és mindenekelőtt az egészségügyi szakembereket, a helyszíni beavatkozási csoportokat és a betegeket – sújtó hiányt.

Ehhez európai válaszra van szükség. Minden európai állam- és kormányfő kötelezettséget vállalt erre, valamint az Európai Tanács elnökének 2020. március 10-i videokonferenciát követő következtetéseiben megbízták az Európai Bizottságot azzal, hogy központosítsa a szükségletek elemzését és dolgozzon ki a hiányok megelőzését szolgáló kezdeményezéseket. Biztosítani kell a belső piac megfelelő működését és az indokolatlan akadályok megelőzését, mindenekelőtt a maszkok és a lélegeztetőgépek tekintetében.

A Bizottság 20 tagállam részvételével már ebben a szellemben szervezte meg az egyéni védőfelszerelésre vonatkozó közbeszerzési eljárást, amelyet a 2020. február 28-án indított közös közbeszerzési megállapodás keretében hirdetett meg. A piaci ellátási helyzet és a tagállami jelentések alapján további közös közbeszerzéseket indíthat.

Másodszor, a Bizottság a tagállamokkal és az Európai Gyógyszerügynökséggel karöltve a létrehozta a COVID-19 okozta esetleges gyógyszerhiányok nyomon követésével foglalkozó, végrehajtó irányítócsoporthat. A Bizottság az orvostechnikai eszközökkel foglalkozó koordinációs csoport (MDCG) és alcsoportjai keretében is nyomon követi a helyzetet, például a különböző diagnosztikai eszközök rendelkezésre állását és teljesítményét, valamint a diagnosztikai vizsgálatokra vonatkozó különböző nemzeti megközelítésekkel kapcsolatos együttműködést. Végül folyamatos a kapcsolattartás a gyártók főbb szakmai szövetségével és más gazdasági szereplőkkel, páciensekkel, felhasználókkal, stb.

Harmadszor a Bizottság elemzi a szükségleteket és az Európában szükséges termelési kapacitást, azzal a céllal, hogy a védőfelszerelések és a gyógyszerek ott álljanak rendelkezésre, ahol azokra a legnagyobb szükség van. A Bizottság támogatja az iparág erőfeszítéseit, hogy meg tudja birkózni ezzel a kivételes helyzettel.

¹ E felszerelések nemcsak a COVID-19 elleni védelem szempontjából relevánsak, hanem számos más, az orvosi kezeléseket nyújtó területen dolgozó az egészségügyi személyzet szempontjából is (sürgősségi ellátás, krónikus betegségek, fertőző betegségek, onkológiai és sebészeti beavatkozások, testápolás stb), valamint az ipari és kézműves tevékenységekkel foglalkozó szakemberek és felhasználók számára (pl. környezetvédelem és hulladékkezelés, vegyi és biológiai eljárások, stb.)

Negyedszer szükségessé válhat annak biztosítása, hogy hiány esetén orvosi és egyéni védőeszközöket tartalékoljanak a piacon, és eljuttassák azokat a leginkább rászorulóknak. E célból nemzeti intézkedésekre lehet szükség. Az orvosi és védőeszközökhöz való hozzáférést korlátozó, bármilyen tervezett nemzeti intézkedésről tájékoztatni kell a Bizottságot, amely az észrevételek megtétele érdekében tájékoztatja a többi tagállamot. Az összehangolt válasz lehetővé tétele érdekében a Bizottság közös munkacsoportot hoz létre. A Bizottság továbbra is biztosít minden szükséges koordinációt az információcsere megkönnyítése, valamennyi szükséges szinergikus hatás beazonosítása és annak érdekében, hogy hozzájáruljon a nemzeti intézkedések hatékony és következetes végrehajtásához. A nemzeti területen letelepedett vállalkozásokat semmilyen tagállami korlátozó intézkedés sem akadályozhatja meg abban vagy nem riaszthatja el attól, hogy uniós szintű közös közbeszerzési eljárásokban vegyenek részt.

Néhány tagállam már elfogadott vagy jelenleg készít elő olyan nemzeti intézkedéseket, amelyek az alapvető termékek rendelkezésre állását érintik. Az ilyen intézkedések, ha nem megfelelően kerülnek kialakításra, inkább súlyosbíthatják, mintsem enyhítik a problémákat, különösen akkor, ha a szóban forgó termékek határokon átnyúló értékesítésének korlátozására összpontosítanak ahelyett, hogy azokat a leginkább rászorulókhöz irányítanák mind az ország területén, mind Európa-szerte, elkerülve ugyanakkor a készletfelhalmozást, a pánikvásárlást és a nem elsődleges vagy akár kontraproduktív felhasználás révén történő pazarlást a szóban forgó tagállamon belül. Az ilyen negatív hatások valószínűleg még súlyosabbak lesznek, ha az egyéni védőeszközök és az orvostechikai eszközök gyártása, behozatala és forgalmazása terén vezető vagy központi piaci pozícióval rendelkező tagállamok korlátozásokat vezetnek be. A tagállamok által a kivitel betiltására vagy szigorú korlátozására – egy esetben 1324 termékre, többek között paracetamolokra és orvostechikai eszközökre – vonatkozó közelmúltbeli döntések hozzájárulnak a más tagállamokban tapasztalható hiányok kockázatához, és ezáltal veszélyeztetik az Európában élő emberek egészségét, ezért azokat sürgősen ki kell igazítani.

A Bizottság az alábbiakban emlékeztet a vonatkozó jogi rendelkezésekre és a közös célkitűzésekre, amelyeket minden nemzeti intézkedésnek követnie kell annak érdekében, hogy ne csak jogszerű legyen, hanem mindenekelőtt támogassa a tagállamokat a COVID-19 vírus által okozott válság kockázatainak és hatásának csökkentésére irányuló erőfeszítéseikben.

2. A KORLÁTOZÓ NEMZETI INTÉZKEDÉSEK JOGI KERETE

Az EUMSZ 35. cikke tiltja a kivitelre vonatkozó nemzeti korlátozásokat. A tagállamok a 36. cikk értelmében „az emberek egészségének és életének védelme” által indokolt intézkedéseket hozhatnak. Ezeknek az egyedi intézkedéseknek meg kell felelniük az arányosság elvének, azaz az ilyen cél elérése érdekében megfelelőeknek, szükségesnek és arányosnak kell lenniük, azáltal, hogy megfelelő ellátást biztosítanak a leginkább rászoruló személyek számára, ugyanakkor Unió-szerte megakadályozzák az alapvető fontosságúnak tekintett áruk – például egyéni védőeszközök, orvostechikai eszközök vagy gyógyszerek – hiányának előfordulását vagy súlyosbodását. Ez konkrétan a következőket jelenti:

1. Egy egyszerű kiviteli tilalom önmagában nem felelhet meg az arányosság jogi követelményének. Az ilyen intézkedés önmagában nem biztosítja, hogy a termékek eljussanak a leginkább rászoruló személyekhez. Ezért alkalmatlannak bizonyulna azon cél elérésére, hogy megóvják az Európában élő emberek egészségét. A kiviteli tilalom például nem akadályozná meg az áruk olyan személyek általi felhalmozását vagy vásárlását, akiknek nincs vagy csak korlátozott mértékben van objektív szükségletük,

és nem biztosítaná, hogy az alapvető áruk oda irányuljanak, ahol azokra a legnagyobb szükség van, azaz a fertőzött személyekhez vagy egészségügyi intézményekhez és személyzethez.

2. A konkrét szükségletekre nem korlátozódó, egyértelműen meghatározott hatókörrel, megalapozott indoklással és/vagy korlátozott időtartammal nem rendelkező intézkedések növelhetik a hiány kockázatát, és ezért nagy valószínűséggel aránytalanok.
3. Az érintett piacokat megfelelő mechanizmusokkal szabályozó intézkedések, amelyek révén az alapvető áruk oda irányíthatók, ahol azokra a leginkább szükség van a tagállamokon belül, illetve a más tagállamok minősített vevőihöz, pozitívan járulhatnak hozzá az életmentést segítő átfogó, összehangolt európai megközelítéshez.
4. Az árszabályozások segíthetnek a gyorsan emelkedő és visszaélésszerű árak elkerülésében, feltéve, hogy ezek a szabályok állampolgárságon vagy letelepedésen alapuló megkülönböztetés nélkül egyformán alkalmazandók valamennyi érintett kereskedőre, és feltéve, hogy azokat egyéb megfelelő intézkedések kísérik annak érdekében, hogy az ellátások a leginkább rászorulókhöz kerüljenek.

3. MELLÉKLET – ÁLLAMI TÁMOGATÁS

A COVID-19 kitörése miatt sürgős likviditási szükségletekkel és/vagy csőddel szembesülő vállalkozásoknak nyújtott támogatás

Az állami támogatásokra vonatkozó uniós szabályok, azaz a Bizottságnak az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének c) pontján alapuló megmentési és szerkezetátalakítási iránymutatása értelmében a tagállamok hitelgaranciák vagy kölcsönök formájában sürgős és átmeneti támogatást nyújthatnak a nehéz helyzetben lévő vállalkozások valamennyi típusának. Az ilyen támogatás fedezheti a vállalkozások havi időszakra vonatkozó várható működési szükségletét.

Ezenkívül a (még) nem nehéz helyzetben lévő vállalkozások is részesülhetnek ilyen támogatásban, ha rendkívüli és előre nem látható körülmények – például a COVID-19 járvány – miatt sürgős likviditási szükségletekkel szembesülnek, a vonatkozó feltételeknek megfelelően, különös tekintettel a kedvezményezett által az állami kezességvállalásért vagy hitelért fizetendő ellentételezés mértékére.

Annak elkerülése érdekében, hogy a gazdaságilag életképtelen vállalatokat mesterségesen a piacon tartsák, azok a vállalatok, amelyek az elmúlt 10 évben már részesültek ilyen támogatásban, általában nem jogosultak további támogatásra (az „először és utoljára” elv). A Bizottság azonban **készen áll arra**, hogy egyedi értesítést követően kivételes és előre nem látható körülmények – például a COVID-19 járvány – esetén elfogadja az e szabály alóli kivételeket.

Ezenkívül a megmentési és szerkezetátalakítási iránymutatás lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy célzott támogatási rendszereket vezessenek be a kkv-k és az állami tulajdonban lévő kisebb vállalatok számára, többek között annak érdekében, hogy legfeljebb 18 hónapig fedezzék sürgős likviditási szükségleteiket. A Bizottság például 2019 februárjában jóváhagyott egy 400 millió eurós írországi támogatási programot², amelynek célja a kkv-k sürgős likviditási, megmentési és szerkezetátalakítási szükségleteinek fedezése a brexitre való felkészülés keretében. Az ír hatóságok most átdolgozták ezt az intézkedést, hogy segítsenek a vállalatoknak megbirkózni a COVID-19 járvánnyal. Más tagállamokban, nevezetesen Finnországban, Franciaországban, Németországban, Lengyelországban és Szlovéniában, valamint Ausztria, Belgium és Spanyolország egyes régióiban már szintén léteznek hasonló támogatási rendszerek. A Bizottság készen áll arra, hogy szükség esetén segítséget nyújtson a többi tagállamnak hasonló programok gyors bevezetéséhez. Amennyiben a tagállamok a COVID-19 járvány kitörésére tekintettel növelni kívánják a jóváhagyott programok költségvetését, a költségvetés kevesebb mint 20 %-os növelését nem kell bejelenteni, és az ilyen növelést a tagállamok közvetlenül, a Bizottság további bevonása nélkül is végrehajthatják. A költségvetés több mint 20 %-os növeléséről szóló bejelentések esetében a Bizottság egyszerűsített értékelési eljárást fog alkalmazni.

Támogatás vállalkozásoknak a COVID-19 járvány miatt elszenvedett károk ellentételezésére

Az EUMSZ 107. cikke (2) bekezdésének b) pontja lehetővé teszi a Bizottság számára, hogy jóváhagyja a tagállamok által a közvetlenül természeti csapások vagy más rendkívüli események által okozott károk helyreállítására nyújtott állami támogatást.

² SA.53350 (2019/N) – Írország – Megmentési és szerkezetátalakítási program költségvetésének növelése (az SA. 50651 által az ideiglenes szerkezetátalakítási támogatás fedezése céljából módosított SA.49040).

Ahhoz, hogy egy esemény rendkívülinek minősüljön, i. előre nem láthatónak vagy nehezen előreláthatónak; ii. jelentős nagyságrendűnek/gazdasági hatásúnak; és iii. rendkívülinek, azaz a piac szokásos működési feltételeitől élesen eltérőnek kell lennie. A Bizottság úgy véli, hogy a COVID-19 járvány ilyen rendkívüli eseménynek minősül az EU-ban.

Az EUMSZ 107. cikke (2) bekezdésének b) pontja szerinti intézkedések meghatározott ágazatok (programok formájában) vagy egyedi vállalkozások támogatására irányulhatnak. Ezért ez a lehetőség hasznos lehet a tagállamok számára ahhoz, hogy a különösen súlyosan érintett ágazatokban (pl. légi közlekedés, turizmus és vendéglátás) működő valamennyi típusú vállalat számára programokat dolgozzanak ki, vagy meghatározott vállalatoknak egyedi támogatást nyújtsanak.

A tagállamok az ilyen rendszereket a korábbi tapasztalatokra és joggyakorlatra támaszkodva alakíthatják ki. Például a 2001. szeptember 11-i merénylettekkel összefüggésben a Bizottság az EUMSZ 107. cikke (2) bekezdésének b) pontja alapján támogatási programokat hagyott jóvá Franciaországban és Németországban a légitársaságok által a 2001. szeptember 11. és 14. közötti időszakban a merényletek miatti légtérzárhoz kapcsolódóan elszennvedett működési veszteségek fedezésére³. Ezenkívül a 2010. áprilisi izlandi vulkánkitöréssel és porfelhővel összefüggésben a Bizottság jóváhagyott egy támogatási programot Szlovéniában a légitársaságok és repülőterek gazdasági veszteségeinek 60 %-ának fedezésére (szemben azzal a helyzettel, ha a katasztrófa nem következett volna be) a katasztrófát követő időszakra vonatkozóan, amíg a vállalatok újra rendesen nem működhetek⁴.

Az EUMSZ 107. cikke (2) bekezdésének b) pontja azt is lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy kártalanítsák az események szervezőit, amennyiben az olyan rendezvényeket, mint a koncertek, fesztiválok, sportversenyek, kulturális vagy kereskedelmi vásárok, a területükön bekövetkezett rendkívüli esemény közvetlen következményeként törlik. 2020. március 10-én a Bizottság bejelentést kapott Dániától (a COVID-19 járványhoz kapcsolódó első és eddig egyetlen állami támogatási bejelentés) a COVID-19 járvány miatt törölt több mint 1 000 fős rendezvények szervezőinek kártalanítására irányuló programról. A Bizottság a Dánia által küldött bejelentés kézhezvételétől számított 24 órán belül határozatot hozott az intézkedés jóváhagyásáról. A Bizottság készen áll arra, hogy e minta alapján segítséget nyújtson azoknak a tagállamoknak, amelyek hasonló intézkedéseket kívánnak végrehajtani.

Az EUMSZ 107. cikke (2) bekezdésének b) pontja alapján hozott valamennyi intézkedés esetében közvetlen ok-okozati összefüggésnek kell fennállnia az odaítélt támogatás és az egyes kedvezményezettek számára a rendkívüli eseményből eredő kár között, és a támogatásnak a kár helyreállításához szükséges mértékre kell korlátozódnia. Ezzel összefüggésben a Bizottság készen áll arra, hogy együttműködjön a tagállamokkal annak érdekében, hogy az uniós szabályokkal összhangban működőképes megoldásokat találjunk, ideértve például a helyettesítő adatok alkalmazását a gazdasági veszteség meghatározására.

³SA 269/2002 – Németország – A külső légtér zárata által okozott közvetlen károk ellentételezése a 2001. szeptember 11. és 14. közötti időszakban; SA 309/2002 – France – Sûreté aérienne – compensation des coûts à la suite des attentats du 11 septembre 2001. (SA 309/2002 – Franciaország – A légi közlekedés védelme – a 2001. szeptember 11-i merényletek következtében felmerülő költségek kompenzálása.)

⁴SA.32163 – Szlovénia – Az izlandi földrengés és az abból eredő vulkánhamu által 2010 áprilisában a légi fuvarozóknak és repülőtereknek okozott károk következményeinek helyreigazítása.